

The logo for RIEC (Revista Interdisciplinar de Estudos Contemporâneos) features the letters 'RI' in grey and 'EC' in red, stacked vertically. The 'I' is a thick vertical bar. The background of the cover is a complex geometric pattern of overlapping squares and rectangles in various shades of blue and teal, with a central graphic of a human head silhouette in profile, facing left, with a network of lines and nodes extending from the back of the head, suggesting a brain or neural network.

RIEC

revista interdisciplinar de
estudos contemporâneos

Fundação Educacional Fausto Pinto da Fonseca
Faculdade de Nova Serrana

ANUÁRIO DE PRODUÇÕES ACADÊMICO-CIENTÍFICAS DOS DOCENTES E
DISCENTES DA FACULDADE DE NOVA SERRANA - FANS

ISSN 2318 - 2393



ISSN 2318-2393

Fundação Educacional Fausto Pinto da Fonseca
Faculdade de Nova Serrana

VOL. 01

FEVEREIRO 2017 A FEVEREIRO 2018

EDIÇÃO II

EXPEDIENTE

ANUÁRIO DE PRODUÇÕES ACADÊMICO-CIENTÍFICAS DOS DOCENTES E
DISCENTES DA FACULDADE DE NOVA SERRANA - FANS

ISSN 2318-2393

COMISSÃO DE ELABORAÇÃO

Presidente da Fund. Educ. Fausto Pinto da Fonseca

Adm. Geraldo Fonseca Saldanha da Silva

Diretor Geral da FANS Prof. Fábio Fonseca Saldanha

Coordenador Acadêmico

Prof. Paulo Henrique Pimenta

Coordenadora de Pesquisa e Extensão

Bel. Franciane Machado Lamóia

Gerente Administrativa

Adm. Vanusa Aparecida Azevedo

Coordenador do Curso de Ciências Contábeis

Prof. Agilson Emerson da Silva

Coordenador do Curso de Administração

Prof. Hélder Mendonça Duarte

Coordenadora do Curso de Direito

Profa. Rozirene Emetério Leite

Coordenadora do Curso de Psicologia

Profa. Cândida Rosa Silva

Profa. Colaboradora:

Flávia Aparecida Soares

Editorial da RIEC

Franciane Machado Lamóia

Profa. Flávia Aparecida Soares

Revisão de periódico

Franciane Machado Lamóia

Profa. Flávia Aparecida Soares

Obs.: A editoração da RIEC é uma das atividades executadas entre os entes já elencados em parceria com os Núcleos docentes Estruturantes dos cursos de Administração, Ciências Contábeis, Psicologia, Pedagogia e Direito da Faculdade de Nova Serrana. A autenticidade dos textos é de responsabilidade de seus autores, conforme critérios assumidos no momento da submissão dos trabalhos.

APRESENTAÇÃO

A RIEC – Revista interdisciplinar de estudos contemporâneos da **FANS** – Faculdade de Nova Serrana publica ensaios, artigos e pesquisa científicas de seus alunos, professores e demais pesquisadores, a fim de colaborar com a expansão destes gêneros discursivos e também, contribuir com a divulgação de pesquisas atuais e relevantes que ocorrem no âmbito educacional. Tendo em vista tais questões e engajada com o compromisso cultural e social de levar o conhecimento através da leitura a quem assim o deseja, é que a FANS lança a 2ª edição do **ANUÁRIO DE PRODUÇÕES ACADÊMICO-CIENTÍFICAS**. O anuário é um periódico que tem como objetivo principal, despertar e estimular discentes e docentes à prática de produção científica no contexto da formação inicial e da formação continuada. Dessa forma, apresentamos a seguir os trabalhos recebidos e desejamos a todos uma boa leitura.

Por Flávia Aparecida Soares – membro da equipe de elaboração, do corpo editorial e de revisão da RIEC – Revista Interdisciplinar de Estudos Contemporâneos: professora da FANS – Faculdade de Nova Serrana e da rede básica de educação.

SUMÁRIO

A CRISE BRASILEIRA ATUAL E SEUS IMPACTOS NO POLO CALÇADISTA DE NOVA SERRANA: 2013 a 2016

Alacy de Andrade Júnior et al.

AGENTES POLÍTICOS: Apontamentos sobre a responsabilidade por atos de improbidade, crime de responsabilidade e foro privilegiado

Bruno Cunha Gontijo

ANÁLISE DO PROGRAMA EDUCACIONAL DE RESISTÊNCIA ÀS DROGAS (PROERD) E SUA EFICÁCIA COMO INSTRUMENTALIZADOR AO SISTEMA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS (SISNAD)

Tiago Lenoir Moreira

APARENTE COLISÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: A opção por um tratamento sem sangue, perante um fundamento religioso X o direito à vida, o caso das testemunhas de Jeová

Hellen Flávia Santos Moreira, Rozirene Emetério Leite

ASSÉDIO MORAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA A SAÚDE DO TRABALHADOR: Uma leitura da realidade brasileira

Márcio Pereira

CONSELHOS MUNICIPAIS E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA BRASILEIRA

Franciane Machado Lamoia, Glauco Ribeiro de Oliveira, Maria Aparecida Santana

EMPREENDEDOR VERSUS ADMINISTRADOR: Uma comparação entre profissionais com formação acadêmica em relação à prática profissional no mercado calçadista de Nova Serrana-MG

Erika Gonçalves Dias, Flávia Aparecida Soares, Gilberto Raphael Amaral Silva,

O CICLO PDCA COMO FERRAMENTA PARA SOLUÇÃO DE PROBLEMAS NO PLANEJAMENTO, PROGRAMAÇÃO E CONTROLE DA PRODUÇÃO – PPCP: Estudo de caso em uma indústria do ramo calçadista de Nova Serrana/MG.

Anna Clara Lobato Brito de Faria, Ciro Antônio Pereira Lemos, Jéssica Manoela Ferreira Amaral

O PAPEL SOCIAL E CULTURAL DO CONTADOR

Marcos Cristhian Gonçalves, Reginaldo Silva

OS SERVIÇOS CONTÁBEIS NA GESTÃO DE PEQUENAS EMPRESAS EM NOVA SERRANA

Fábio Fonseca Saldanha

PROBLEMATIZANDO O MÉTODO DE OBSERVAÇÃO NA PSICOLOGIA:

Diferenças entre o método observacional e o método clínico.

Liliane Cristina Santos

RESENHA DA OBRA "HABEAS CORPUS COLETIVO"

Tiago Lenoir Moreira (*resenha*).

SAÚDE: O QUE É PÚBLICO E O QUE É ESTATAL

Fabiano Verli

TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇO NA INDÚSTRIA: Um estudo das vantagens e desvantagens no setor de pesponto em uma indústria calçadista do mercado de Nova Serrana – MG.

Carlos Corrêa de Lacerda Júnior, Luana Torres Rodrigues Preto

A CRISE BRASILEIRA ATUAL E SEUS IMPACTOS NO POLO CALÇADISTA DE NOVA SERRANA: 2013 a 2016

*Alacy de Andrade Júnior¹
Ciro Antônio Pereira²
Gilberto Ribeiro de Castro³
Johny Robert Souza⁴*

RESUMO

Este estudo objetiva analisar e entender a crise no Brasil entre os anos 2013 e 2016 e verificar quais os possíveis impactos nas indústrias de calçados de Nova Serrana. O artigo contém em seu bojo, análises qualitativas e quantitativas para entender e descrever o funcionamento das principais crises mundiais e correlacioná-las com as brasileiras. Foram coletados dados dos principais indicadores econômicos, além de dados pontuais fornecidos pelos gestores das indústrias de calçados do município por meio de um questionário. As conclusões apontam para uma forte recessão vivida pelo país e que engloba diversas variáveis, como emprego e produção, que são afetadas de maneiras sensivelmente distintas. Existe uma notória percepção dos gestores da presente crise brasileira, o que não se reflete totalmente no município. Nova Serrana não parece demonstrar sinais claros de que vive a mesma recessão, ao contrário da média nacional. Mas, ainda assim, existe um reflexo perceptível da crise nas indústrias calçadistas, principalmente na geração de empregos. Ademais, outro indicativo pode ser visto no baixo número de novas empresas, o que demonstra que poucas empresas iniciaram suas atividades no período de crise. Os resultados também mostram um crescimento no faturamento e na lucratividade registrados nas indústrias, o que aponta para uma boa administração diante de um cenário de queda na economia.

Palavras-chave: Crise econômica; Indústria calçadista; Economia; Nova Serrana.

ABSTRACT

This study aims to analyze and understand the crisis in Brazil between the years 2013 and 2016 and verify the possible impacts on the shoe industries in the city of Nova Serrana. This article which sought to make qualitative and quantitative analyses to understand and describe the functioning of the world's main crises and correlate them with the Brazilian ones. Data was collected from the major macroeconomic indicators, as well as data provided by managers of the shoe industries by means of a questionnaire. The conclusions point to a strong recession experienced by the country, which encompasses several variables such as employment and production, which are affected in a significantly different way. There is a notorious perception of the Brazilian crisis experienced by managers, which is not fully reflected on the city. Nova Serrana does not seem to show clear signs that it experiences the same recession, going against the national trend. Nevertheless, there is a perceptible reflection of the crisis in the footwear industries, especially in the generation of jobs and it can also be seen in the low number of new companies, which shows that few companies started their activities during the crisis period. The results also show a growth in revenue and profitability registered in industries, which points to good management in the face of a downturn in the economy.

Keywords: Economic crisis; Footwear industries; Economic; Nova Serrana.

¹ Graduado em Administração pela FANS – Faculdade de Nova Serrana.

² Mestre em Administração, professor da FANS – Faculdade de Nova Serrana.

³ Mestre em Ciências Sociais, professor da FANS – Faculdade de Nova Serrana.

⁴ Graduado em Administração pela FANS – Faculdade de Nova Serrana.

1. INTRODUÇÃO

A Crise Brasileira atual, um misto de crise econômica e crise política, teve início com as manifestações populares em 2013 e se agravou em 2015 e 2016, quando a economia registrou os maiores índices da história de queda sequencial na taxa de crescimento do PIB. O processo inflacionário se acelera e o desemprego atinge índices assustadores. Essa crise seria reflexo da crise mundial iniciada nos EUA em 2008 e que só agora chega no Brasil.

O município de Nova Serrana, importante Polo Calçadista do país, que se situa no estado de Minas Gerais, ficou imune a esta crise ou sofreu impactos na sua economia? Espera-se que houve repercussão, seja positiva ou negativa, como também que houve uma queda na atividade econômica da cidade. Conseqüentemente, registrou-se aumento do desemprego. E, ainda, houve mais empresas fechando do que iniciando suas atividades. Essas são as hipóteses levantadas neste estudo diante do quadro da crise brasileira atual, no período de 2013 a 2016.

Este artigo pretende estudar e compreender a crise e estes impactos na economia de Nova Serrana, se propondo a fazer um levantamento de suas causas e suas conseqüências; identificar e estudar os possíveis impactos no município e ainda, apresentar possíveis medidas direcionadas ao mercado local, visando minimizar efeitos negativos de possíveis crises futuras.

É um estudo que se justifica por explorar um tema, até onde se sabe, inédito no que diz respeito aos impactos de uma crise no município. Chama atenção para que gestores, trabalhadores, estudantes e, mais especificamente, o município de Nova Serrana, através de sua administração municipal, possam compreender e construir mecanismos que mapeiem a real situação econômica da cidade, identificando mecanismos que possam prevenir efeitos danosos de situações como esta.

Nesse sentido, este trabalho apresenta aspectos teóricos referentes a crises econômicas, a crise brasileira atual e seus impactos no Polo Calçadista de Nova Serrana. Em seguida procura explicar a metodologia adotada no estudo e analisa os resultados da pesquisa. Finalizando com as considerações finais.

2. AS CRISES ECONÔMICAS E A CRISE BRASILEIRA ATUAL: 2013–2016

A crise brasileira atual iniciada em meados de 2013 influenciada, externamente, pela crise econômico-financeira mundial e, internamente, pelo impacto da investigação criminal denominada de operação Lava Jato, feita pela Polícia Federal. Tal investigação ajudou a intensificar a crise na política brasileira, culminando nos protestos ocorridos por todo país naquele ano (BASTOS, ROSA e PIMENTA, 2016).

Antes de tratar da crise brasileira é importante conceituar crise econômica. Conforme explicam Filgueiras e Oliveira (2013), o capitalismo constitui um modelo de produção “anárquico e instável por sua própria natureza; característica esta que se expressa através de repetidas crises de maior ou menor intensidade” ao longo do tempo (2013, p. 78).

Para Sandroni (1999), crise econômica é uma perturbação causada pelo desequilíbrio entre produção e consumo. Isso normalmente é causado pela superprodução, ou seja, uma grande quantidade de bens produzidos que não pode ser escoada devido à baixa demanda. Mas as crises econômicas também podem ser causadas pela falta súbita de bens, como geralmente ocorrem com crises decorrentes de desastres naturais, como terremotos, secas, inundações ou epidemias.

De acordo com Brum (2011) e Campos (1995), o capitalismo não é um mar tranquilo, e sim tempestuoso, e, dada a forte concorrência, ele está sujeito às oscilações e crises. Nos períodos de desaceleração e crise econômica, a competição fica acirrada entre os concorrentes, e a fase de retorno à normalidade, cujo desfecho pode ser demorado, tem como consequências indesejadas a recessão, falência e desemprego, que culminam em altos custos nas camadas econômicas mais fracas da sociedade.

Ainda, segundo Sandroni (1999), no capitalismo, as crises são constantes e frequentemente produzem falências, desemprego e altas taxas de inflação em grande parte dos países, o que aumenta a necessidade de intervenção estatal para minimizar seus efeitos.

Portanto, a recessão econômica nada mais é que uma situação de crise em que a economia para de produzir por certo período e, conseqüentemente, provoca queda no nível de produção (Produto Interno Bruto - PIB), levando a falências de empresas em geral e com aumento das taxas de desemprego.

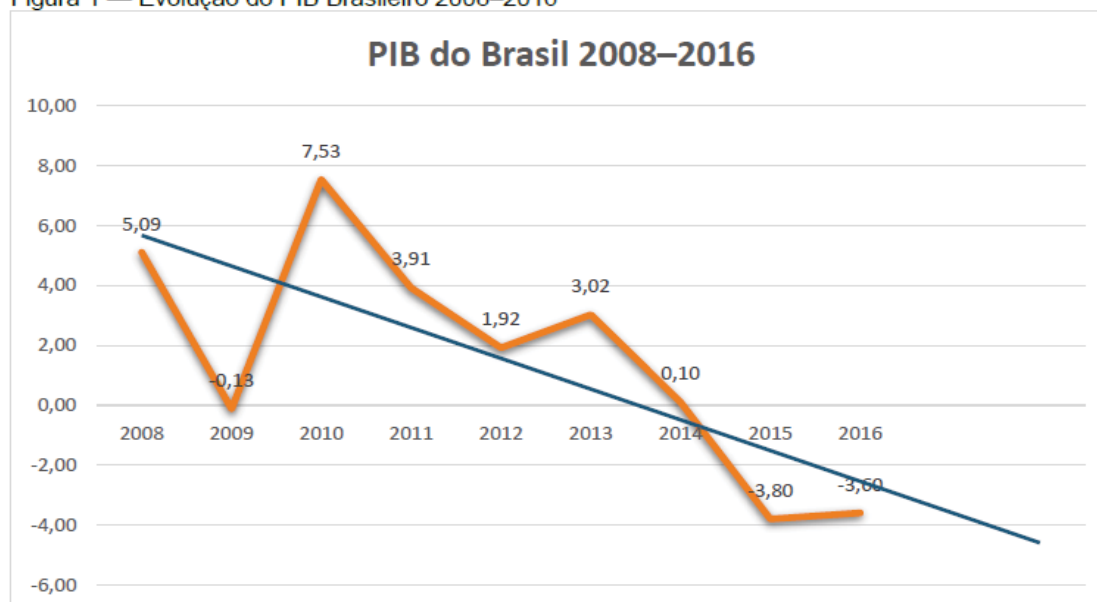
Cabe lembrar que as crises econômicas são comuns, tanto nas sociedades capitalistas quanto nas socialistas, sejam elas causadas por fenômenos da natureza,

como desastres naturais, ou pela ação do homem, como especulação financeira e manipulação do mercado. Muitas dessas crises são de alcance mundial.

Com o evoluir dos tempos, o mundo se torna cada vez mais interconectado, e os países cada vez mais interdependentes. Esse efeito pode fazer com que uma pequena crise, que afeta um país, repercuta em outros com os quais possua relações econômicas. Várias crises foram particularmente importantes, pois afetaram quase todo o globo, como a Grande Depressão ou a Crise de 1929 nos EUA, a Crise do Petróleo dos anos 1970, a Crise Asiática de 1997 e, ainda, a importante Crise Imobiliária dos EUA de 2008, que até hoje afeta o mundo capitalista inclusive o Brasil (VERSIGNASSI, 2008; BRUM, 2011).

Dito isto, podemos agora procurar entender a crise brasileira. O país começou a sentir os efeitos desta crise no PIB, um dos principais indicadores de crescimento de uma economia e que representa a soma de todas as riquezas produzidas internamente, seja ela de bens ou serviços, de acordo com Sandroni (1999), conforme apontado no gráfico da Figura 1, que mostra a evolução do PIB brasileiro a partir de 2008. A linha azul do gráfico representa a projeção linear futura, se seguida a tendência matemática.

Figura 1 — Evolução do PIB Brasileiro 2008–2016



Fonte: Adaptado de (THE WORLD BANK, 2016; CURY e SILVEIRA, 2017).

O PIB de 2009 teve uma leve queda de 0,13% em razão da crise de 2008, mas o país conseguiu se recuperar bem rápido, visto que, em 2010, já se registrara um aumento de 7,53%. Nos três anos subsequentes, houve aumentos de 2,95% ao ano em média, o que manteve o país em crescimento constante durante esse período. O PIB teve crescimento próximo de zero em 2014, mais especificamente de apenas

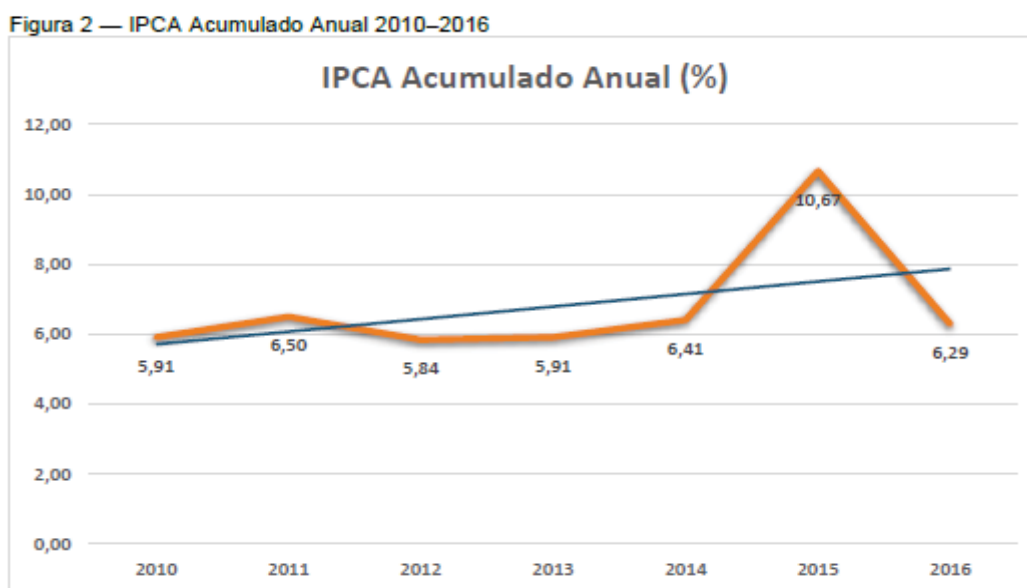
0,1%, enquanto em 2015 observou-se uma forte queda de 3,8%, a maior já registrada no período, de acordo com o The World Bank (2016).

No ano de 2016, o indicador registrou nova importante queda de 3,6%, a primeira em dois anos consecutivos em mais de 80 anos e a última ocorrida em 1931, ano em que havia sido registrada uma baixa de 3,3%. Com isso, verifica-se que a recessão atual já se consolida como a pior crise econômica já registrada na história do Brasil (CURY e SILVEIRA, 2017; PERRIN e VETTORAZZO, 2017).

A crise atual tem conotações variadas, destacando-se a aparente insatisfação da população brasileira com o governo: em 2015, 70% avaliaram o governo como ruim ou péssimo (IBGE, 2015).

Outro indicador importante da crise é a inflação, que de acordo com Sandroni (1999, p. 301), é o “aumento persistente dos preços em geral, de que resulta uma contínua perda do poder aquisitivo da moeda”, o que diminui o poder de compra e a renda da população. Ela é medida principalmente pelo IPCA, índice monitorado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que é utilizado pelo Banco Central do Brasil como referência da inflação no país, pois ele “reflete a variação do custo de vida de famílias com renda mensal de 1 a 40 salários mínimos, residentes nas principais regiões metropolitanas” do Brasil, como São Paulo, Belo Horizonte e Fortaleza (BCB, 2017).

O gráfico da Figura 2 abaixo representa a evolução do IPCA no período compreendido entre 2010 e 2016.



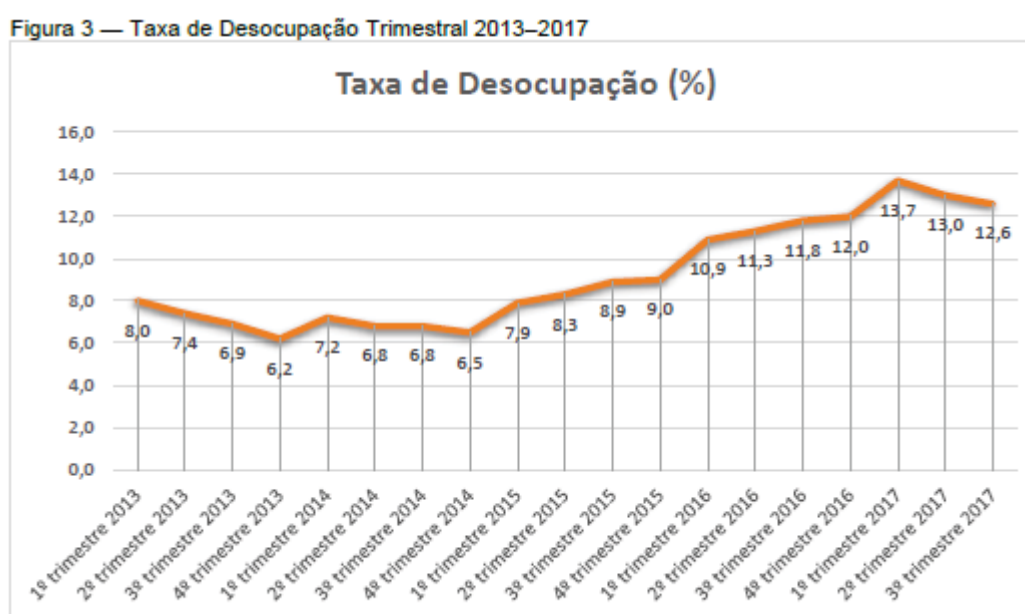
Fonte: Adaptado de (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017).

O índice estava numa média de cerca de 6% ao ano, apenas com leves alterações no período 2010–2014. Porém, em 2015, o índice elevou-se quase o dobro

do que vinha ocorrendo, o que fez com que os preços dos produtos que chegam ao consumidor final sofressem uma grande majoração. Já em 2016, o índice voltou ao nível médio, comparado a 2014, que foi o ano que antecedeu ao ápice de 2015.

Um terceiro importante indicador a ser levado em consideração para se avaliar a intensidade de uma crise é o nível de desemprego. Ele reflete de forma direta a demanda do mercado de trabalho do país por mão de obra, o que significa que quanto maior a demanda de produtos e serviços, maiores tendem a ser a produção e a geração de empregos. Essa cadeia interligada reflete na economia de maneira geral, que passa a se movimentar mais rapidamente e a gerar mais riqueza para o país. O desemprego, portanto, é uma situação inversa que leva a queda da produção e aumento do número de trabalhadores demitidos, refletindo na taxa de desocupação, com consequências imediatas para a economia (POCHMANN, 2008).

A Figura 3 a seguir mostra a taxa de desocupação (desemprego) trimestral, a partir do 1º trimestre de 2013 até o 3º trimestre de 2017.



Fonte: Adaptado de (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017).

Conforme pode ser observado, no primeiro trimestre de 2013, o desemprego estava em 8% e teve quedas constantes durante todo o ano até chegar na mínima de 6,2%. Ao longo de 2014, a taxa de desocupação média ficou em 6,82%, um patamar excelente para o Brasil. No entanto, a partir do primeiro trimestre de 2015, o desemprego começou a aumentar e continuou crescendo ininterruptamente até o primeiro trimestre de 2017, um aumento de 110%, mais do que o dobro.

A crise se agravou drasticamente nesse período, com empresas demitindo, baixa demanda de consumo, alta desvalorização do real e alta taxa de juros, o que pode explicar esse forte aumento do desemprego. No entanto, no segundo trimestre

de 2017, a taxa de desocupação caiu 0,7% e no seguinte mais 0,4%, o que pode sinalizar a retomada da criação de novos postos de trabalho para este ano.

Os três indicadores apresentados, PIB, Taxa de Inflação e Taxa de Desocupação, apontam claramente a gravidade da crise brasileira no período em estudo – 2013 a 2016. Após esta apresentação e demonstração da crise brasileira vamos tratar agora de mostrar a situação do município de Nova Serrana. Antes, porém, apresentaremos a metodologia utilizada neste estudo.

3. METODOLOGIA

Inicialmente foi feita uma pesquisa bibliográfica tanto, para informações da situação da crise brasileira, como de dados iniciais do município de Nova Serrana. Como a economia é dinâmica, optou-se por definir um período do estudo, que foi entre os anos de 2013 a 2016. Posteriormente, realizou-se pesquisa junto à comunidade de Nova Serrana, por meio de um questionário, aplicado junto gestores de nível administrativo das indústrias de calçados, como também, foram feitas entrevistas com pessoas relacionadas à economia do município, na tentativa de se obter uma visão mais abrangente da situação vivida atualmente pela cidade.

Os dados coletados foram tratados e analisados para avaliar se houve ou não repercussão da crise econômica do país na cidade e, em caso positivo, a dimensão dessa repercussão. Esses levantamentos foram feitos por meio de análises gráficas e quantitativas, comparações, além de extração de informações qualitativas dos questionários e das entrevistas aplicadas (GERHARDT e SILVEIRA, 2009).

O público-alvo da pesquisa foram os gestores administrativos das indústrias de calçados de Nova Serrana. Procurou-se atingir as diversas categorias por porte de indústrias utilizadas pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), que as classifica de acordo com o número de pessoas ocupadas, conforme pode ser observado na Tabela 1, abaixo.

Tabela 1 — Classificação dos estabelecimentos segundo o Porte

Porte	Pessoas ocupadas na indústria
Microempresa	Até 19
Pequena empresa	20–99
Média empresa	100–499
Grande empresa	500 ou mais

Fonte: Adaptado de (SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS, 2013).

Para a aplicação do questionário foram selecionadas 26 empresas e a pesquisa foi realizada no período de 6 a 22 de setembro de 2017. Das 26 empresas, foram selecionadas 4 microempresas, 15, pequenas e 7, médias. Elas foram eleitas de acordo com a disponibilidade dos entrevistados em responder o questionário, o tempo de atuação das empresas no mercado de Nova Serrana, tipo de produtos fabricados e quantidade de funcionários.

Essa seleção foi uma tentativa de buscar certa heterogeneidade entre as empresas pesquisadas, para que o estudo pudesse ser realizado de maneira mais próxima do real e condizente com a realidade do mercado.

Apresenta-se adiante o tratamento e análise dos dados iniciado com um conciso histórico do Município de Nova Serrana.

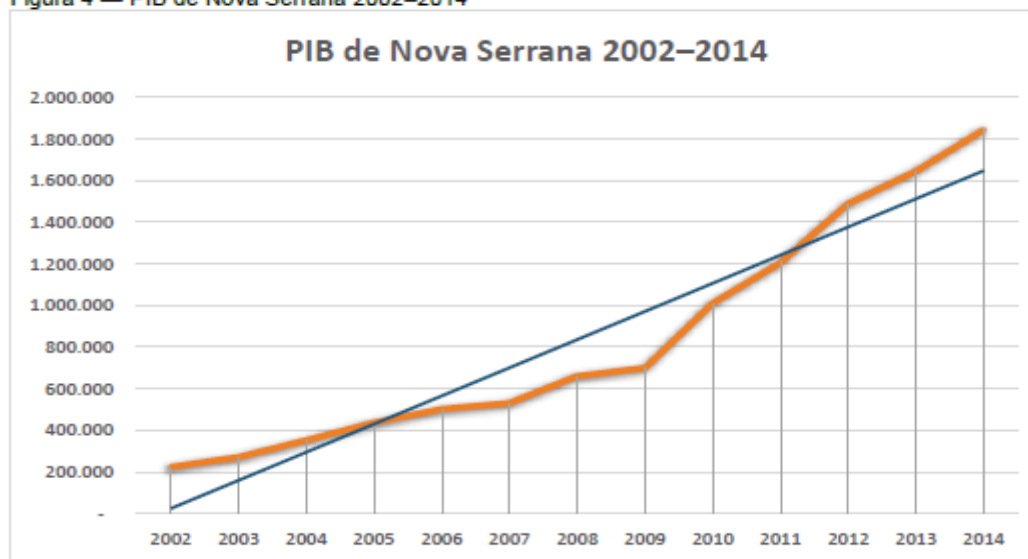
4. TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA

Nova Serrana, de acordo com o IBGE (2016), foi elevada à categoria de município em 1955, possuindo uma área total de 282,47 km², com uma população estimada em 2017 de 94.681 pessoas. O último censo, realizado em 2010, indicou 73.699 habitantes, o que significa um crescimento populacional ao redor de 28% em sete anos, uma média de 4% ao ano. Segundo Lobato (2017), ocupando a cidade a primeira colocação no estado em crescimento populacional.

A produção de calçados destaca-se como a principal atividade econômica do município, que “[...] é uma das principais cidades do país na produção de calçados, ocupando o terceiro lugar nacional e o primeiro em vendas de calçados esportivos populares” (G1 CENTRO-OESTE DE MINAS, 2016).

Na contramão da situação do país, Nova Serrana vem registrando crescimento constante desde 2002, conforme pode ser visto abaixo na Figura 4. Esse crescimento, representado pelo PIB municipal, dá-se principalmente devido à grande atividade econômica gerada pelo Pólo Calçadista. As indústrias, seguidas pelos setores de apoio, como o comércio de matérias-primas e serviços, impediram que a cidade registrasse queda na economia no período analisado.

Figura 4 — PIB de Nova Serrana 2002–2014

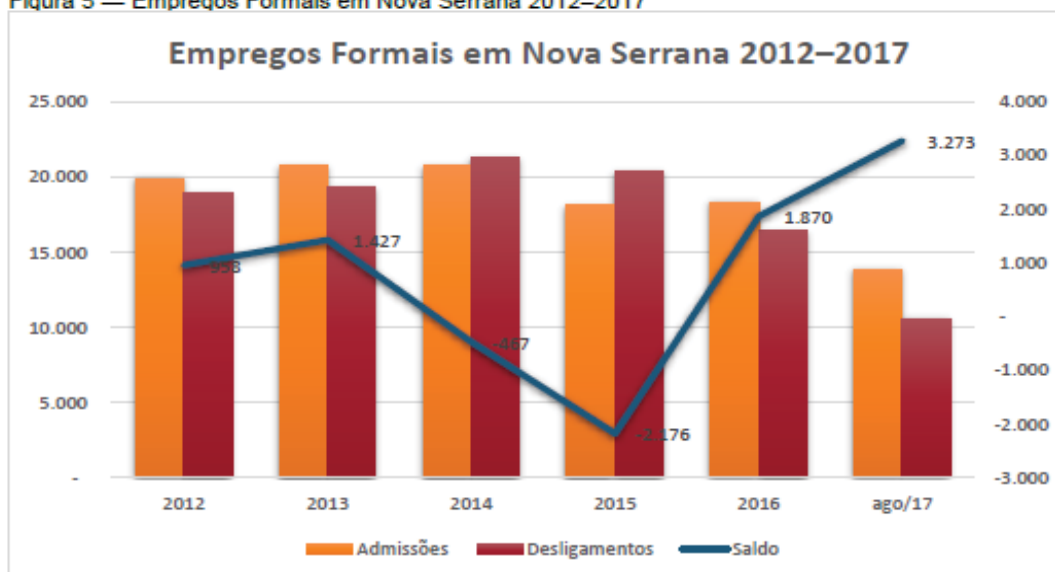


Fonte: Adaptado de (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016).

Ao contrário do que se registrou no Brasil, Nova Serrana tem apresentado bons índices de emprego. De acordo com dados disponibilizados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (2017) por meio do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), a cidade detém o segundo lugar no país em números de contratações no setor calçadista.

O gráfico presente na Figura 5 abaixo mostra a quantidade de novos empregos formais gerados a partir de janeiro de 2012 até agosto de 2017.

Figura 5 — Empregos Formais em Nova Serrana 2012–2017



Fonte: Adaptado de (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2017).

Conforme visto no gráfico acima, nos anos de 2012 e 2013, registrou-se saldo positivo de empregos, porém, nos dois anos seguintes, os números ficaram

negativos: - 467 e - 2.176, respectivamente, sendo o ano de 2015 o pior no período. Isso mostra que a cidade sentiu a crise do país, pelo menos em termos de geração de empregos, nos anos de 2014 e 2015.

Já o ano de 2016 teve o maior saldo positivo desde 2012, com 1.870 novos postos de emprego, e surpreendentemente, ao contrário do que se registrou no Brasil até agosto de 2017, o saldo ficou positivo em 3.273 empregos, o maior nível para o período. Com isso, é possível inferir que, quanto à capacidade empregatícia, Nova Serrana não foi afetada pelos altos índices de desocupação registrados no país, conforme mostrado neste trabalho.

4.1 RESULTADOS DA PESQUISA

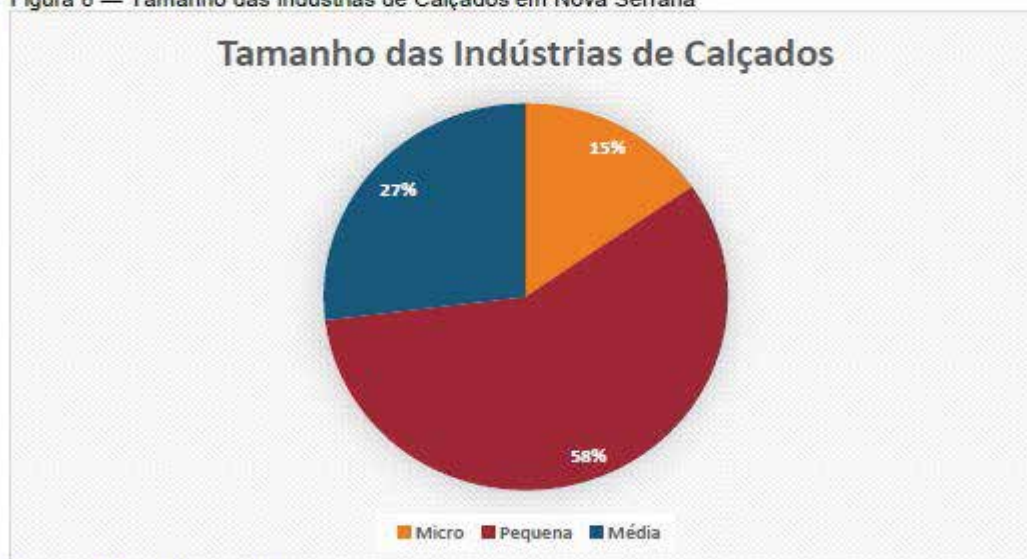
A pesquisa buscou coletar dados para entender a situação das indústrias de calçados de Nova Serrana em face da crise no Brasil, observando também a visão de seus gestores. Segundo Góis (2017), Nova Serrana possui 814 indústrias calçadistas ativas, com Inscrição Estadual e que pagam impostos regularmente, sendo que, destas, 333 são associadas ao Sindicato Intermunicipal da Indústria do Calçado de Nova Serrana (SINDINOVA), o que representa cerca de 40% do total existente.

Com esses dados preliminares, pode-se dizer que o sindicato não consegue absorver uma porcentagem mais significativa de associados, o que poderia fortalecer o Polo Calçadista e fazer com que programas de análise situacional, de mercado e da economia como um todo, fossem implantados, o que poderia contribuir de maneira mais consistente nas previsões e nas prevenções de crises.

Caires (2017) afirma que, de acordo com o último levantamento realizado pela Prefeitura Municipal de Nova Serrana, em 2017, a cidade possuía cerca de 1200 indústrias calçadistas, incluindo fábricas irregulares, de “fundo de quintal” ou de produção artesanal, além das que não estão mais em atividade, mas que ainda não pediram baixa nos órgãos competentes.

O gráfico da figura 6 demonstra que das 26 indústrias pesquisadas, 4 são microempresas, 15 são pequenas e 7 são médias. No universo das empresas de Nova Serrana, as pequenas representam 58%, enquanto as médias, 27%, e as microempresas, 15%.

Figura 6 — Tamanho das Indústrias de Calçados em Nova Serrana



Fonte: Elaborado pelos autores.

A próxima questão aplicada aos entrevistados serviu para conhecer o principal produto fabricado pelas indústrias. De acordo com os dados coletados, os principais produtos produzidos pelas indústrias de calçados pesquisadas estão categorizados conforme ilustrado na Figura 7 abaixo.

Figura 7 — Principal Produto Fabricado nas Indústrias de Calçados



Fonte: Elaborado pelos autores.

Dentro das categorias principais mostradas acima, 50% dos gestores responderam que o principal produto fabricado é o tênis esportivo, 19% são sandálias e sapatilhas femininas, 15%, botas e botinas e os 16% restante não especificaram detalhadamente o produto, respondendo apenas calçados, de forma genérica.

Sendo assim, é possível observar que a maioria dos produtos fabricados pelas indústrias de calçados em Nova Serrana é representada por tênis esportivos masculinos, seguidos de sandálias e sapatilhas femininas.

A Figura 8 apresenta o tempo de atividade das indústrias pesquisadas, sendo que a grande maioria (50%) existe há 21 anos ou mais. Empresas com tempo de atividade de 11 a 15 anos representam 15% das pesquisadas; de 2 a 5 anos representa 11% e apenas 8% existe há menos de um ano.

Figura 8 — Tempo de Atividade das Indústrias Calçadistas



Fonte: Elaborado pelos autores.

Esse resultado demonstra que a maioria das empresas está estabelecida há bastante tempo e já consolidada no mercado de fabricação de calçados na cidade. Empresas mais antigas costumam ser mais conhecidas, e isso pode servir de diferencial em relação à concorrência. No entanto, devido à alta frequência de empresas já consolidadas, esse diferencial passa a ter um peso menor.

Ao mesmo tempo, o baixo índice de empresas existentes há menos de um ano pode significar um baixo índice de criação de novas indústrias e, conseqüentemente, de empreendedorismo. O que também pode ser observado, em relação ao baixo índice de empresas criadas entre um e cinco anos, é que esse dado corresponde ao período em que o país começou a ser assolado pela crise política e econômica, o que já refletia a insegurança de empreender novas empresas, devido à instabilidade econômica que o país passaria a enfrentar.

A próxima questão serviu para medir a percepção dos gestores perante a crise no Brasil. Quanto maior a nota, mais forte é a crise. Ao serem questionados, os gestores puderam dar notas em uma escala de zero a dez, sendo zero para percepção inexistente e dez, muito forte. Nesse quesito, não houve respostas com as notas de zero a quatro, ou seja, nenhum entrevistado acredita que a crise no Brasil seja inexistente ou que a percepção atinja pelo menos a escala quatro de intensidade.

A Figura 9 apresenta o gráfico com os percentuais de respostas correspondentes a cada uma das notas atribuídas para a crise no Brasil.

Figura 9 — Avaliação da Crise no Brasil pelos Gestores



Fonte: Elaborado pelos autores.

Dos entrevistados, 27% marcaram a nota máxima e outros 27%, nota nove, o que significa que os entrevistados consideraram que a crise brasileira é bastante significativa. Já a nota média ponderada das respostas totais foi de 8,15.

Esse resultado mostra uma forte percepção da crise no Brasil, o que significa que os gestores realmente sentiram os efeitos dela de maneira muito intensa. Essa percepção não foi especificada se em relação à empresa ou ao próprio gestor, mas uma pode ter impactado diretamente a outra, o que avalia tanto a percepção pessoal quanto a empresarial.

A questão seguinte foi semelhante à anterior, porém, a diferença consistia em avaliar a crise em Nova Serrana, atribuindo nota de zero a dez, sendo zero para crise inexistente e dez para crise muito forte. O gráfico da Figura 10 mostra qual foi o percentual das respostas em cada grupo de notas, conforme a legenda.

Figura 10 — Avaliação da Crise em Nova Serrana pelos Gestores



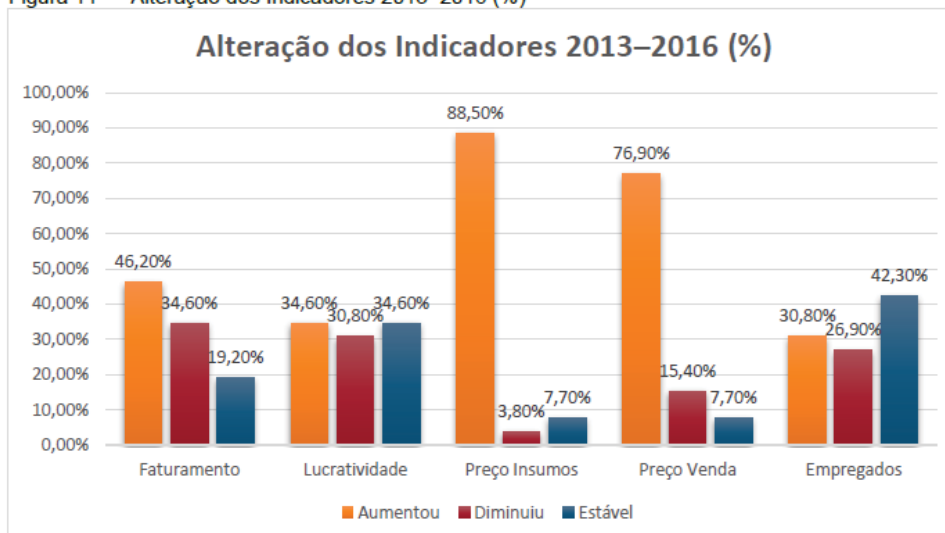
Fonte: Elaborado pelos autores.

A maioria dos gestores (34%) atribuiu o grupo de notas cinco a seis, um nível mediano de intensidade da crise. Em segundo lugar, com 31%, ficou o grupo de notas sete a oito, que já classificam a crise de maneira mais intensa. Apenas 27% dos entrevistados avaliaram a crise com nota quatro ou menos, enquanto 73% atribuíram nota cinco ou maior.

Para uma melhor avaliação da crise em Nova Serrana, procurou-se obter dados sobre cinco indicadores das empresas: faturamento, lucratividade, preço dos insumos, preço de venda dos produtos e quantidade de empregados. Além de apurar se houve ou não alguma alteração desses quesitos, buscou-se quantificar essas alterações.

A Figura 11 demonstra o percentual de respostas relativas à questão se houve alguma alteração nos indicadores citados acima ou se mantiveram estáveis. Nota-se que neste gráfico não está relacionado o percentual da alteração, que será mostrado mais adiante.

Figura 11 — Alteração dos Indicadores 2013–2016 (%)



Fonte: Elaborado pelos autores.

No quesito faturamento, a maioria (46,2%) dos entrevistados respondeu que houve crescimento, enquanto, em segundo lugar, com 34,6%, que registrou queda e 19,2% responderam que se manteve estável. A lucratividade das empresas encontra-se mais equilibrada, sendo que 34,6% registrou aumento; 30,8%, que não houve alteração e 30,8%, que diminuíram os lucros.

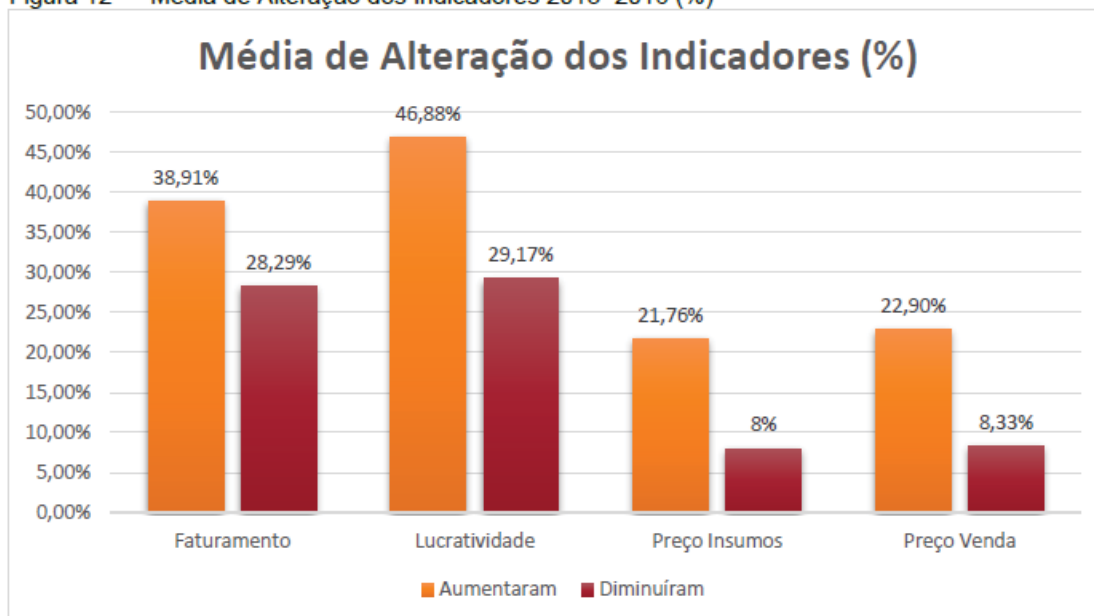
Quanto ao preço dos insumos, mais de 88% das empresas registraram que houve tal aumento; 7,7% indicaram que o preço se manteve estável e apenas 3,8% tiveram diminuição do preço dos insumos.

Com o preço da matéria-prima em alta, os custos produtivos subiram, o que se refletiu no preço de venda dos produtos, já que a grande maioria das empresas pesquisadas (76,9%) registrou aumento, enquanto 15,4% registraram diminuição e em apenas 7,7% houve estabilidade no preço.

Relativamente ao indicador empregatício, 30,8% das empresas pesquisadas registraram aumento no número de empregados, 26,9%, que diminuiu e a maioria, com 42,3% das empresas, não registrou alteração. Esse resultado mostra que houve cerca de 4% a mais de funcionários contratados do que demitidos.

Também foi perguntado qual o percentual de alterações de quatro dos indicadores acima: faturamento, lucratividade, preço dos insumos e preço de venda, excluindo o número de empregados, pois não foi questionado esta variação. O gráfico da Figura 12 mostra o percentual médio de alterações do crescimento e da diminuição em cada um dos quesitos.

Figura 12 — Média de Alteração dos Indicadores 2013–2016 (%)



Fonte: Elaborado pelos autores.

Quanto ao faturamento, o crescimento médio foi de 38,91% e a diminuição média foi de 28,29%. O aumento da lucratividade foi de 46,88% e a queda, de 29,17%. O aumento do preço dos insumos foi 21,76% e a queda, de apenas 8%, percentuais muito próximos do preço de venda, o que significa que o preço apenas foi repassado ao consumidor final, não havendo margem de lucro a mais nos insumos.

Esse resultado mostra que o faturamento e a lucratividade cresceram aproximadamente 43%, enquanto o percentual de queda foi ao redor de 29%. O crescimento foi bem maior do que a queda, mostrando que no período a crise brasileira afetou mais de forma positiva do que negativa.

O grande aumento da lucratividade pode ser explicado pela diminuição de outros custos que incorrem na produção e também pela otimização de maquinário e mão de obra. Sabedores de que a crise no país era real e que poderia atingir a cidade, os gestores buscaram medidas para contornar a crise e diminuir sua intensidade por intermédio desses mecanismos, o que refletiu no aumento da lucratividade das empresas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise brasileira de fato impactou Nova Serrana, e isso pôde ser verificado em vários setores. Em termos de desemprego, a cidade registrou um forte aumento entre 2013 e 2015, mas conseguiu reverter esse cenário rapidamente já no ano seguinte, ao contrário do país, em que o índice de desemprego começou a cair apenas em 2017.

O PIB municipal, por outro lado, não registrou queda, mas sim vem registrando aumentos ininterruptos desde 2002, o que mostra que, mesmo tendo aumentado o nível de desemprego, não foi suficiente para resultar em queda na produção interna, o que pode ser explicado pela ação dos gestores em conseguir aumentar o faturamento e a lucratividade, mesmo com menos funcionários. A inflação do país foi sentida de maneira significativa, tanto no preço dos insumos da produção quanto no preço de venda dos produtos, já que a grande maioria das empresas registrou aumento em ambos.

Na visão dos gestores, a crise em Nova Serrana existe, porém, é bem mais amena que a brasileira, já que a avaliação foi bem mais positiva na cidade do que no país. Os dados obtidos corroboram essa informação, mas os gestores foram mais pessimistas em suas observações, pois, enquanto o país passa pela pior crise da história, Nova Serrana não compartilha o mesmo momento.

Uma possível medida seria manter uma pesquisa constante e específica para na economia de Nova Serrana que pudesse englobar todas as variáveis de mercado, como concorrência internacional, cadeia de fornecedores, mercado interno e externo, legislação, entre outras. Por meio de boletins informativos, que seriam divulgados nos jornais e também por e-mails, seria possível fazer análises econômicas e de mercado que pudessem ajudar os gestores a se informarem e não serem surpreendidos pelas crises.

Outra medida seria a criação e a manutenção de um fundo específico entre os gestores, voltado a minimizar os efeitos da crise, realizando empréstimos com juros menores que o mercado e apenas entre os gestores. Esse recurso poderia ser utilizado para capital de giro e como auxílio à empresa a se manter em tempos de recessão.

Recomenda-se, para futuras pesquisas realizadas sobre o tema, coletar mais dados do PIB municipal a partir de 2015 e verificar a sua variação, comparando-o com o nacional. Além disso, são necessários dados sobre a

quantidade de indústrias calçadistas iniciando e encerrando atividades, para subsidiar a análise dos desdobramentos da crise no que se refere ao fechamento e abertura de indústrias.

Para um melhor entendimento deste assunto, sugere-se também a continuidade dessa pesquisa, realizando-a de maneira periódica para se ter uma evolução histórica das crises em Nova Serrana e também do mercado em crescimento. Esses dados podem ser utilizados pelos gestores, setores da administração pública, docentes e discentes das escolas e faculdades para uma infinidade de finalidades, o que pode trazer importantes contribuições para a comunidade local.

REFERÊNCIAS

BASTOS, E. D. S.; ROSA, M. P. D.; PIMENTA, M. M. Os Impactos da Operação Lava Jato e da Crise Internacional do Petróleo nos Retorno Anormais e Indicadores Contábeis da Petrobras 2012-2015. **Pensar Contábil**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 67, p. 49–56, set.–dez. 2016. Disponível em: <<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/pensarcontabil/article/viewFile/2947/2382>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

BCB - BANCO CENTRAL DO BRASIL. Glossário. **Banco Central do Brasil**, [2017]. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/glossario.asp?Definicao=1017&idioma=P&idpai=GLOSSARIO>>. Acesso em: 16 mar. 2017.

BRUM, A. J. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. 28. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

CAIRES, M. **Entrevista concedida aos autores**. Secretaria Municipal de Indústria e Comércio. Nova Serrana. 2017.

CAMPOS, R. Uma crítica do capitalismo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. 4, mar. 1995.

CURY, A.; SILVEIRA, D. PIB recua 3,6% em 2016, e Brasil tem pior recessão da história. **G1 - O portal de notícias da Globo**, 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/pib-brasileiro-recua-36-em-2016-e-tem-pior-recessao-da-historia.ghtml>>. Acesso em: 7 mar. 2017.

FILGUEIRAS, L.; OLIVEIRA, E. A crise econômica mundial do capitalismo. In: BARROSO, A. S.; SOUZA, R. **A Grande Crise Capitalista Global 2007–2013: gênese, conexões e tendências**. São Paulo: Anita Garibaldi: Fundação Maurício Gabrois, 2013.

G1 CENTRO-OESTE DE MINAS. Criação de polo calçadista de Nova Serrana passa em nova comissão. **G1 - O portal de notícias da Globo**, 2016. Disponível em:

<<http://g1.globo.com/mg/centro-oeste/noticia/2016/11/criacao-de-polo-calcadista-de-nova-serrana-passa-em-nova-comissao.html>>. Acesso em: 26 set. 2017.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Hoje, 70% dos brasileiros consideram governo Dilma ruim ou péssimo. **IBOPE Inteligência**, 2015. Disponível em: <<http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/hoje-70-dos-brasileiros-consideram-governo-dilma-ruim-ou-pessimo/>>. Acesso em: 4 out. 2017.

_____. Nova Serrana. **Cidades | IBGE**, 2016. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/v3/cidades/municipio/3145208>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

LOBATO, P. H. **Migração em busca de emprego diminui população de 210 cidades mineiras**. Jornal Estado de Minas, 2017. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2017/08/31/interna_gerais,896612/migracao-em-busca-de-emprego-diminui-populacao-de-210-cidades-mineiras.shtml>. Acesso em: 29 set. 2017.

MTE - MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED. **Perfil do Município**, 2017. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_perfil_municipio/index.php>. Acesso em: 22 set. 2017.

PERRIN, F.; VETTORAZZO, L. PIB do Brasil cai 3,6% em 2016 e país tem pior recessão da história recente. **Folha de S.Paulo**, 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/03/1864275-pib-do-brasil-cai-36-em-2016-e-amarga-segundo-ano-de-queda.shtml>>. Acesso em: 7 mar. 2017.

POCHMANN, M. **O emprego no desenvolvimento da nação**. São Paulo: Boitempo, 2008.

SANDRONI, P. **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Best Seller, 1999.

SEBRAE - SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Anuário do trabalho na micro e pequena empresa**: 2013. 6. ed. Brasília: DIEESE, 2013. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Anuario%20do%20Trabalho%20Na%20Micro%20e%20Pequena%20Empresa_2013.pdf>. Acesso em: 8 maio 2017.

THE WORLD BANK. GDP growth (annual %). **World Bank Open Data**, 2016. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=BR>>. Acesso em: 26 set. 2016.

VERSIGNASSI, A. **Crash! Entenda a crise**. Superinteressante, 2008. Disponível em: <<http://super.abril.com.br/comportamento/crash-entenda-a-crise/>>. Acesso em: 14 mar. 2017.

AGENTES POLÍTICOS: Apontamentos sobre a responsabilidade por atos de improbidade, crime de responsabilidade e foro privilegiado

Bruno Cunha Gontijo⁵

RESUMO

A existência de um maior controle social sobre a atuação da Administração Pública, e o anseio proporcionado pela quebra do paradigma da necessária atuação pública meramente fundada em base normativa, onde essa mesma atuação precisa assumir contornos de legalidade e moralidade (aceitabilidade ética), são traços característicos desse contemporâneo modelo social. O desvio dessas finalidades, ato caracterizado inicialmente apenas como infração político-administrativa, ou isso somado a crime funcional, tende a acarretar imputação de responsabilidades ao agente infrator. Essa responsabilização de natureza não criminal segue dois regramentos de conteúdo e base idênticos, distinguíveis apenas pelo destinatário de suas disposições. É impossível imputar aos agentes que se encarregam de funções governamentais, que exercem parcela da soberania do estado, aquelas mesmas formulações que se direcionam aos agentes públicos sujeitos ao regime disciplinar ordinário, a existência de prerrogativas funcionais garantidas aos agentes políticos impede esse comportamento. A divergência conceitual havida entre os institutos da improbidade administrativa, dos crimes de responsabilidade, dos crimes funcionais e das infrações político-administrativas não deve servir de justificativa para inaplicação dos regimes de responsabilidade funcional, ao mesmo tempo em que não pode com fulcro nessa tendência de responsabilização olvidar-se de envidar esforços a garantir efetividade às disposições constitucionais instituidoras de prerrogativas.

Palavras-chave: Agentes Públicos. Agentes Políticos. Infrações político-administrativas. Improbidade Administrativa. Crime de Responsabilidade. Foro privilegiado.

ABSTRACT

The existence of greater social control over the performance of the Public Administration, and the yearning for the paradigm breakdown of the necessary public performance, merely based on a normative basis, where this same action has to assume legality and morality (ethical acceptability), are traits characteristic of this contemporary social model. The deviation of these ends, initially characterized only as a political-administrative infraction, or this added to a functional crime, tends to entail imputation of responsibilities to the offending agent. Such non-criminal liability follows

⁵ Advogado; Consultor Jurídico; Procurador da Câmara Municipal de Divinópolis. Mestre em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG). Professor do curso de graduação em Direito da Faculdade Pitágoras de Divinópolis e do curso de Ciências Contábeis da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas de Divinópolis (FACED). Professor de cursos de pós-graduação em Direito em diversas instituições de ensino superior.

two identical rules of content and basis, distinguishable only by the addressee of its provisions. It is impossible to impute to those agents who carry out governmental functions, which exercise part of the sovereignty of the state, those same formulations that are directed to the public agents subject to the ordinary disciplinary regime, the existence of functional prerogatives guaranteed to the political agents prevents this behavior. The conceptual divergence between institutes of administrative misconduct, crimes of responsibility, functional offenses and political and administrative offenses should not serve as a justification for non-application of functional liability regimes, while at the accountability to make efforts to ensure effectiveness of constitutional provisions establishing prerogatives.

Keywords: Public Agents. Political Agents. Political-administrative infractions. Administrative dishonesty. Responsibility Crime. Privileged forum.

1. APONTAMENTOS INICIAIS

Uma maior participatividade dos cidadãos nos assuntos que interessam à coletividade acarretando um instrumento forte e efetivo de controle dos atos administrativos e a facilidade com que informações de interesse comum são divulgadas e propagadas são sem dúvida pilares essenciais na mudança, ainda tímida, mas relevante, da mentalidade de agentes sociais e poderes constituídos em torno da questão ética na Administração Pública.

A leitura fria e superficial de caracterização de uma boa administração como aquela que apenas bem cumpria as diretrizes postas em normas jurídicas foi deixada de lado, segundo José Antônio Lisbôa Neiva (2005, p.8), a sociedade atual exige um novo perfil da Administração Pública, na medida que a configuração do estado social e democrático de direito supõe uma nova funcionalidade administrativa, que, ao invés de procurar impor sua vontade, deve propiciar fórmulas e medidas que impliquem a participação dos integrantes da coletividade na formulação de critérios para a realização de interesses coletivos.

Segundo o mencionado autor, é indispensável que a Administração atue com respeito, correção, lealdade, imparcialidade e boa-fé em relação a membros que integram a comunidade, assim como em relação aos beneficiários de serviços públicos colocados à disposição.

A atuação dos agentes administrativos pressupõe uma conjugação da observância a preceitos de ordem legal – afinal segundo o princípio da estrita legalidade a condução administrativa deve ser fiel à lei – e a preceitos de ordem ética, valor jurídico de conteúdo indeterminado erigido à condição de

princípio norteador da atuação administrativa consoante redação do *caput*, do art. 37, da Constituição da República de 1988.

Enquanto a ética poderia caracterizar-se como teoria ou ciência do comportamento moral dos homens em sociedade, nos dizeres de Sanchez Vásquez, citado por José Antônio Lisboa Neiva, a ética pública seria a modalidade daquele gênero que teria por objeto a atuação moral dos agentes da Administração Pública.

Reconhecido que a corrupção, a imoralidade e a improbidade na Administração Pública são mazelas que atingem historicamente as estruturas políticas de nossa sociedade, os princípios da probidade e da moralidade administrativas passaram a receber proteção constitucional com sua previsão no *caput*, e no §4º, do art. 37, da Constituição da República de 1988.

Art. 37. **A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios** de legalidade, impessoalidade, **moralidade**, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...]
§ 4º **Os atos de improbidade administrativa** importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (BRASIL, 2017, p. 56)

Nesse sentido, o princípio da moralidade administrativa passou a ter, além de suporte constitucional, também *status* de diretriz normativa de toda a atuação administrativa, portando-se como fundamento autônomo para a desconstituição de qualquer ato tendente a violá-lo.

2. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, CRIME DE RESPONSABILIDADE, CRIME FUNCIONAL E INFRAÇÃO POLÍTICO ADMINISTRATIVA

É certo que doutrina e jurisprudência revelam uma dificuldade enorme em estabelecer contornos precisos que permitam diferenciar os conceitos de improbidade administrativa, crime de responsabilidade, crime funcional e

infração político administrativa, e essa dificuldade não é minimizada nem um pouco pelos esclarecimentos trazidos pela legislação.

Eminentes administrativistas trazem conceitos similares em relação ao vocábulo agentes públicos, utilizando-o para caracterizar todos aqueles que, de forma permanente ou transitória, remunerada ou voluntária, independentemente da natureza, mantêm vínculo com a Administração Pública.

Esta expressão – *agentes públicos* – é a mais ampla que se pode conceber para designar genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam apenas ocasional ou episodicamente. Quem quer que desempenhe funções estatais, enquanto as exercita, é um agente público. Por isso, a noção abarca tanto o Chefe do Poder Executivo (em quaisquer das esferas) como os senadores, deputados e vereadores, os ocupantes de cargos ou empregos públicos da Administração direta dos três Poderes, os servidores das autarquias, fundações governamentais, das empresas públicas e sociedades de economia mista nas distintas órbitas de governo, os concessionários e permissionários de serviço público, os delegados de função ou ofício público, os requisitados, os contratados sob locação civil de serviços e os gestores de negócios públicos. [...] A noção de agente público é prestante também por abranger todos os sujeitos apontados nas Leis 4.898, de 9.12.65, e 8.429, de 2.6.92, as quais cuidam de sanções aplicáveis aos praticantes de atos de ‘abuso de autoridade’ ou atos de ‘improbidade administrativa’ respectivamente. Esta última – a de n. 8.429 – regulamentando o art. 37, §4º da Constituição Federal, ‘dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional [...] Os agentes públicos podem ser divididos em três grandes grupos, dentro dos quais são reconhecíveis ulteriores subdivisões. A saber: a) agentes políticos; b) servidores estatais, abrangendo servidores públicos e servidores das pessoas governamentais de direito privado; e c) particulares em colaboração com o Poder Público. (MELLO, 2008, p.245).

Nesse mesmo sentido os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles:

Servidores públicos em sentido amplo, no nosso entender, são todos os agentes públicos que se vinculam à Administração Pública, direta e indireta, do Estado, sob regime jurídico (a) estatutário regular, geral ou peculiar, ou (b) administrativo especial, ou (c) celetista, de natureza profissional e empregatícia. A classificação dos servidores públicos em sentido amplo é campo propício para divergências doutrinárias. De acordo com a Constituição Federal, na redação resultante da EC 19, chamada de ‘Emenda da Reforma Administrativa’ bem como da EC 20, classificam-se em quatro espécies: agentes políticos, servidores públicos em sentido estrito ou

estatutários, empregados públicos e os contratados por tempo determinado. (MEIRELLES, 2015, p.518).

A questão torna-se intrincada, para além da divergência conceitual entre os institutos da improbidade, crime de responsabilidade, crime funcional e infração político administrativa. Embora haja equivalência de natureza entre infrações qualificadas como atos de improbidade ou qualificadas como crime de responsabilidade, com distanciamento possível apenas a partir da identificação do agente que vem a cometer o ilícito, a lei de improbidade administrativa, ao indicar os que podem vir a ocupar o polo passivo da respectiva ação contempla a categoria dos agentes políticos.

Art. 1º **Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público**, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei. [...] Art. 2º **Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função** nas entidades mencionadas no artigo anterior. (BRASIL, 2017, p. 736).

Os agentes políticos, consoante a lição do eminente Celso Antônio Bandeira de Mello:

São os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que **se constituem nos formadores da vontade superior do Estado.** São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes do Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores. **O vínculo que tais agentes têm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política.** Exercem um *munus* público. Vale dizer, o que os qualifica para o exercício das correspondentes funções não é a habilitação profissional, a aptidão técnica, mas a qualidade de cidadãos, membros da *civitas* e, por isto, candidatos possíveis à condução dos destinos da sociedade. (MELLO, 2008, p.247).

A esses agentes, foram referenciadas infrações de natureza político-administrativa em dispositivos específicos da Constituição da República, vide arts. 50, e 85 que tratam dos “crimes de responsabilidade” praticados respectivamente por Ministros de Estado e pelo Presidente da República, e em diplomas autônomos como a Lei nº 1.079/50, e o Decreto-Lei 201/67.

A tradição constitucional brasileira já revelava a utilização dessa expressão por ocasião da Carta Constitucional de 1891:

Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:
[...] 28º) comutar e perdoar as penas impostas, **por crimes de responsabilidade**, aos funcionários federais;
Art. 54. São **crimes de responsabilidade** os atos do Presidente que atentarem contra:
1º) a existência política da União;
2º) a Constituição e a forma do Governo federal;
3º) o livre exercício dos Poderes políticos;
4º) o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais;
5º) a segurança interna do País;
6º) a **probidade da administração**;
7º) a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos;
8º) as leis orçamentárias votadas pelo Congresso.
[...]§ 3º. Ambas essas leis serão feitas na primeira sessão do Primeiro Congresso.
Art. 57. Os Juízes federais são vitalícios e perderão o cargo unicamente por sentença judicial.
[...]§ 2º. O Senado julgará os membros do Supremo Tribunal Federal **nos crimes de responsabilidade**, e este os Juízes federais inferiores. (BRASIL, 2017).

A Constituição de 1937 referia-se à matéria em diversos dispositivos:

Art. 85. São **crimes de responsabilidade** os atos do Presidente da República definidos em lei, que atentarem contra:
[...] d) a **probidade administrativa** e a guarda e emprego dos dinheiros público.
Art. 86. O Presidente da República será submetido a processo e julgamento perante o Conselho Federal, depois de declarada por dois terços de votos da Câmara dos Deputados a procedência da acusação.
[...] § 2º. Uma lei especial definirá os **crimes de responsabilidade** do Presidente da República e regulará a acusação, o processo e o julgamento. (grifou-se)
Art. 89. Os Ministros de Estado não são responsáveis perante o Parlamento, ou perante os Tribunais, pelos conselhos dados ao Presidente da República.

§ 1º. Respondem, porém, quanto aos seus atos, pelos crimes qualificados em lei.

§ 2º. Nos **crimes** comuns e **de responsabilidade**, serão processados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal, e, nos conexos com os do Presidente da República, pela autoridade competente para o julgamento deste.

Art. 100. Nos **crimes de responsabilidade**, os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão processados e julgados pelo Conselho Federal.

Art. 101. Ao Supremo Tribunal Federal compete:

I - processar e julgar originariamente:

[...] b) os Ministros de Estado, o Procurador-Geral da República, os Juízes dos Tribunais de Apelação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, os Ministros do Tribunal de Contas e os Embaixadores e Ministros diplomáticos, nos **crimes** comuns e nos **de responsabilidade**, salvo quanto aos Ministros de Estado e aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, o disposto no final do §2º do art. 89 e no art. 100.

Art. 103. Compete aos Estados legislar sobre a sua divisão e organização judiciária e prover os respectivos cargos, observados os preceitos dos arts. 91 e 92 e mais os seguintes princípios:

[...] e) competência privativa do Tribunal de Apelação para o processo e julgamento dos Juízes inferiores, nos **crimes** comuns e **de responsabilidade**. (BRASIL, 2017).

O texto constitucional de 1946 não apresentou mudanças significativas em relação ao documento constitucional precedente. Por seu turno, a Constituição de 1967 referiu-se à matéria da seguinte forma:

Art. 84. São **crimes de responsabilidade** os atos do Presidente que atentarem contra a Constituição federal e, especialmente:

[...] V - a **proibidade na administração**.

Art. 85. O Presidente, depois que a Câmara dos Deputados declarar procedente a acusação pelo voto de dois terços de seus membros, será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal nos **crimes** comuns, ou, perante o Senado Federal, nos **de responsabilidade**.

Art. 88. Os Ministros de Estado, nos **crimes** comuns e nos **de responsabilidade**, serão processados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal e, nos conexos com os do Presidente da República, pelos órgãos competentes para o processo e julgamento deste.

Parágrafo único - São **crimes de responsabilidade** do Ministro de Estado os referidos no art. 84 e o não comparecimento à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, quando regularmente convocados.

Art. 113. O Supremo Tribunal Federal, com sede na Capital da União e jurisdição em todo o território nacional, compõe-se de 11 (onze) Ministros. (Redação dada pelo Ato Institucional n. 6, de 1969)

[...] § 2º. Os Ministros serão, **nos crimes de responsabilidade**, processados e julgados pelo Senado Federal. (Redação dada pelo Ato Institucional n. 6, de 1969)

Art. 114. Compete ao Supremo Tribunal Federal:

I - processar e julgar originariamente:

[...] b) nos **crimes** comuns e **de responsabilidade**, os Ministros de Estado, ressalvado, o disposto no final do art. 88, os Juízes Federais,

os Juízes do Trabalho e os membros dos Tribunais Superiores da União, dos Tribunais Regionais do Trabalho, dos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, os Ministros dos Tribunais de Contas, da União, dos Estados e do Distrito Federal, e os Chefes de Missão Diplomática de caráter permanente.

Art. 136. Os Estados organizarão a sua Justiça, observados os arts. 108 a 112 desta Constituição e os dispositivos seguintes:

[...] § 3º. Compete privativamente ao Tribunal de Justiça processar e julgar os membros do Tribunal de Alçada e os Juizes de inferior instância, nos **crimes** comuns e nos **de responsabilidade**, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral, quando se tratar de crimes eleitorais. (BRASIL, 2018).

A atual Constituição da República de 1988 apresenta em diversas ocasiões a utilização dessa expressão “crime de responsabilidade” para referir-se, na verdade, a infrações de ordem político-administrativas praticadas por agentes investidos de função governamental:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5o do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: (Incluído pela Emenda Constitucional n. 25, de 2000) [...] § 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 25, de 2000)

§ 2º Constitui **crime de responsabilidade** do Prefeito Municipal: (Incluído pela Emenda Constitucional n. 25, de 2000)

I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional n. 25, de 2000) II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou (Incluído pela Emenda Constitucional n. 25, de 2000)

III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 25, de 2000)

§ 3º Constitui **crime de responsabilidade** do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 25, de 2000)

Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando **crime de responsabilidade** a ausência sem justificção adequada. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão n. 2, de 1994)

[...] 2º As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em **crime de responsabilidade** a recusa, ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão n. 2, de 1994)

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos **crimes de responsabilidade**, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 23, de 02/09/99)

II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos **crimes de responsabilidade**; (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004)

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 35, de 2001)

§ 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 35, de 2001)

[...] § 3º Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 35, de 2001)

Art. 85. São **crimes de responsabilidade** os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

[...] V - a **probidade na administração**;

[...] Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

§ 1º - O Presidente ficará suspenso de suas funções:

[...] II - nos **crimes de responsabilidade**, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

Art. 96. Compete privativamente:

[...] III - aos Tribunais de Justiça julgar os juízes estaduais e do Distrito Federal e Territórios, bem como os membros do Ministério Público, nos **crimes** comuns e **de responsabilidade**, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral.

Art. 100. [...] § 6º O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatório incorrerá em **crime de responsabilidade**. (Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional n. 30, de 2000 e renumerado pela Emenda Constitucional n. 37, de 2002)

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

[...] c) nas infrações penais comuns e nos **crimes de responsabilidade**, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente; (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 23, de 1999)

Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

I - processar e julgar, originariamente:

a) nos **crimes** comuns, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, e, nestes e nos **de responsabilidade**, os desembargadores

dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais.

Art. 108. Compete aos Tribunais Regionais Federais:

I - processar e julgar, originariamente:

a) os juízes federais da área de sua jurisdição, incluídos os da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho, nos **crimes** comuns e **de responsabilidade**, e os membros do Ministério Público da União, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral.

Art. 167. São vedados:

§ 1º. Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de **crime de responsabilidade**. (BRASIL, 2018).

Com extrema exatidão, tomando em consideração as utilizações da expressão em nossos textos constitucionais, em nenhuma delas o vocábulo crime de responsabilidade quis de fato expressar conteúdo de direito penal, isto é, em nenhuma das colocações quis significar que se está diante de um crime cuja consequência seria a aplicação de pena restritiva de liberdade.

Em outros diplomas normativos, como no Decreto-Lei nº 201/67, a expressão crime de responsabilidade é utilizada tencionando fazer menção a infrações praticadas por Prefeitos e Vereadores, cuja responsabilização se dá mediante aplicação de penalidade tipicamente penal, tanto que às infrações enumeradas no art. 1º, são reservadas penalidades de reclusão e detenção, ao passo que no mesmo texto legal; às infrações chamadas político-administrativas reserva-se a cassação do mandato do agente político.

Esclarecedoras são as palavras do jurista Damásio de Jesus ao tecer comentários acerca da utilização dessa expressão “crime de responsabilidade”:

[...] na legislação brasileira, apresenta um sentido ambíguo, uma vez que se refere a crimes e a infrações político-administrativas não sancionadas com penas de natureza criminal. Em nosso entender deve-se fazer uma clara distinção entre infrações de responsabilidade e crimes de responsabilidade, ambos aplicáveis aos *improbis administrator*. As primeiras significam meras condutas reprováveis do ponto de vista ético-político-administrativo e puníveis com medidas de caráter apenas político, tais como a suspensão do exercício de cargos e funções públicos e a cassação de mandatos eletivos. Os últimos, *crimes* na verdadeira acepção do termo, devem ser entendidos, exclusivamente como *delicta in officio*, lesivos à Administração Pública, com natureza tipicamente penal, especial (por

antinomia aos funcionais comuns, elencados no Código Penal), cometidos somente por pessoa a ocupar cargo público eletivo e em razão deste desempenho (caso em que será próprio e especial), aos quais se cominam penas de reclusão ou de detenção, nada impedindo a co-autoria ou participação (caso de crime impróprio). (JESUS *apud* LIMA FILHO, 2008, p.37).

Mais adequado então seria que a expressão “crime de responsabilidade” referenciando-se às infrações de conteúdo político-administrativo, tivesse seu uso descartado. Discorda disso o autor do projeto do Decreto-Lei nº 201/67, o mestre Hely Lopes Meirelles (1998, p.597), que relativiza essa controvérsia. Melhor seria que às infrações de natureza não penal cometidas por agentes investidos de função governamental, cuja sanção é de ordem política e onde o processo se conduz perante órgãos também políticos, se atribuísse expressão diversa, do tipo infrações político-administrativas.

Dessa forma, seriam conceituadas como infrações político-administrativas condutas de agentes políticos das quais resultam violação de deveres éticos e funcionais, e que a lei indica e sanciona com a cassação do mandato. Essas infrações resultam de uma responsabilidade que é independente de qualquer outra, passível de reconhecimento pela respectiva Casa Legislativa da entidade estatal a que pertence o acusado. Seriam infrações político-administrativas as ações referidas no §4º, do Decreto-Lei nº 201/67, assim como as citadas nos arts. 4º ao 10, 13, 39 e 40 da Lei nº 1.079/50. Em nosso ordenamento, com menor acerto, essas infrações são tratadas pelo vocábulo crimes de responsabilidade cometidos por agentes políticos.

3. CUMULATIVIDADE DAS SANÇÕES POR CRIMES DE RESPONSABILIDADE E POR ATOS DE IMPROBIDADE

Estabelecido para esse trabalho que o vocábulo “crimes de responsabilidade” necessariamente deve ser lido amoldado ao conteúdo da expressão “infrações político-administrativas”, afastando-se do sentido aproximado de crime funcional, torna-se evidente que toda referência é passa a ser direcionada àquelas pessoas investidas de funções governamentais, que

reconhecidos como agentes políticos integram o governo em seus primeiros escalões.

A saber, a interação entre crimes de responsabilidade e agentes investidos de funções governamentais é digna do estabelecimento de normatizações específicas, cabe aqui referir-se à Lei nº 1.079/50, que trata das infrações político-administrativas passíveis de cometimento pelo Presidente da República, Governadores, Senadores e Deputados federais e estaduais, além de Ministros e Secretários de Estado; ou ao Decreto-Lei nº 201/67, que trata dos crimes funcionais e das infrações político-administrativas passíveis de cometimento pelos Prefeitos Municipais e Vereadores.

É certo, porém, que a lei de improbidade não limita seu espectro de incidência à figura dos agentes políticos. Com fundamento na redação do seu art. 2º, a lei de improbidade encontra-se direcionada a atingir qualquer agente público – no sentido ampliado da expressão – incluindo nesse conceito os agentes políticos.

O traço distintivo existente entre a Lei nº 1.079/50, ou o Decreto-Lei nº 201/67, e a Lei nº 8.429/92, reside justamente no seu fundamento de validade. Considerando que aos agentes políticos não se aplicam as disposições disciplinares próprias aos demais agentes públicos, pois aqueles não mantêm junto ao Estado vínculo de natureza profissional, a existência, a natureza e o alcance do processo de responsabilização das pessoas investidas de funções governamentais é de matiz constitucional, fazendo supor existir a figura de um processo disciplinar de natureza constitucional.

Citando o professor Luiz Flávio Gomes (2009), o poder disciplinar que afeta os agentes políticos de que tratam a Lei nº 1.079/50, e o Decreto-Lei nº 201/67, não se confunde com o poder disciplinar que a Administração possui em relação aos demais agentes públicos. O poder disciplinar referenciado em normas especiais encontra justificativa no vínculo necessário de controle que deve existir entre os Poderes, único mecanismo viável a suplantar a inexistência de vínculos de hierarquia em relação aos agentes políticos; o poder disciplinar de índole política emana do poder sancionador constitucional.

[...] quando se trata de agentes políticos não há aplicação daquelas sanções administrativas incidentes para as categorias de agentes públicos em geral, como, por exemplo, a suspensão. Comprovada a prática de uma infração político-administrativa, a penalidade é única: afastamento do cargo. Isto se dá pelo fato de que, como adverte Hely Lopes Meirelles, a situação dos que deliberam e conduzem os negócios públicos ser muito diversa das dos que apenas cumprem e executam tarefas administrativas, sem qualquer responsabilidade decisória. (GOMES, 2009, p. 16).

Não se olvida que a mesma penalidade de afastamento do cargo tem previsão para atos qualificados como improbidade administrativa. É que essas infrações têm uma mesma natureza, a mesma gênese, são infrações político-administrativas distinguíveis apenas por quem as pratica e também, possivelmente, pelo órgão encarregado da aplicação da penalidade.

Uma eventual inaplicabilidade da lei de improbidade aos agentes políticos teria como fundamento ou justificativa a distinção entre o poder disciplinar reservado aos encarregados de funções governamentais, representantes dos Poderes do Estado, e aquele reservado aos que não detêm esses mesmos poderes políticos.

Esse poder disciplinar de derivação constitucional viabiliza, nos dizeres do jurista Paulo Brossard, citado por Luiz Flávio Gomes (2016), realização de julgamentos políticos, prolatados por uma autoridade política, em virtude de causas políticas, ao cabo de um processo político instaurado sob considerações de conveniência política.

Propriamente em relação à cumulação de sanções, configurando o ato de improbidade ou a infração político-administrativa um ilícito penal, o agente não se olvidará de responder em ambas as instâncias. Mas a mesma situação não pode ser sustentada quando a responsabilização se dá pelo cometimento de um ato de improbidade ou de uma infração político-administrativa.

[...] tanto os atos de improbidade quanto os 'crimes' de responsabilidade (quando destituído de caráter penal – infrações político-administrativas, portanto) possuem a mesma natureza jurídica, ou seja, representam infrações administrativas e como tal, não podem ser duplamente aplicadas, sob pena de flagrante ofensa ao princípio do ne bis in idem. Ambas, por outro lado, não contam com natureza 'penal'. O que as diferencia é o órgão que poderá aplicar as sanções delas decorrentes. (GOMES, 2016)

O Supremo Tribunal Federal firmou posição no julgamento da Reclamação nº 2138/DF na qual os agentes investidos de função política não respondem pelas condutas descritas na lei de improbidade administrativa, senão pelas condutas descritas em lei específica. Por maioria, em 13/06/2007, o Pleno julgou procedente a reclamação, restando vencidos os Ministros Marco Aurélio, Carlos Velloso, Joaquim Barbosa, Celso de Mello, e Sepúlveda Pertence.

EMENTA: RECLAMAÇÃO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CRIME DE RESPONSABILIDADE. AGENTES POLÍTICOS. I. PRELIMINARES. QUESTÕES DE ORDEM. I.1. Questão de ordem quanto à manutenção da competência da Corte que justificou, no primeiro momento do julgamento, o conhecimento da reclamação, diante do fato novo da cessação do exercício da função pública pelo interessado. Ministro de Estado que posteriormente assumiu cargo de Chefe de Missão Diplomática Permanente do Brasil perante a Organização das Nações Unidas. Manutenção da prerrogativa de foro perante o STF, conforme o art. 102, I, "c", da Constituição. Questão de ordem rejeitada. I.2. Questão de ordem quanto ao sobrestamento do julgamento até que seja possível realizá-lo em conjunto com outros processos sobre o mesmo tema, com participação de todos os Ministros que integram o Tribunal, tendo em vista a possibilidade de que o pronunciamento da Corte não reflita o entendimento de seus atuais membros, dentre os quais quatro não têm direito a voto, pois seus antecessores já se pronunciaram. Julgamento que já se estende por cinco anos. Celeridade processual. Existência de outro processo com matéria idêntica na seqüência da pauta de julgamentos do dia. Inutilidade do sobrestamento. Questão de ordem rejeitada. II. MÉRITO. II.1. Improbidade administrativa. Crimes de responsabilidade. Os atos de improbidade administrativa são tipificados como crime de responsabilidade na Lei nº 1.079/1950, delito de caráter político-administrativo. II.2. Distinção entre os regimes de responsabilização político-administrativa. O sistema constitucional brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos. A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, § 4º (regulado pela Lei nº 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, "c", (disciplinado pela Lei nº 1.079/1950). Se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 4º) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, "c", da Constituição. II.3. Regime especial. Ministros de Estado. Os Ministros de Estado, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade (CF, art. 102, I, "c"; Lei nº 1.079/1950), não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992). II.4. Crimes de responsabilidade. Competência do Supremo Tribunal Federal. Compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar os delitos político-administrativos, na hipótese do art. 102, I, "c", da Constituição. Somente o STF pode processar e julgar Ministro de Estado no caso de crime de

responsabilidade e, assim, eventualmente, determinar a perda do cargo ou a suspensão de direitos políticos. II.5. Ação de improbidade administrativa. Ministro de Estado que teve decretada a suspensão de seus direitos políticos pelo prazo de 8 anos e a perda da função pública por sentença do Juízo da 14ª Vara da Justiça Federal - Seção Judiciária do Distrito Federal. Incompetência dos juízos de primeira instância para processar e julgar ação civil de improbidade administrativa ajuizada contra agente político que possui prerrogativa de foro perante o Supremo Tribunal Federal, por crime de responsabilidade, conforme o art. 102, I, "c", da Constituição. III. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (Rcl 2138, Relator(a): Min. NELSON JOBIM, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES (ART.38,IV,b, DO RISTF), Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2007, DJe-070 DIVULG 17-04-2008 PUBLIC 18-04-2008) (STF, 2018, on-line).

Segundo restou decidido pelo Supremo Tribunal Federal, enquanto ainda encarregados das funções governamentais que lhes foram cometidas, agentes políticos não são e não devem ser responsabilizados segundo as regras da lei de improbidade, o são segundo as regras da legislação específica, encarregada de tipificar as condutas de natureza político-administrativa que serão tratadas como crimes de responsabilidade. Nesse sentido a responsabilização dessa categoria de agentes é incumbência de órgãos constitucionalmente legitimados, não de qualquer tribunal de instância originária.

Colhe-se do voto condutor proferido pelo Ministro Nelson Jobim alguns parâmetros de sustentação desse entendimento. Sustenta em seu voto o eminente Ministro que, consideradas as consequências do cometimento de um ato de improbidade administrativa de se admitir que as infrações político-administrativas cometidas por autoridades governamentais estariam contidas no conteúdo das leis que especificamente tipificam os crimes de responsabilidade; ainda, que as penalidades que decorrem de uma eventual responsabilização por improbidade administrativa representam medida judicial de forte conteúdo penal, apenas ilustrada sob a roupagem de uma ação civil por improbidade, mas tipicamente caracterizadoras de crimes de responsabilidade, aos quais se impõe competência de julgamento diferenciada; e por fim, que os agentes políticos são submetidos a uma regime de responsabilidade distinto dos demais agentes públicos, buscando evitar decisões desproporcionais e inapropriadas que venham a ser tomadas por autoridades com maior sujeição a influências indesejáveis.

[...] Porque o ato de improbidade administrativa é, na sua essência, crime de responsabilidade (também denominado, quiçá com maior propriedade, de infração político-administrativa), praticável não só pelo presidente da República, mas por todo e qualquer agente público, a Lei nº 1.079/50 estendeu sua aplicação aos Ministros de Estado (art. 13), aos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 39), ao Procurador-Geral da República (art. 40), aos governadores e secretários dos estados-membros (art. 74), fazendo questão de repetir, relativamente a cada um deles, que o procedimento incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo atenta contra a probidade da Administração e é crime de responsabilidade. Por se tratar de crime de responsabilidade, o processo e julgamento dos agentes públicos, sejam ou não agentes políticos, aos quais se imputa a autoria de ato de improbidade administrativa, não de obedecer às regras de competência constitucionalmente fixadas. Assim, pelos atos de improbidade que praticar, porque constitutivos de crime de responsabilidade, o Presidente da República há de ser processado e julgado pelo Senado Federal, mediante prévia licença da Câmara dos Deputados, nos termos do art. 86 da Constituição Federal; os Ministros de Estado e os comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, quando não se tratar de crime de responsabilidade conexo com o do Presidente da República, os ministros do próprio Supremo Tribunal Federal, os membros dos Tribunais Superiores, os ministros do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente serão processados e julgados, originariamente, pelo Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, c, da Constituição Federal); os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os juízes dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os membros dos Ministério Público da União que oficiem perante Tribunais, quando a eles imputada a prática de ato de improbidade, ou seja, a prática de crime de responsabilidade, deverão eles ser processados e julgados, originariamente, pelo Superior Tribunal de Justiça (art. 105, I, a, da Constituição Federal); os governadores dos estados e do Distrito Federal, pela Assembleia Legislativa, nos termos da Lei nº 1.079/50, com a devida adequação ao texto constitucional vigente; os prefeitos e vereadores, pela Câmara Municipal, segundo regras estampadas nos artigos 4º e 7º, respectivamente, do Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Obviamente, os agentes públicos que não têm foro por prerrogativa de função constitucionalmente fixado, serão processados e julgados por juiz de primeiro grau de jurisdição. (STF, 2018, on-line).

Referindo-se ao voto proferido pelo Ministro Moreira Alves no conflito de jurisdição nº 6130/MG, o Ministro Nelson Jobim ainda ressaltou a natureza especial das leis que disciplinam crimes de responsabilidade em relação à natureza geral da lei de improbidade administrativa.

[...] Na realidade, porém, não é o que se verifica. A competência por prerrogativa de função se situa, necessariamente, no segundo grau de jurisdição. As normas que a disciplinam não são, porém,

excepcionais, em face das relativas à competência originária residual dos juizes de primeiro grau da mesma jurisdição, mas, simplesmente, especiais com relação a estas. Com efeito, ao contrário do direito excepcional, que retira da esfera da disciplina do direito comum um caso particular que, por si mesmo, deveria estar regido por este, e lhe dá tratamento diverso, o direito especial retira da esfera do direito comum certas matérias a que dá tratamento especial para atender à natureza especial das relações e dos escopos que a tais matérias se referem”. (STF, 2018, on-line).

E assim arremata seu voto o Ministro relator Nelson Jobim:

A jurisdição especial, como prerrogativa de certas funções públicas, é, realmente, instituída não no interesse da pessoa do ocupante do cargo, mas no interesse público do seu bom exercício, isto é, do seu exercício com o alto grau de independência que resulta da certeza de que seus atos venham a ser julgados com plenas garantias e completa imparcialidade. Presume o legislador que os tribunais de maior categoria tenham mais isenção para julgar os ocupantes de determinadas funções públicas, por sua capacidade de resistir, seja à eventual influência do próprio acusado, seja às influências que atuarem contra ele. A presumida independência do tribunal de superior hierarquia é, pois, uma garantia bilateral, garantia contra e a favor do acusado. (STF, 2018, on-line).

A especialidade das normas que tipificam os chamados crimes de responsabilidade, a natureza da função pública desempenhadas pelas pessoas investidas de poderes governamentais, e a negativa ao regime constitucional dos foros privilegiados por prerrogativa de função pela lei de improbidade (que pressupõe foro de processamento da ação perante o juízo de primeiro grau de jurisdição), permitem aduzir estarem afastados da abrangência do art. 2º, da Lei nº 8.429/92 os agentes políticos referidos pela Lei nº 1.079/50 e pelo Decreto-Lei nº 201/67.

Nesse sentido trecho do voto proferido pelo Ministro Eros Grau no julgamento da ADI 2797/DF, que reconheceu a inconstitucionalidade da Lei nº 10.628/2002 que acresceu os §§ 1º e 2º, ao art. 84, do Código de Processo Penal, promovendo uma extensão do foro privilegiado a ex-autoridades.

Repetindo o que afirmei há pouco, não há como conceber a convivência de uma ação de improbidade, de nítidos efeitos penais e responsabilidade política, com uma ação penal correspondente, por crime de responsabilidade, ajuizadas perante distintas instâncias judiciais. Pois bem: se ambas as ações buscam soluções punitivas para os mesmos atos, não há como nem por que admitir a existência coincidente de ambas. Se for assim, o problema não estará mais em coexistirem as duas ações em instâncias diferentes, mas na própria incidência de duas leis penais sobre um mesmo fato. Não há razão

para o *bis in idem*. A punição da autoridade, cujo ato de improbidade está tipificado como crime de responsabilidade, já estaria prevista na lei que cuida da sua situação específica. (STF, 2018, on-line).

As pessoas investidas de funções governamentais, seja porque não sujeitas à hierarquia ou porque contam com regime jurídico especial, enquanto mantida aquela condição funcional afastam-se do regramento da lei de improbidade administrativa. A sanção decorrente da prática de uma infração político-administrativa não apresenta conflitos perante uma sanção penal, essas não se confundem, pois apresentam natureza diversa; quando se trata, porém, de duas sanções de natureza intrinsecamente idênticas essa mesma convivência não se sustenta. É o que ocorre com as infrações político-administrativas tratadas normalmente ora como crimes de responsabilidade ora como atos de improbidade administrativa. Corresponderia a uma violação do princípio do *ne bis in idem* a imposição cumulativa dessas duas sanções de idênticos fundamentos e natureza.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em termos conclusivos, há uma importante consideração a ser apresentada, os agentes políticos, por diversas particularidades, mas, sobretudo, por representarem e exercerem parcela da soberania do estado devem sujeitar-se, necessariamente a disposições normativas específicas. Eventuais prerrogativas conferidas à função desempenhada, não ao agente frise-se, encontram legítimo fundamento numa intenção de tutelar a própria sociedade contra ingerências de origem não republicanas.

A probidade administrativa é um valor constantemente buscado pela sociedade, o que se reflete nas inúmeras disposições constitucionais e infraconstitucionais que tipificando condutas indesejáveis sob essa ótica, terminam por estabelecer sanções para os casos de sua transgressão.

Por certo, de conformidade como o modo como doutrina e jurisprudência demonstraram ter evoluído nesse aspecto, um ato caracterizado como ímprobo praticado por um agente público pode resultar em desdobramentos distintos, se praticado por agente público a quem a lei atribui competências administrativas qualificar-se-á como ato de improbidade sujeito a penalidades que transitam

entre a suspensão de direitos políticos, a perda da função pública e a obrigatoriedade de promover ressarcimento do dano causado ao erário; caso praticado por quem a lei atribui encargos governamentais qualificar-se-á como crime de responsabilidade, respeitada a intensa crítica ao uso dessa expressão, sujeito à penalidade de cassação do mandato.

A identidade de gênese conceitual entre ato de improbidade e crime de responsabilidade impede que suas penalidades possam vir a ser aplicadas de forma cumulativa, afinal, tipificadas, as condutas enumeradas como crime de responsabilidade (infração político-administrativa) são parelhas com as condutas que ensejam responsabilização por improbidade. O mesmo acerca do impedimento de aplicação cumulativa de sanções não deve ser dito quando coincidentemente a infração político-administrativa tem contornos também de crime propriamente dito, em casos assim, penalidades de ordem administrativa e criminal convivem em perfeita harmonia.

Como em sua tipificação improbidade administrativa e crime de responsabilidade são nomenclaturas apenas semanticamente distintas empregadas para caracterização de uma mesma conduta infracional de natureza político-administrativa, é justamente a categoria do agente que pratica o ilícito que vai servir para definição da incidência da Lei nº 1.079/50, ou do Decreto-Lei nº 201/67 – que tratam dos crimes de responsabilidade cometidos por agentes políticos – ou mesmo da Lei nº 8.429/92 – que trata dos atos de improbidade administrativa.

Os agentes políticos, pessoas a quem se investe função governamental e que ocupam os mais altos escalões do estado não se sujeitam ao mesmo regime disciplinar aplicável aos demais agentes públicos do estado, seu regime disciplinar é de matriz constitucional e entre as sanções a que se sujeitam, a principal é a que comina no afastamento definitivo do cargo. E há razão de ser, se o agente político se encarrega do direcionamento do estado, suas decisões afetam um sem número de interessados, corrompida sua legitimidade através do cometimento de uma infração político-administrativa, nada mais adequado que um célere, senão imediato, afastamento do respectivo cargo, na intenção de minimizar os prejuízos suportados pela coletividade.

Considerada a relevância das funções atribuídas aos agentes políticos e a necessidade de garantia de sua condução isenta de interferências é que se

tornam justificáveis garantias como o foro privilegiado, em muitos casos, apto a deslocar para órgãos específicos a competência para processamento de algumas questões de suma relevância para a coletividade.

Como na ação de improbidade não cumpre, em regra, sustentar qualquer afastamento da competência do juízo de primeiro grau de jurisdição para apreciação dos fatos apresentados, e as condutas tipificadas na lei de improbidade encontram correspondência na definição dos crimes de responsabilidade, por necessidade de reconhecimento e legitimação das cláusulas constitucionais que estabelecem foros privilegiados por prerrogativa de função aos agentes políticos, é acertado sustentar não serem aplicáveis aos agentes governamentais enquanto perdure o vínculo, as disposições da lei de improbidade administrativa.

REFERÊNCIAS

BASTOS, C. **Curso de Direito Constitucional**. 22 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL, Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm> Acesso em: 28 dez. 2017.

_____. Constituição (1937). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm> Acesso em: 28 dez. 2017.

_____. Constituição (1946). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> Acesso em: 05 jan. 2018.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

_____. **Lei 8429, de 02 de junho de 1992**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm> Acesso em: 05 jan. 2018.

_____. **Lei 1079, de 10 de abril de 1950**. Altera a legislação tributária federal relativa ao parcelamento ordinário de débitos tributários; concede remissão nos casos em que

especifica; institui regime tributário de transição, altera normas jurídicas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111941.htm> Acesso em: 05/01/2018.

_____. **Decreto-Lei 201, de 27 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0201.htm> Acesso em: 05 jan. 2018.

GOMES, L. F. **Legislação Criminal Especial.** Vol .6. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

_____.; BIANCHINI, A. **Agentes políticos estão sujeitos à Lei de improbidade administrativa?** JusBrasil, 2016. Disponível em <<https://professoraalice.jusbrasil.com.br/artigos/121814443/agentes-politicos-estao-sujeitos-a-lei-de-improbidade-administrativa>> Acesso em: 20 dez. 2017.

JESUS, D. E. Impeachment. **Carta Forense.** 2015. Disponível em <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/colunas/impeachment/15958>> Acesso em: 05 jan. 2018.

LIMA FILHO, A. A. de. **Prefeitos e Vereadores: crimes e infrações de responsabilidade.** 3 ed. São Paulo: Mundo Jurídico, 2008.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro.** 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo.** 26 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

NEIVA, J. A. L. **Improbidade Administrativa: estudo sobre a demanda da ação de conhecimento e cautelar.** Rio de Janeiro: Impetus, 2005.

NOGUEIRA, Paulo Lucio. **Leis Especiais (Aspectos Penais).** São Paulo: Leud, 1986.

SILVA, J. A da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 29ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

STF. **Recurso Extraordinário Rcl 2138 DF.** Relator: Ministro Nelson Jobim. DJe-070 DIVULG 17/04/2008 PUBLIC 18/04/2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%282138%2ENUME%2E+OU+2138%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/hrxz9y3>> Acesso em: 05 jan. 2018.

ANÁLISE DO PROGRAMA EDUCACIONAL DE RESISTÊNCIA ÀS DROGAS (PROERD) E SUA EFICÁCIA COMO INSTRUMENTALIZADOR AO SISTEMA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS (SISNAD)

Tiago Lenoir Moreira⁶

RESUMO

O estudo tem o propósito de verificar se o “Programa Educacional de Resistência às Drogas” (PROERD) contribui para instrumentalizar o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - SISNAD. A metodologia utilizada foi Revisão da Literatura, por meio de análise de artigos científicos, dissertações, monografias e legislações referentes ao tema. A análise dos documentos demonstra a consonância dos objetivos do PROERD com as diretrizes estabelecidas pela Secretaria Nacional Antidrogas e atividades de prevenção previstas na Lei 11343/2006.

Palavras-chave: Combate às drogas; PROERD; Secretaria Nacional Antidrogas.

ABSTRACT

The study aims to verify if the "Educational Program of Resistance to Drugs" (PROERD) contributes to equip the National System of Public Policies on Drugs - SISNAD. The methodology was Literature Review, through analysis of scientific articles, dissertations, monographs and legislation on the topic. The analysis of the documents shows the line of Proerd objectives with the guidelines established by the National Anti-Drug Secretariat and prevention activities provided by Law 11343/2006.

Keywords: Combating drugs; PROERD; National Anti-drug Secretariat.

INTRODUÇÃO

A polícia militar ao longo da história foi lembrada como uma corporação truculenta, repressora, principalmente pelos períodos áureos da ditadura, marcados pelo cerceamento de liberdade e direitos. Atualmente, esta visão tem sido substituída por um órgão caracterizado pelo diálogo permanente com a sociedade, estando o miliciano mais próximo do cidadão, servindo comunitariamente.

Aproximar policial e comunidade propicia ao profissional de segurança república uma melhor análise de seu ambiente de trabalho. Poderá perceber, por exemplo, em uma comunidade quem é cidadão de bem e quem é criminoso. O policial comunitário conhece os comerciantes e os moradores de uma determinada região, sabe onde estão as áreas de riscos. Ou seja, o bom

⁶ Mestre em Direito pela Universidade de Itaúna e Especialista em Criminologia pelo IEC/PUC MINAS.

policial é aquele que conhece o ambiente e as pessoas com as quais lida. Desta forma poderá reprimir a criminalidade com maior eficiência e presteza.

Hodiernamente, as principais linhas de ações policiais estão voltadas para o combate ao tráfico e uso ilícito de entorpecentes, pois, além das drogas causarem malefícios à saúde do usuário, causam disputas entre gangues, alimentam economicamente a criminalidade que, por sua vez, fomenta crimes contra o patrimônio e diversos homicídios. Tal realidade foi exposta no Informe Mundial de las Drogas 2012, elaborado pela Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el delito (ONUDD) conforme pode ser verificado a seguir:

O uso de drogas ilícitas, também está intimamente relacionado de várias maneiras com o crime. Os usuários de drogas costumam cometer crimes de motivação financeira para financiar seu vício. Além disso, quando cometem crimes, muitos criminosos estão sob a influência de drogas ilícitas, o que reduz as inibições. Muitas vezes, o uso de drogas ilícitas está associada a problemas comportamentais, de acordo com a substância e as quantidades utilizadas, pode envolver ou levar à agressão ou violência. No entanto, é possível que os consumidores de drogas possuam distúrbios de comportamento e personalidade anti-social, antes de iniciar o uso de drogas, tornando-os mais suscetíveis ao crime e uso indevido de drogas. Assim, em geral os criminosos tendem a consumir um volume de droga muito maior do que o resto da população. (ONUDD, 2009, p.103). ONUDD 2009. Informe Mundial de las Drogas. *Publicación de las Naciones Unidas, 2009.*

Diante da necessidade de redução dos índices de violência e, sobretudo, da prevenção do uso ilícito de entorpecentes, o programa norte-americano Drug Abuse Resistance of Education (D.A.R.E) foi implantado no Brasil, após algumas adaptações à realidade do país, tendo aqui adquirido o nome de Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD). O Programa tem como alvo crianças e adolescentes. Segundo Antunes e Ferraz (2014), os currículos do Proerd são destinados aos alunos do 5º e 7º anos e foram fundamentados na teoria da aprendizagem sócio emocional, a qual identifica as habilidades básicas fundamentais no processo de desenvolvimento do indivíduo, para a promoção da saúde e bem estar pessoal e social. A didática tem por objetivo demonstrar ao menor as consequências do uso de entorpecentes de forma lúdica e pedagógica com uma linguagem acessível a este público.

O presente trabalho tem por objetivo demonstrar de forma sistemática e por meio de análises de artigos e dissertações acadêmicas se o PROERD é uma alternativa eficaz para combate à criminalidade e, conseqüentemente, um instrumentalizador para o sistema nacional de políticas públicas sobre drogas, SISNAD.

1. PROBLEMA DA PESQUISA

Na acepção científica, o problema "[...] consiste em dizer de maneira explícita, clara, compreensível e operacional, qual a dificuldade com a qual nos defrontamos e que pretendemos resolver. O objetivo da formulação do problema da pesquisa é torná-lo individualizado, específico [...]" (GOMIDES, 2002, p. 85). O problema,

delimita, com exatidão, qual tipo de resposta deve ser procurada; leva o pesquisador a uma reflexão benéfica e proveitosa sobre o assunto; fixa, frequentemente, roteiros para o início do levantamento bibliográfico e da coleta de dados; auxilia, na prática, a escolha de cabeçalhos para o sistema de tomada de apontamentos; discrimina com precisão os apontamentos que serão tomados, isto é, todos e tão-somente aqueles que respondem às perguntas formuladas.(CERVO e BERVAM, 2002, p. 85).

Nessa perspectiva, o presente artigo pretende responder à seguinte questão: O Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD) contribui para instrumentalizar o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - SISNAD?

1.2 Objetivos

O objetivo principal deste artigo é analisar se o “Programa Educacional de Resistência às Drogas” (PROERD) contribui para instrumentalizar o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - SISNAD.

1.2 Objetivos Específicos

Os objetivos específicos desta pesquisa são:

- descrever o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad;
- identificar se os indicadores para a avaliação do Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD) prescrevem medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas;
- identificar se os objetivos metodológicos do PROERD correlacionam com os objetivos das políticas nacional sobre drogas.

1.3 Justificativa

O consumo de drogas⁷ constitui um problema social e de saúde pública que envolve o país e todas as esferas do poder público.

Segundo a Confederação Nacional dos Municípios - CNM (2011, p. 13), "vivemos hoje uma epidemia do uso de crack, em que aproximadamente 98% das cidades brasileiras estão enfrentando problemas com a circulação ou consumo de crack e outras drogas".

São inúmeros os desdobramentos da questão de entorpecentes e, por isso, urge conhecer esse problema para pensar ações numa perspectiva de resolução e mudança social.

Pesquisar sobre os avanços de estudos, em termos de políticas públicas sobre o consumo e distribuição de drogas ilícita, é algo de suma importância para compreensão de medidas eficazes.

Nos termos das diretrizes do PROERD (MINAS GERAIS, 2010), esse programa consiste num esforço cooperativo da polícia militar, escola e família, visando prevenir o abuso de drogas e a prática de atos de violência entre estudantes do ensino fundamental, bem como nas comunidades, por meio de atividades educacionais reflexivas, em sala de aula, conduzidas por um policial militar devidamente capacitado sob as normas do D.A.R.E. America (Drug Abuse Resistance Education).

Em Minas Gerais, o programa é aplicado em escolas públicas e particulares desde o ano de 1997. Diversas pesquisas demonstraram que o PROERD é eficaz em seus objetivos, todavia, nosso esforço é verificar se a

⁷ De acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS, 1994, p. 33), droga é "qualquer substância química que modifica os processos fisiológicos e bioquímicos dos tecidos ou organismos".

metodologia aplicada a ele está em consonância com as políticas que asseguram segurança pública e, conseqüentemente, reduzem os índices de criminalidade.

Conforme a Lei nº 9.394 (BRASIL, 1996, art. 2º), que prevê as Diretrizes e Bases da educação nacional, observamos a seguinte redação:

Art. 2º. A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1996, art. 2º).

O Manual do instrutor PROERD (2011) doutrina que o programa busca colaborar com o desenvolvimento biopsicossocial da criança e do adolescente, estimulando-os à reflexão sobre a complexidade e as possibilidades da vida cotidiana, com foco na prevenção ao uso indevido de drogas e na preservação das saúdes física e emocional e na paz social. Neste sentido, fica evidente que o PROERD está em consonância com as diretrizes e bases da educação nacional e se torna um instrumentalizador da paz social.

2. MARCO TEÓRICO

Este trabalho acadêmico tem como marco teórico nas legislações que prescrevem as políticas públicas sobre drogas, análise bibliográfica de dissertações e artigos científicos sobre o tema que envolvem o PROERD como método eficaz de controle e redução de criminalidade.

2.1 Conhecendo o PROERD

O Programa Educacional de Resistência às Drogas, PROERD, consiste em uma ação conjunta entre as policias militares, escolas e famílias, no sentido de prevenir o abuso de drogas e a violência entre estudantes, bem como ajudá-los a reconhecer as pressões e as influências diárias que contribuem ao uso de drogas e à prática de violência, desenvolvendo habilidades para resisti-las.

O PROERD é uma adaptação brasileira do programa norte-americano Drug Abuse Resistance Education - D.A.R.E., que surgiu em 1983.

De acordo com BANKS (2015), o D.A.R.E foi fundado em Los Angeles, nos Estados Unidos, por um ex-policial chamado Glenn Levant. No Brasil, o programa foi implantado em 1992, pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, e hoje é adotado em todo o Brasil baseado em três currículos básicos:

- 1- PROERD para Educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental;
- 2- PROERD para 4ª série/5º ano do ensino fundamental;
- 3- PROERD para Pais/Responsáveis.

Segundo o site do Batalhão de Patrulha Escolar Comunitária e Programa Educacional de Resistência às Drogas do Paraná (2015), o programa possui como materiais didáticos os livros do estudante e dos pais e o manual do instrutor, o que auxilia os policiais do PROERD para desenvolver lições com os alunos.

O monitor do PROERD também se utiliza o recurso pedagógico da música no ensino - aprendizagem e apresenta aos jovens a seguinte canção⁸:

Existe um programa que vai lhe ajudar
existe um amigo que vai lhe ensinar
que o problema *drogas* merece atenção
e para manter-se a salvo é preciso dizer não
Proerd é o programa
Proerd é a solução
Lutando contra as drogas
Ensinando a dizer não
Cultivando o amor próprio, controlando a tensão
Pensando nas consequências, resistindo a pressão
como amar a própria vida e às drogas dizer não
quem lhe ensina é o amigo mas é sua decisão.

2.2 Análise doutrinária sobre o PROERD

Para análise doutrinária do presente estudo foram realizadas pesquisas na Academia de Polícia Militar do Estado de Minas Gerais e referências bibliográficas no banco de dissertações, teses e periódicos da Capes (disponível em <<http://www.capes.gov.br>>). O referencial teórico busca abordar dentro dos objetivos específicos desta pesquisa os seguintes temas: o uso de drogas e a política nacional de combate às drogas.

⁸ <http://letras.mus.br/cancoes-do-proerd/1289831/> . Também pode ser encontrada em <http://www.proerdbrasil.com.br/musica/musica.htm> . Ambos acessados em 17/06/2015.

Entre os trabalhos relevantes, colecionamos os que mais contribuíram para a compreensão do tema investigado.

A dissertação “O Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência nas polícias militares do Brasil: uma análise comparativa sob o prisma sistêmico”, defendida no Curso Avançado de Administração Policial Militar da Brigada Militar do Rio Grande do Sul de Cordova (2010), o autor utilizou uma metodologia de pesquisa exploratória, com análise quantitativa dos dados.

Em sua conclusão percebeu-se que o PROERD está em consonância com as políticas públicas sobre drogas em níveis federal e estadual. Sua pesquisa ainda identificou que os comandos das polícias militares enxergam o Programa como uma opção estratégica para a prevenção primária, o que contribui para a melhora da imagem institucional de cunho perene, independente de governo. O autor concluiu ainda que o PROERD é uma importante ferramenta de cunho sistêmico integrador, totalmente alinhado com a legislação e com os acordos internacionais que o País estabeleceu sobre a temática.

Souza (2013), em trabalho acadêmico denominado "PROGRAMA EDUCACIONAL DE RESISTÊNCIAS ÀS DROGAS – PROERD: análise da aceitação, satisfação e importância no município de Lúna – ES", em sua pesquisa metodológica de campo concluiu que a grande maioria dos alunos que participam do programa se sentem muito satisfeitos.

Concluiu-se ainda que o PROERD deva ser expandido para o ensino médio, não ficando atrelada sua didática ao alvo infanto-juvenil do ensino fundamental.

MIRANDA (2013), em uma pesquisa descritiva, focada na análise de alunos de uma escola do município de Juiz de Fora, sobre o impacto do Proerd como estratégia preventiva na diminuição dos índices da criminalidade, concluiu que o PROERD cumpre com seu objetivo geral, previsto na Diretriz 3.01.04/2010-CG da PMMG, em que se pretende “dotar jovens estudantes de informações e habilidades necessárias para viver de maneira saudável, sem drogas e violência”.

Em artigo denominado: “Consonância dos conceitos e objetivos das lições do PROERD em relação aos parâmetros curriculares nacionais”

apresentado no IV Seminário Nacional de Educação Profissional e Tecnológica -SENEPT, Antunes e Ferraz (2014) afirmam que:

o Proerd contribui com o desenvolvimento dos temas transversais propostos nos Parâmetros Curriculares e com o Projeto Político Pedagógico nas escolas do ensino básico no Brasil. Dessa maneira a proposta dos Parâmetros Curriculares e os objetivos dos temas transversais estão de acordo com a proposta do Programa Educacional de Resistência às Drogas (Proerd), pois seus currículos são específicos a cada ano escolar e à faixa etária dos alunos, desmistificando tabus, se certificando dos dados reais sobre o consumo de drogas por adolescentes, por meio dos dados das pesquisas realizadas pelo Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas (CEBRID).

Antunes (2012) realizou pesquisa teórico-exploratória, em sua dissertação de Mestrado e na qual também foi localizada a pesquisa “Avaliando o PROERD: aceitação e efetividade”, realizada sob encomenda pela Secretaria de Defesa Social (SEDS) de Minas Gerais, coordenada pelo Professor Dr. Renato Júdice de Andrade, que avaliou o PROERD no ano de 2008 em quinze escolas de Belo Horizonte. Como critério para a seleção de escolas participantes do processo de avaliação, definiu-se que todos os batalhões da polícia militar da capital mineira que desenvolvem o PROERD deveriam ter escolas envolvidas na avaliação. O público-alvo da pesquisa foram os alunos de 5º e 7º anos, pais, professores, comércios vizinhos à escola e instrutores do PROERD. Os instrumentos de pesquisa utilizados foram questionários e entrevistas.

Segundo a autora, verificou-se que os alunos aprovam e gostam do Programa porque ele não tem ações repressivas e favorece o diálogo. Já os professores, demonstraram receptividade à proposta do Programa, com bom relacionamento entre eles e o policial PROERD, e afirmam que os alunos mudaram seu comportamento por causa do Programa. A análise das entrevistas com vizinhos das escolas mostraram que a presença do policial militar na escola aumenta a sensação de segurança, inibe a violência e o consumo de drogas. No relato dos pais, percebe-se que o PROERD alcança seus objetivos de sensibilização da população-alvo, provocando mudanças favoráveis de comportamento. Os pesquisadores chegaram à conclusão que o PROERD tem boa aceitação e é efetivo.

Antunes (2012) ainda realizou pesquisa investigativa junto ao coordenador metodológico do PROERD em Minas e obteve os seguintes resultados:

O coordenador metodológico do PROERD de Minas Gerais apontou os cinco currículos educacionais e disse que eles representam uma ação permanente do estado na prevenção primária, e formam um ciclo completo, no qual os conceitos e habilidades enfatizadas pelo Programa são desenvolvidos de forma gradual e progressiva, desde a educação infantil até o ensino médio, contando ainda com um currículo especial voltado à preparação dos adultos para ajudar as crianças e adolescente a colocarem em prática esses conhecimentos. O currículo infantil é destinado a crianças na faixa etária de 5 a 9 anos de idade cronológica (educação infantil e 1º ao 5º anos iniciais do ensino fundamental), com foco no desenvolvimento das primeiras noções de cidadania, de segurança pessoal e de práticas saudáveis. O currículo educacional é destinado a crianças na faixa etária de 10 anos de idade cronológica ou mental, aplicado no 5º ano do ensino fundamental, com um mínimo de 10 encontros (um a cada semana). Conta ainda com lições suplementares sobre bullying e conversa em família, esta última envolvendo os pais no aprendizado do aluno. O currículo educacional para adolescentes é destinado aos adolescentes na faixa etária de 12 anos de idade cronológica ou mental, que estejam cursando o 7º ano do ensino fundamental, com ênfase na participação ativa dos alunos na formulação e debate sobre situações de pressão e risco, bem como maneiras de evitar e afastar-se dessas situações danosas. O currículo é aplicado com um mínimo de 10 encontros (um a cada semana). (ANTUNES, 2012, p. 136).

Sem embargos, percebe-se que o PROERD atinge seus objetivos específicos quando posto a prova ante diversas pesquisas empíricas e de campo.

2.3 Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad

A Lei 11.343 de 23 de agosto de 2006, instituiu 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 e estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas.

Ao criar o Sisnad o Brasil equipou a sociedade brasileira de um dos instrumentos legais de que precisa para combater uma das mais graves ameaças ao desenvolvimento socioeconômico das nações, o narcotráfico. Segundo o Deputado Marco Maia (2012), na apresentação da obra "SISTEMA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS (SISNAD)", "a questão interessa especialmente a países como o Brasil, que possui parcela

substancial da população na faixa dos 15 aos 24 anos, sendo que muitos desses jovens estão entregues à dependência desses produtos".

Nos termos do Decreto Presidencial nº 6.061 (BRASIL, 2007), a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD), possui competência ordinária para: articular e coordenar as atividades de prevenção do uso indevido, atenção e a reinserção social de usuários e dependentes de drogas; propor a atualização da Política Nacional sobre Drogas, na esfera de sua competência; consolidar as propostas de atualização da Política Nacional sobre Drogas; definir estratégias e elaborar planos, programas e procedimentos, na esfera de sua competência, para alcançar os objetivos propostos na Política Nacional sobre Drogas e acompanhar a sua execução entre outras.

O SENAD (2015), assim entende como efetiva política de prevenção ao uso de entorpecentes:

A efetiva prevenção é fruto do comprometimento, da cooperação e da parceria entre os diferentes segmentos da sociedade brasileira e dos órgãos governamentais, federal, estadual e municipal, fundamentada na filosofia da "Responsabilidade Compartilhada", com a construção de redes sociais que visem a melhoria das condições de vida e promoção geral da saúde.

A execução desta política, no campo da prevenção deve ser descentralizada nos municípios, com o apoio dos Conselhos Estaduais de políticas públicas sobre drogas e da sociedade civil organizada, adequada às peculiaridades locais e priorizando as comunidades mais vulneráveis, identificadas por um diagnóstico. Para tanto, os municípios devem ser incentivados a instituir, fortalecer e divulgar o seu Conselho Municipal sobre Drogas.

As ações preventivas devem ser pautadas em princípios éticos e pluralidade cultural, orientando-se para a promoção de valores voltados à saúde física e mental, individual e coletiva, ao bem-estar, à integração socioeconômica e a valorização das relações familiares, considerando seus diferentes modelos.

As ações preventivas devem ser planejadas e direcionadas ao desenvolvimento humano, o incentivo à educação para a vida saudável, acesso aos bens culturais, incluindo a prática de esportes, cultura, lazer, a socialização do conhecimento sobre drogas, com embasamento científico, o fomento do protagonismo juvenil, da participação da família, da escola e da sociedade na multiplicação dessas ações.

As mensagens utilizadas em campanhas e programas educacionais e preventivos devem ser claras, atualizadas e fundamentadas cientificamente, considerando as especificidades do público-alvo, as diversidades culturais, a vulnerabilidade, respeitando as diferenças de gênero, raça e etnia. (SENAD, 2015).

E trilha as seguintes diretrizes:

- Garantir aos pais e/ou responsáveis, representantes de entidades governamentais e não governamentais, iniciativa privada, educadores, religiosos, líderes estudantis e comunitários, conselheiros estaduais e municipais e outros atores sociais, capacitação continuada sobre prevenção do uso indevido de drogas lícitas e ilícitas, objetivando engajamento no apoio às atividades preventivas com base na filosofia da responsabilidade compartilhada.
- Dirigir as ações de educação preventiva, de forma continuada, com foco no indivíduo e seu contexto sociocultural, buscando desestimular o uso inicial de drogas, incentivar a diminuição do consumo e diminuir os riscos e danos associados ao seu uso indevido.
- Promover, estimular e apoiar a capacitação continuada, o trabalho interdisciplinar e multiprofissional, com a participação de todos os atores sociais envolvidos no processo, possibilitando que esses se tornem multiplicadores, com o objetivo de ampliar, articular e fortalecer as redes sociais, visando ao desenvolvimento integrado de programas de promoção geral à saúde e de prevenção.
- Manter, atualizar e divulgar um sistema de informações de prevenção sobre o uso indevido de drogas, integrado, amplo e interligado ao OBID, acessível a toda a sociedade, que favoreça a formulação e implementação de ações de prevenção, incluindo mapeamento e divulgação de “boas práticas” existentes no Brasil e em outros países.
- Incluir processo de avaliação permanente das ações de prevenção realizadas pelos Governos, Federal, Estaduais, Municipais, observando-se as especificidades regionais.
- Fundamentar as campanhas e programas de prevenção em pesquisas e levantamentos sobre o uso de drogas e suas conseqüências, de acordo com a população-alvo, respeitadas as características regionais e as peculiaridades dos diversos segmentos populacionais, especialmente nos aspectos de gênero e cultura.

- Propor a inclusão, na educação básica e superior, de conteúdos relativos à prevenção do uso indevido de drogas.
- Priorizar ações interdisciplinares e contínuas, de caráter preventivo e educativo na elaboração de programas de saúde para o trabalhador e seus familiares, oportunizando a prevenção do uso indevido de drogas no ambiente de trabalho em todos os turnos, visando à melhoria da qualidade de vida, baseadas no processo da responsabilidade compartilhada, tanto do empregado como do empregador.
- Recomendar a criação de mecanismos de incentivo para que empresas e instituições desenvolvam ações de caráter preventivo e educativo sobre drogas.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluimos que o Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD) é efetivo em seus objetivos, pois está em consonância com os objetivos das políticas públicas sobre drogas e diretrizes previstas na Secretaria Nacional Antidrogas. Analisando a Lei 11343/2006, percebe-se que o PROERD vai de encontro ao art.18, que dispõe sobre os objetivos do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD), principalmente em relação as atividades direcionadas para a redução dos fatores de vulnerabilidade e risco para a promoção e o fortalecimento dos fatores de proteção.

No parágrafo único do capítulo I que trata da prevenção às drogas na Lei nº 11.343/06 tem-se que: as atividades de prevenção do uso indevido de drogas dirigidas à criança e ao adolescente deverão estar em consonância com as diretrizes emanadas pelo Conselho Nacional dos direitos da Criança e do adolescente (CONANDA). Assim sendo, verifica-se que o PROERD traz em suas lições atividades de reflexão adequadas às criança e aos adolescente.

O art. 19, inciso XI, da referida Lei, prevê a implantação de projetos pedagógicos de prevenção do uso indevido de drogas nas instituições de ensino públicas e privadas, alinhados às Diretrizes Curriculares Nacionais e aos conhecimentos relacionados às drogas. O PROERD faz exatamente um

elo entre a escola, a polícia e a família nas diversas questões que permeiam as drogas.

Portanto, O PROERD contribui para o alcance dos objetivos das políticas públicas de combate e prevenção ao uso de drogas.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, G. C. A. **Percepção de estudantes e da comunidade escolar sobre o programa educacional de resistência às drogas (PROERD) em MINAS GERAIS.** Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração da Faculdade de Estudos Administrativos de Minas Gerais (FEAD) como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração. Linha de Pesquisa: Gestão Pública. Área de concentração: Gestão Estratégica das Organizações. Orientadora: Prof.^a Dr.^a Raquel Quirino Gonçalves. Belo Horizonte: 2012.

_____.; FERRAZ, H. J. **Consonância dos conceitos e objetivos das lições do PROERD em relação aos parâmetros curriculares nacionais.** Artigo apresentado no IV Seminário Nacional de Educação Profissional e Tecnológica -SENEPT. Belo Horizonte: 2014. Disponível em: http://www.senept.cefetmg.br/site/AnaisSENEPT/Anais_IV_SENEPT14/Artigo01.html. Acesso em 16 de junho de 2015.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura (MEC). **Lei de diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/1996.** Brasília, DF.

_____. **Secretaria Nacional Antidroga (SENAD).** <http://portal.mj.gov.br/senad/data/Pages/MJCD569DD3ITEMIDA076837802FB4A13B1A93DFC293350BEPTBRNN.htm> . Acesso em 17/06/2015.

_____. Decreto nº 6.061, DE 15 DE MARÇO DE 2007. Aprova a **Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências.** 2017.

_____. **Lei antidrogas (2006).** Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad : Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, e legislação correlata. – 2. ed. [recurso eletrônico] – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. 43 p. – (Série legislação ; n. 77). 2006.

_____. **Resolução 559.646-AgR,** Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 7-6-2011, Segunda Turma, DJE de 24-6-2011.) No mesmo sentido: ARE 654.823-AgR, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 12-11-2013, Primeira Turma, DJE de 5-12-2013. BANKS, M. Bell. DARE . Disponível em: <<http://www.dare.org/starting-a-dare-program/>> Acesso em 16 DE JUNHO DE 2016.

CERVO, A. L; BERVIAN, P. A. **Metodologia Científica.** São Paulo: Prentice Hall, 2002, 5^a ed.

CNM. **Confederação Nacional de Municípios – Observatório do Crack / Confederação Nacional de Municípios.** Brasília: CNM, 2011.

CÓRDOVA, A. L. **O Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência nas Polícias Militares do Brasil: uma análise comparativa sob o prisma sistêmico.** Porto Alegre, 2010.

GOMIDES, José Eduardo. **A definição do Problema de Pesquisa a chave para o sucesso do Projeto de Pesquisa.** Revista do Centro de Ensino Superior de Catalão - CESUC - Ano IV - nº 06 - 1º Semestre - 2002.

HOFMANN, R. A. **A efetividade do Programa Educacional de Resistência às Drogas.** Faculdade IDEAU. Rio Grande do Sul, 2010.

ITAÚNA. **Membros do Conselho antidrogas são empossados.** <http://www.itauna.mg.gov.br/site/noticias/2013/12/05/membros-do-conselho-municipal-antidrogas-sao-empossados>. Acesso em: 15 jun. 2015.

MINAS GERAIS. Polícia Militar do Estado de Minas Gerais. **Diretriz para Produção de Serviços de Segurança Pública nº 3.01.04/2010 – CG.** Regula a Aplicação do Programa Educacional de Resistência às Drogas pela Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte: 2010.

_____. **Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD).** Manual do Instrutor PROERD. 1 ed. Belo Horizonte: Editora PMMG, 2011.

MIRANDA, J. C. **Análise do programa educacional de resistência às drogas (PROERD) como estratégia preventiva na diminuição dos índices da criminalidade.** Trabalho de Conclusão de Curso de Formação de Oficiais da Academia de Polícia Militar do Estado de Minas Gerais - Escola de Formação de Oficiais. Belo Horizonte: 2013.

OMS - Organização Mundial de Saúde. 1994. **Glossário de termos de álcool y drogas.** Disponível em: http://whqlibdoc.who.int/publications/1994/9241544686_spa.pdf. Acesso em: 15 jun. 2015.

PARANÁ. **Batalhão de Patrulha Escolar Comunitária e Programa Educacional de Resistência às Drogas do Paraná.** (2015). <http://www.proerdbrasil.com.br/index.htm>. Acesso em 16/06/2015.

PROERD: **Análise da aceitação, satisfação e importância no município de Iúna- ES.** Trabalho de Conclusão de Curso de Formação de Oficiais da Academia de Polícia Militar do Estado de Minas Gerais - Escola de Formação de Oficiais. Belo Horizonte: 2013

APARENTE COLISÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: A opção por um tratamento sem sangue, perante um fundamento religioso X o direito à vida, o caso das testemunhas de Jeová

RESUMO

A recusa das Testemunhas de Jeová ao sangue é um assunto bastante polêmico em nossa sociedade, talvez por desconhecimento da população, e entender se tratar de uma omissão a vida, e assim estar cometendo um modo de afronto a um dos grandes direitos fundamentais, porém esta recusa a transfusão de sangue, baseia-se em seus ensinamentos bíblicos, onde elas se reportam no princípio majorado da criação humana de que o sangue é sagrado ao maior doutrinador e juiz, assim comparado, "DEUS", cujo nome se dá conhecido nas escrituras sagradas como sendo "JEOVÁ". Desde o princípio da criação humana Deus deu permissão aos humanos do livre arbítrio, lhes pedindo que lhe reservasse somente o sangue, no Livro de Genesis 9:4: "Somente a carne de animais, foi-lhe dado _ sangue_ não deveis comer. Essa proibição foi especificamente repetida na Lei que Deus forneceu á não de Israel. Um entendimento de deve ser esclarecido, é que as Testemunhas de Jeová não são omissos quanto à vida, tampouco recusa tratamentos alternativos isento de frações de sangue, somente buscam outras formas de cruas sem que comprometam suas crenças. Para as Testemunhas de Jeová, sua obediência e desejo de agradar as ordens de Deus é a essência primordial em suas vidas, e a única coisa desejada por todas as Testemunhas de Jeová é o respeito da sociedade de suas convicções religiosas. E como fundamento da luta pela vida sempre, é que as Testemunhas de Jeová criaram a (COLIH) Comissão de Ligação com Hospitais, que visa aproximar médicos e pacientes, resolver conflitos de forma visando sempre a dignidade da pessoa humana e visando sempre á vida do paciente. (COLIH), grupo este composto por seus membros religiosos que visa a aproximação entre as partes envolvidas, através de uma sistematização de referências e a divulgação dos médicos colaboradores que apresentam um equilíbrio ponderado entre a Medicina e a fé. Perante tal fundamentos a recusa das Testemunhas de Jeová ao receber sangue é perfeitamente constitucional, e desconsiderar a tal recusa é ferir diretamente a sua dignidade como pessoa.

Palavras-chave: transfusão de sangue; liberdade religiosa; direito à vida; tratamentos alternativos.

ABSTRACT

The refusal of blood Jehovah's Witnesses is a very controversial issue in our society, perhaps through ignorance of the population, and understand it is an omission life, and so be committing an affront so one of the big fundamental rights, but this refusing blood transfusion, based on his biblical teachings, where they report the increased principle of human creation that blood is sacred to most counselor and judge, so compared, "God," whose name is given known in the scriptures sacred as "Jehovah." From the beginning of human creation God gave permission to human free will, asking them to reserves' you only the blood in the Book of Genesis 9: 4: "Only flesh of animals, he was given _ singe_ must not eat. This prohibition is specifically repeated in the Law that God gave Israel will not. An understanding should be clarified is that Jehovah's Witnesses are not silent as to life, either refuses alternative treatments free of blood fractions, only seek other forms of raw without compromising their beliefs. To Jehovah's Witnesses, their obedience and desire to please God's commands is the primordial essence in their lives, and the only thing desired by all Jehovah's Witnesses is the respect of society for their religious beliefs. And as the foundation of the struggle

⁹ Graduada em Direito pela Faculdade Pitágoras

¹⁰ Mestre em Educação, Administração e Comunicação pela Universidade São Marcos.

for life always, is that Jehovah's Witnesses have created (HLC) of Hospital Liaison Committee, which aims to bring doctors and patients, resolve conflicts so always seeking the dignity of the human person and always aiming to life the patient. (HLC), this group consists of their religious members that aims to bring together the parties involved, through a systematic references and disclosure of medical employees who have a careful balance between medicine and faith. Faced with such foundations the refusal of Jehovah's Witnesses to receive blood is perfectly constitutional, and disregard such refusal is directly hurt their dignity as a person.

Keywords: blood transfusion; religious freedom; right to life; alternative treatments.

INTRODUÇÃO

Estudo que compreende a crença das Testemunhas de Jeová, baseando-se a fé em mandamentos inspirados do livro mais antigo do mundo, "à Bíblia", de onde os seguidores tiram suas leis e orientações específicas para regerem suas vidas. Considerando assim suas vidas como Dádiva Divina, vendo-se assim uma necessidade de cuidar dela com zelo, cuidando assim da saúde e corpo, buscando sempre tratamentos médicos onde não afere suas crenças.

As Testemunhas de Jeová sabem tão somente que o mal súbito à saúde poderá sobrevir a qualquer momento. Por este motivo que não se espera que a doença para aduzir de necessidades onde poderá interpor suas relações com a crença.

Mesmo em um mundo onde se pode considerar que a Medicina encontra bem avançada, não se pode contar com um diagnóstico preciso. Contudo, opiniões médicas conflitantes, se deparam com fortes convicções religiosas, causando assim um conflito de direitos, entre bem jurídico tutelado e soberano, com outros direitos equiparados por nossa constituição.

Por ter um posicionamento de recusa às transfusões à qualquer tipo ou fração de sangue, as Testemunhas de Jeová recebe uma grande atenção de descrentes e causa certa excentricidade. Porém, a de se dizer, que recusar a determinado tratamento, não quer dizer, que este está reivindicando o direito à morte, nem tampouco que está querendo ser referência.

Este posicionamento muitas vezes é visto como fanatismo, mas como dizer em reivindicar a morte se tais crentes buscam os hospitais para cura de seus males, não seriam estes tão inocentes ao ponto de contradizer suas crenças publicamente, nem mesmo tantos estudos por tratamentos alternativos?

E é exatamente em casos como este onde surgiu o conflito entre os direitos fundamentais, que irei tratar neste estudo, onde podem se ver que o médico tem o direito de se recusar a participar de alguns tratamentos, salvo se este for o único habilitado para tal procedimento, não seria direitos difusos, onde o mesmo se aplicaria as Testemunhas de Jeová ao recusarem receber sangue?

1. A ORIGEM DAS TESTEMUNHAS DE JEOVÁ

Teve início em 1870 com seu fundador Charles Taze Russel, na cidade de Allegheny, Pensilvânia, EUA, quando se juntou com alguns amigos afim de realizarem estudos aprofundados sobre a bíblia. Em meados de julho de 1879, Charles e seus colaboradores publicaram o primeiro exemplar de revista denominado: “A Torre de Vigia e Arauto da Presença de Cristo (em inglês), hoje é possível ver o prosseguimento da mesma, porém com o nome de: A Sentinela”.

Nos anos 80, inúmeros outros grupos tinham se formado com o mesmo objetivo, levando assim a criação da primeira Sociedade de Tratados da Torre de Vigia de Sião, tendo como presidente Charles Russel. Atualmente chamada de “Sociedade Torre de Vigia de Bíblias e Tratados”.¹¹

No decorrer do tempo, este pequeno grupo de pessoas passou a divulgar tudo aquilo que aprendiam, dando testemunho de casa em casa, levando com eles publicações e os convidando a participar dos estudos bíblicos.¹²

Nos anos 90 essa obra de dar testemunho tornou-se mundialmente conhecida, levando a sede a um outro endereço, mudaram-se para Brooklyn, Nova Iorque.

Desde então as Testemunhas de Jeová têm como objetivo principal é de levar a outros a interpretação da bíblia por meio do testemunho de casa em casa.

¹¹ E no Brasil tem sua sede em Cesário Lange, estado de São Paulo, onde também são impressos todos os materiais necessários para a obra de pregação.

¹²Disponível em: [http://www.jw.org/pt/publicacoes/livros/vontade-de-jeova/quem-sao-testemunhas-jeova/#?insight\[search_id\]=211ea02e-c55b-4f84-8cc4-9044b9743ca3&insight\[search_result_index\]=0](http://www.jw.org/pt/publicacoes/livros/vontade-de-jeova/quem-sao-testemunhas-jeova/#?insight[search_id]=211ea02e-c55b-4f84-8cc4-9044b9743ca3&insight[search_result_index]=0). Acesso em: 22 out. 2015.

Na atualidade, as testemunhas de Jeová são mais de 8 milhões espalhados pelo mundo, se reunindo em Salões do Reino, buscando o mesmo objetivo. As Testemunhas de Jeová têm levado a cada dia mais as informações extraídas da bíblia.

Através da Sociedade Torre de Vigia e suas filiais, as Testemunhas de Jeová possuem hoje um dos grandes parques gráficos do mundo, com capacidade para imprimir milhares de exemplares de publicações a cada ano, sendo que algumas de suas publicações estão entre as mais distribuídas mundialmente. Além do que todas as publicações das Testemunhas de Jeová são traduzidas em diversos idiomas, como também no braile e línguas de sinais. Atualmente, suas publicações estão traduzidas em 742 idiomas.¹³

1.1 As testemunhas de Jeová no Brasil

No Brasil, o trabalho de pregação de casa em casa, para divulgação das mensagens da Bíblia, já reuniu grande número de pessoas interessadas, hoje em dia são cerca de mais de 750.000. A busca de pessoas interessadas já é feita por mais de 90 anos.

Os brasileiros ouviram pela primeira vez a mensagem divulgada por Charles Taze Russel e seu pequeno grupo em 1920, quando 8 marujos brasileiras, em seu dia de folga, onde estava parado em um estaleiro em Nova Iorque, ouviram as explicações dadas por um daqueles que pode se chamar de estudantes da bíblia.

Quando regressaram para o Brasil, esses marujos começaram, então, a falar a outros sobre as mensagens ouvidas, conseguindo assim reunir um considerável número de interessados. Com o tempo, traduziram algumas publicações que conseguiam em suas viagens ao EUA.

1.2 Qual é a base religiosa quanto ao custo do sangue?

Como diz Goldim (2001), o direito a recusa para com à terapia transfusional por motivação religiosa, levantada por pacientes em risco de morte é costumeira e, com ela traz à tona uma série de consequências que

¹³ Disponível em: [http://www.jw.org/pt/testemunhas-de-jeova/atividades/publicacoes/videos-biblicos-idiomas-nativos/#?insight\[search_id\]=8b9b0cec-bd61-4acf-9156-d96329f86648&insight\[search_result_index\]=1](http://www.jw.org/pt/testemunhas-de-jeova/atividades/publicacoes/videos-biblicos-idiomas-nativos/#?insight[search_id]=8b9b0cec-bd61-4acf-9156-d96329f86648&insight[search_result_index]=1). Acesso em 22 out. 2015

devem ser levadas em consideração, a constitucionalidade dos Direitos Fundamentais, tratando-se de conflitos gerados diretamente ligados à vida do ser humano, ligados à sua liberdade, vida e dignidade.

Destarte que alguns capítulos do texto do Antigo Testamento proíbem o povo de Deus de se alimentar com sangue e de acordo com TOKARSKI (2005) fundamenta-se para tal proibição da recepção de transfusão é baseada nos seguintes textos bíblicos: “Tudo o que se move e vive vos servirá de alimento: eu vos dou tudo isto como vos deu a erva verde. Somente não comereis carne com a sua alma, com seu sangue (Gênesis 9: 3-4.)” (BÍBLIA SAGRADA, 1993, p. 56). “A todo israelita ou a todo estrangeiro, que habita no meio deles, e que comer qualquer espécie de sangue, voltarei minha face contra ele, e exterminá-lo-ei do meio de meu povo (Livro Levítico 17:10)” (BÍBLIA SAGRADA, 1993, p. 161).

Doravante a obscuridade destes versículos não esteja em termos médicos, as Testemunhas de Jeová têm em sua consciência que tal proibição a administração de transfusão de sangue total ou até mesmo parcial, sem qualquer fracionamento, seja ele de papas de hemácias, e de plasma, bem como de concentrados de leucócitos e de plaquetas. Entretanto, para as Testemunhas de Jeová, a proibição não é de modo absoluto para o uso de componentes extraídos do sangue, como a albumina, a imunoglobulina e os preparados para hemofílicos; vale ressaltar que somente as Testemunha de Jeová pode decidir individualmente se deve aceitar a esses tratamentos.

As Testemunhas acreditam veementemente que o sangue uma vez retirado do corpo deve ser descartado, de modo que não aceitam a autotransfusão de sangue retirado de antemão e guardado. Envolvendo assim também as técnicas de coleta ou de hemodiluição intra-operatórias que em tese é uma forma de guardar o sangue da própria pessoa para ser repostos, lhes são inaceitáveis. “Todavia, muitas Testemunhas de Jeová admitem que o uso de equipamento para que se realize a diálise, do coração-pulmão artificialmente e o reaproveitamento intra-operatório, caso a circulação extracorpórea seja ininterrupta;” (JAMA, 1981; 246:2471-2472).

O perigo principal é a infecção induzida pela transfusão. O maior perigo é a transmissão da hepatite não-A, não-B. Calcula-se que de 5% a 15% dos doadores voluntários são portadores deste vírus. Os testes laboratoriais prévios

à doação, para detectar os anticorpos contra o "core" da hepatite B, permitem detectar entre 30% e 40% dos portadores do vírus da hepatite não-A, não-B. A vasta maioria dos casos de hepatite pós-transfusional são subclínicos, visto que a enfermidade evolui durante vários anos. "Uma alta porcentagem de receptores infectados contrai cirrose". (BRUMLEY et al., 1999).

Algumas pesquisas deixam claro que ao menos 5% do total das pessoas que receberam transfusões de algum tipo de fração ou até mesmo do próprio sangue nos EUA contraíram hepatite (o que isso representa uma margem geral de cerca de 175.000 por ano), e em média 4.000 morrem! As expectativas não são muito animadoras, pois alguns outros vírus e bactérias que ainda não são possíveis detectar nos testes feitos em de bolsas de sangue podem causar tal hepatite. Isso sem se quer mencionar outras diversas doenças que são possíveis contrair, como a sífilis, malária, vírus da herpe, a toxoplasmose, tripanossomíase, tifo, leishmaniose e a temível AIDS.

De modo geral, pacientes que não aceitam sangue como tratamento são pessoas que prezam sobre qualquer lógica sua vida. Pessoas esclarecidas que, procuram tratamento médico sempre que dele necessitam, e reivindicando explicitamente não o "direito de morrer", como de forma absolutista e bitolada, como vez por outra se alega, mas apenas que desejam receber um tratamento de qualidade, porém isento de hemotransusão.

1.2 Direito à liberdade

A ideia dos direitos fundamentais está ligada a prerrogativa de todos os cidadãos, enquanto que a ideia de garantias fundamentais está associada à questão dos meios úteis para se valer daqueles direitos, pode se dizer que, observa-se o caráter material dos direitos fundamentais e o caráter instrumental das garantias fundamentais Canotilho observa que, a priori, as garantias são também direitos, embora se saliente nelas o caráter instrumental de proteção destes últimos.

Garantias tanto seriam os direitos de os cidadãos poder exigir dos poderes públicos o direito a proteção para com os seus direitos para se ter uma vida digna, quanto para se tornar um cidadão igualitário aos demais, os direitos fundamentais devem ser levados em consideração, haja vista que são indispensáveis para a sua garantia. Observa-se que os direitos fundamentais

são necessários para que se possa concretizar a existência fixa da dignidade da pessoa humana.

E por fim, explicitado de modo claro que os direitos são bens e vantagens prescritos nas normas constitucionais, enquanto as garantias são os instrumentos por entre os que se assegura o exercício de tais direitos (preventivamente) ou prontamente os repara, caso violados, as garantias são os meios de ter os direitos efetivados para o caso concreto.

Por fim, assinalar as garantias fundamentais dos remédios constitucionais. Estes últimos são espécies do gênero garantia. Uma vez que, tendo já consagrado o direito, a garantia nem sempre vem como regra, estará nas regras definidas constitucionalmente como remédios constitucionais (ex.: habeas corpus, habeas data etc.) em algumas situações tais garantia poderá estar na própria norma que assegura o direito.

1.2.1 Direito à liberdade individual

O direito à liberdade de cada pessoa é um direito essencial para se poder considerar ter uma vida plenamente e satisfatória. Deste modo quando uma pessoa não possui o direito a sua própria liberdade, ela não consegue o desenvolvimento como pessoa. O direito à liberdade de expressão, ao direito a liberdade de pensamento e de ação é fundamental para qualquer um que seja considerando ser humanos vivo, desde que tenha nascido.

Se alguém por vez ou outra é impedido de pensar livremente e de agir conforme os seus pensamentos, estando obrigado a terem atitudes de acordo com ideias diversos as suas crenças, isso pode causa um grande mal-estar. Mai grave mesmo é quando certa pessoa pensa de uma forma correta sobre determinado assunto, mas é obrigada a pensar de forma errônea por exigência de outros.

Há hoje no mundo um padrão quanto a forma de pensar da forma correta sobre todos os assuntos. Porém, existe muitas pessoas que pensam diferente dessa forma pré-estabelecida por nossa sociedade. E aí que vigora a tal liberdade individual de cada ser. E essa tal de liberdade deve ser respeitada

uma vez que não ameace a própria pessoa que deseje ter sua liberdade plena nem para as pessoas que vivem em sua volta. Singularmente quando em questão se dá comportamento da pessoa quanto às ideias quanto ao que é certo e o que é errado se diferem muito.

Muitos são os padrões de comportamento já estabelecidos. Porém nem todos seguem estes padrões. Então julgar as pessoas que tem um modo de pensar e agir de forma diferente da forma tradicional como "anormais" ou "insanas" às vezes é algo bastante injusto e deve-se ter muita cautela ao tomar uma posição dessas, contra a própria pessoa humana em atuais consciências.

Se as formas de pensar e agir de alguém sobre como se deve agir quanto ao comportamento em sociedade são divergentes os habituais, se pode saber se esse alguém está correto ou não, de acordo com as suas atitudes na vida prática. Por outro lado, tudo isso, é muito difícil e até impossível, estabelecer normas, costumes e valores para uma sociedade como um todo, pois cada um tem a sua própria maneira de se comportar, pensar e agir. Todos têm direito à liberdade de expressão, pensamento e de ação, conforme sentenciado seus costumes e crenças. Requer somente saber usar do direito à liberdade para se tornar um indivíduo que mereça ser respeitado, mesmo apesar de grandes diferenças.

1.2 Direito à liberdade religiosa

Não obstante seja, hodiernamente, um direito de nítida feição constitucional, a liberdade religiosa nem sempre foi reconhecida como direito fundamental a ser gozado pelos cidadãos brasileiros.

No Brasil Imperial, que durou pouco menos de um século, levando-se em conta o Período Regencial presenciado entre o Primeiro e Segundo Reinados. A Carta Política de 1824, descrita por D. Pedro I posteriormente a dissolução da Assembleia Constituinte, foi bem sucinta, ao prever no seu art. 5º que versava: “A religião *Catholica* Apostólica Romana continuará a ser a Religião do Império. Todas as outras Religiões serão permitidas com seu culto doméstico, ou particular em casas para isso destinadas, sem forma algum exterior de Templo”.

Como se depreende do dispositivo legal, o Imperialismo adotou como religião formal o catolicismo, no que tenha se mostrado certo grau de tolerância com os demais cultos religiosos, desde que celebrados de maneira particular, de forma a não sensibilizar a ordem pública vigente.

Tal paradigma é finalmente rompido quando da queda da Monarquia e por conseguinte com a Proclamação da República, tendo sido promulgada, nesta ocasião (1981), a primeira Constituição Republicana que se tem nota da então incipiente história brasileira. Tal diploma, rechaçando veementemente os precedentes históricos, institui, pela primeira vez, a liberdade religiosa no Brasil, mormente no que toca aos direitos individuais dos cidadãos, como pode se observar do seu art. 72 § 3º, *in verbis*: “Todos os indivíduos e confissões religiosas podem exercer livremente o seu culto, associando-se para esse fim e adquirindo bens, observadas as disposições do direito comum”.

Nessa tonalidade, as cartas que sobrevêm a Constituição Republicana de 1981 seguiram este mesmo caminho já trilhado pelo constituinte da época, garantido assim o direito à liberdade religiosa a todos os cidadãos estando eles residentes no país, acabando por completo a realidade imperial, onde Estado e Igreja fundiam-se como um só ente.

O chamado direito à liberdade religiosa abrangeu o seu mais elevado grau de proteção com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, sendo o mesmo elevado à condição de direito fundamental, e, por conseguinte, cláusula pétrea, tendo ainda previsão expressa taxativa no rol de garantias do art. 5º deste diploma.

Em outras palavras, um ser humano que cumpre pena de detenção ou reclusão em presídio poderá ter o direito à assistência religiosa, seja qual for a sua crença, independente de qual seja ela, na medida em que a sua condição temporária de detento seja, não é, por si só, suficiente para que se impeça de continuar a praticar os seus ritos. Em contrapartida, ao Estado, por sua vez, é garantido deliberar por uma religião específica ao enquadrar essa assistência de ordem constitucional.

1.2.3 Direito à Vida

Para chegar ao ápice da discussão, qual seja ela, o confronto entre o direito à vida e o direito à liberdade religiosa, é necessário delimitar antecipadamente o conceito e parâmetros de cada um destes, para que assim se possamos obter a visualização necessária para a resolução do conflito.

Em virtude, dessa discussão acerca da preponderância absoluta do direito à vida possuir estreita relação com a dicotomia entre direito público e direito privado. A revolução francesa, no século XVIII, deu início ao chamado Estado Liberal. O poder do Estado foi limitado e os indivíduos esbanjavam de uma liberdade jamais oportunada, pois a interseção do poder público na vida em sociedade era mínima. O direito privado, positivado nas primeiras codificações, primava pela proteção à autonomia.

Com o advento da revolução industrial esse paradigma começou a se transformar. A percepção de que a mudança era premente surgiu com a análise incessante da mão de obra dos trabalhadores nas fábricas, singularmente na Inglaterra, e com o conseqüente aumento da desigualdade social em toda a Europa. Daí por diante o Estado começa, então, a retomar seu caráter intervencionista e a autonomia era mitigada em prol do interesse público. As constituições tornaram-se a base dos regimes normativos jurídicos, ocasionando o que foi chamado então de constitucionalização do direito civil. O direito à vida se tornou então um dos princípios basilares das constituições decorrentes e a sua proteção era justificada em virtude do interesse público.

De acordo com a vigente hoje em nosso ordenamento, a Constituição Federal de 1988, o direito à vida é inviolável e indisponível, daí que, apesar de ser denominado por todos, ninguém possui nenhum direito real sobre ele. É por isso que se entende que para parte da doutrina, como Roberta Kaufmann, o direito à vida deverá triunfar sobre a liberdade religiosa, como no caso de um paciente ao buscar atendimento em hospitais públicos. Entretanto, a jurisprudência já começa a se expressar de forma contrária a esse entendimento, mitigando o direito à vida em prol da dignidade do indivíduo que não se submete à transfusão de sangue. A prova disso, acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PRIVADO NÃO ESPECIFICADO. TESTEMUNHA DE JEOVÁ. TRANSFUSÃO DE SANGUE. DIREITOS FUNDAMENTAIS. LIBERDADE DE CRENÇA E DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. PREVALÊNCIA. OPÇÃO POR TRATAMENTO MÉDICO QUE PRESERVA A DIGNIDADE DA RECORRENTE. A decisão recorrida deferiu a realização de transfusão sanguínea contra a vontade expressa da agravante, a fim de preservar-lhe a vida. A postulante é pessoa capaz, está lúcida e desde o primeiro momento em que buscou atendimento médico dispôs, expressamente, a respeito de sua discordância com tratamentos que violem suas convicções religiosas, especialmente a transfusão de sangue. Impossibilidade de ser a recorrente submetida a tratamento médico com o qual não concorda e que para ser procedido necessita do uso de força policial. Tratamento médico que, embora pretenda a preservação da vida, dela retira a dignidade proveniente da crença religiosa, podendo tornar a existência restante sem sentido. Livre arbítrio. Inexistência do direito estatal de "salvar a pessoa dela própria", quando sua escolha não implica violação de direitos sociais ou de terceiros. Proteção do direito de escolha, direito calcado na preservação da dignidade, para que a agravante somente seja submetida a tratamento médico compatível com suas crenças religiosas. Agravo Provido. (Agravo de Instrumento 70032799041, 12ª Câmara Cível, TJ/RS, Relator: Cláudio Baldino Maciel, Julgado em: 06/05/2010)¹⁴

A Constituição Federal é a lei suprema do ordenamento jurídico brasileiro, e deve ser interpretado de maneira a potencializar a eficácia de proteção aos denominados de direitos fundamentais, o que se pode incluir o direito a liberdade de escolha do ser humano.

Cabe ainda salientar, ademais, a grande relevância do direito à vida. Exatamente por essa razão que expande na doutrina uma corrente intermediária, que defende que o direito à vida deverá prevalecer apenas nos casos extremos quando, por exemplo, a transfusão de sangue é o único recurso seguro para salvar a vida da testemunha de Jeová. “Enquanto houver alternativas à transfusão, o direito à liberdade religiosa deverá prevalecer. Portanto, a inviolabilidade do direito à vida deve ser mitigada, consoante a necessidade de preservar o direito à escolha ou autonomia dos indivíduos”. Nesse tocante, trecho de parecer do CREMEB:

Se não há iminente perigo de vida, o médico atenderá a vontade do paciente ou de seus familiares. Ao contrário, se estamos diante de iminente perigo de vida do paciente e o procedimento se impuser, é óbvio que nenhuma falta ética estará o médico cometendo face ao seu Código de Profissional de Medicina. (CREMEB, 2004, p. 3)¹⁵

¹⁴ Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/27471/as-testemunhas-de-jeova-e-o-direito-fundamental-de-recusa-as-transfusoes-de-sangue-na-constituicao-brasileira-de-1988>

¹⁵ Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/11018/crime-de-omissao-de-socorro>

Encontra-se também a possibilidade de que, caso o paciente seja plenamente capaz, este pode recusar a transfusão mesmo que este seja o único recurso que o médico tenha para salvar-lhe a vida. Tendência está presente na jurisprudência internacional. No Brasil, pode se dizer que ainda prevalece o direito à vida perante o direito à liberdade religiosa.

3. DIREITO À RECUSA DE TRATAMENTO MÉDICO

O conflito iminente das Testemunhas de Jeová na recusa do sangue nos tratamentos que envolvam transfusão de sangue homólogo em detrimento das suas crenças traz levanta o tema fundamental e polêmico: o direito do paciente perante a escolha terapêutica dentro da Constituição Federal V.S. legislação brasileira.

Este posicionamento tem mostrado que as Testemunhas de Jeová são pacientes que prezam por sua vida, pois procuram de maneira espontânea por tratamento médico quando necessitam. Não acreditando assim em "curas pela fé" ou em "autoflagelação" e nem reivindicam o "direito de morrer" para solucionar seus males, como de forma sensacionalista e obstinada como vez por outra se alega, mas apenas desejam assim como todos, receber um tratamento médico de qualidade, porém sem o uso de sangue.

De acordo com o princípio do Consentimento Informado observa-se que, antes de uma intervenção, o médico deverá esclarecer ao paciente os benefícios bem com os riscos da terapia a ser acolhida pelo paciente (bem como alternativas), deixando que o paciente expresse seu consentimento ou não para o que considera ser o mais adequado aos seus interesses.

O direito ao Consentimento Informado está bem consagrado no nosso ordenamento jurídico brasileiro, a principiari por princípios constitucionais como a "Dignidade da Pessoa Humana, Liberdade e Legalidade" (CF arts. 1º, III; 5º, *caput* e II).

O Princípio Da Dignidade da Pessoa Humana esclarece com respeito a justificativa ao princípio do Estado de Direito e se vincula a atividade médica. E não existe uma dignidade sem uma autonomia, então o que deverá ser concedido ao paciente é o pleno direito de poder o paciente fazer suas

escolhas terapêuticas de acordo com seus valores pessoais e religiosos.

Por conseguinte, o paciente tem total direito de se opor a um determinado tratamento médico se fundamentando no artigo 5º, II da Constituição Federal, que declara que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo, exceto em virtude de lei. No caso em suma, como não há lei que rege a obrigar o paciente a se opor a transfusão de sangue como tratamento basilar para determinados casos, a abstenção será legítima e deverá sim ser respeitada. Ademais, um dispositivo legal neste sentido seria uma afronta tendo em vista as técnicas de tratamentos médicos alternativos já existentes, até mesmo para necessidades emergências.

Desta forma são vários os motivos que levam o paciente a recusar o tratamento sem sangue. Dentre eles, verificar a possibilidade de ocorrer de o paciente não sentir totalmente segurança em determinada junta médica ou hospital, ou ainda que não queira sofrer as reações tomando como dolorosas de uma quimioterapia, ou que ainda que queira consultar a opinião de outro profissional, etc. Seja assim como for, a nossa legislação garante o direito de recusa à tratamento médico para qualquer pessoa, diferentemente do que motiva esta decisão.

Ademais, quando um paciente escolhe por se abster de tratamento com sangue em razão de sua convicção religiosa, em momento nenhum afeta os direitos fundamentais de terceiros, de modo que não se deve falar em colisão entre direitos fundamentais.

4. CONCLUSÃO

As Testemunhas de Jeová estão dedicadas a servir a um Deus que acreditam JEOVÁ, e consideram que receber transfusões de sangue é algo repulsivo à sua consciência. Em uma sociedade pluralista como a brasileira, quando a escolha de uma pessoa ou de um pai (ou mãe) devendo haver respeito pelo indivíduo.

Aliás, como amplamente se demonstrou, este respeito é garantido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, á medida que declara inviolável o direito à vida (com todos os seus elementos materiais e imateriais) e á liberdade (incluindo-se aí a liberdade de consciência, da crença e de culto,

bem como o direito a privacidade), e assegura a cada indivíduo o exercício dos direitos sociais e individuais nela garantidos como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.

Por conseguinte, as Testemunhas de Jeová continuam acreditando e lutando para que o seu direito primário, como cidadãos livre, seja respeitado, quanto á inviolabilidade de sua pessoa e ao direito de escolher tratamento médico sem sangue.

Daí, conclui-se que a colisão entre direitos fundamentais, de um lado o direito á vida, e do outro, liberdade de consciência e de crença sequer existe. Ela é apenas aparente. O paciente tem o poder de decidir quanto a se correrá os riscos do tratamento ou da operação recomendada pelo médico, ou se se arriscará a viver sem tal. Este é o direito natural da pessoa humana, que a lei reconhece como cláusula pétrea. Assim sendo, o paciente pode impor os termos, as condições, e os limites que deseje, ao dar seu consentimento.

REFERÊNCIAS

Begliomini, H. **Urologia, vida e ética**. São Paulo: Expressão & Arte, 2006.

BORGES, R. C. B. **Direitos de personalidade e autonomia privada**. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

DINIZ, M. H. **O estado atual do biodireito**. 4. ed. aum. e atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

DWORKIN, R. **Domínio da Vida – Aborto, Eutanásia e Liberdades Individuais**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2003.

FABBRO, L. Limitações Jurídicas à autonomia do paciente. **Bioética**. Brasília, v. 7, n. 1, p. 7-12.

FETTWEIS, Y. C. V. **Mary Baker Eddy- Uma Vida Dedicada à Cura**. The Christian Science Publishing Society, Boston, 2003.

FORTES, P. A. C; MUÑOZ, D. R. **O princípio da autonomia e o consentimento livre e esclarecido. Iniciação à bioética**. Brasília: Conselho Federal de Medicina, 1998, p. 53-70. Disponível em: <
http://www.portalmedico.org.br/biblioteca_virtual/bioetica/ParteIIautonomia.htm >
Acesso em: 13 ago. 2010.

GARCIA, M. Biodireito constitucional: uma introdução. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 11, n. 42, p. 105-113.

NAVES, B. T. O. de; SÁ, M. F. F. de. **Manual de Biodireito**. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora Ltda., 2009.

KAUFMANN, R. F. M. Colisão de direitos fundamentais: o Direito à Vida em Oposição à Liberdade Religiosa – O caso dos pacientes Testemunhas de Jeová internados em hospitais públicos. **Revista Direito Público**, IDP, Brasília, v. 1, n. 16, p. 13-21. Disponível em: <<http://www.direitopublico.idp.edu.br/index.php/direitopublico/article/viewArticle/408>>. Acesso em: 12 ago. 2010.

NETO, M. J. S. **Proteção Constitucional à Liberdade Religiosa**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2008.

SÁ, F. C. L. de. A liberdade religiosa e a transfusão de sangue nas Testemunhas de Jeová. **Themis: Revista da ESMEC**, Fortaleza, v. 3, n.1, p. 323-338. Disponível em: <<http://www.tj.ce.gov.br/esmec/pdf/THEMIS-V3-N1.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2010.

SARLET, I. W. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 6. ed. rev. e atual. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2008.

SILVA, R. P e. **Biodireito – A nova fronteira dos direitos humanos**. São Paulo: Editora LTR, 2003.

SOCIEDADE TORRE DE VIGIA DE BÍBLIAS E TRATADOS. **Cuidados com a Família e Tratamento Médico para as Testemunhas de Jeová**. São Paulo: Watchtower Bible and Tract Society of New York; International Bible Students Association, Sociedade Torre de Vigia de Bíblias e Tratados, 1995.

ASSÉDIO MORAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA A SAÚDE DO TRABALHADOR: UMA LEITURA DA REALIDADE BRASILEIRA

*Márcio Pereira*¹⁶

RESUMO

Este artigo tem como objetivo apresentar uma discussão sobre o assédio moral e as consequências para a saúde do trabalhador, visando a realidade brasileira, a partir de estudos bibliográficos. Os autores e estudiosos do tema conceituam o assédio moral

¹⁶ Graduado em Administração pela FACED/MG,1991), Psicologia pela FUNEDI/UEMG,1995), Pedagogia (FUMPAC/ES, 2015), Matemática (ISEED/MG, 2016), Mestrado em Educação (UNISAL/SP, 2003), Especialização em Metodologia do Ensino da Matemática (Faculdade Claretianas/SP, 1995), Psicologia Clínica: Fenomenológica-Existencial (PUCMG, 1999), Inspeção Escolar (FIBH/MG, 2015), Educação Especial e Inclusiva (FIBH/MG, 2015), Psicologia Organizacional e do Trabalho (UCDB/MS, 2016)., Psicopedagogia Clínica e Institucional e Psicopedagoigia com ênfase em neurociência e dificuldade de aprendizagem (ISEED/MG 2017).

como uma situação constrangedora, no caso, no ambiente de trabalho, que tem repercussões negativas sobre a saúde do trabalhador, particularmente os de natureza psicossomática, de duração variável, que desestabiliza a vida do indivíduo. Considerando que saúde é sinônimo de atividade, todas as situações que impeçam a realização da mesma são obstáculos para sua conquista. Nesse sentido, o assédio moral pode ser considerado uma fonte de impedimento da atividade, pois faz com que o trabalhador se sinta invadido na sua qualidade como pessoa.

Palavras-chave: Assédio Moral, Saúde, Trabalho, Realidade Brasileira

ABSTRACT

This article aims to present a discussion about moral harassment and consequences for the health of the worker, aiming at the Brazilian reality, based on bibliographical studies. The authors and scholars of the subject conceptualize moral harassment as an embarrassing situation, in the case in the workplace, that has negative repercussions on the health of the worker, particularly those of psychosomatic nature, of variable duration, that destabilizes the life of the individual. Considering that health is synonymous with activity, all situations that impede the achievement of it are obstacles to its achievement. In this sense, bullying can be considered a source of impediment of the activity, because it causes the worker to feel invaded in his quality as a person.

Keywords: Moral Harassment, Health, Work, Brazilian Reality

1. Assédio Moral – apontamentos históricos

O assédio moral no ambiente de trabalho tem sido objeto de estudo e preocupação em diversas áreas do conhecimento, pois o mesmo gera um ambiente desagradável e hostil, tendo como consequências demissões, processos, frustração profissional, abalo na autoestima com reflexos na saúde, na vida familiar e social da pessoa que sofre o assédio.

O assédio moral nas relações do trabalho é uma prática tão antiga quanto o próprio trabalho.

De acordo com Peixoto e Pereira (2005, p.135) os primeiros relatos a respeito “se deram a partir de uma pesquisa realizada pelo médico sueco Peter-Paul Heinemann, na década de 60”. Esse estudo relata a hostilidade de crianças na escola quando outras invadem o seu espaço. Na década de 80, o psicólogo alemão Heinz Leymann identifica comportamentos similares no ambiente de trabalho e percebeu que raramente era usada a violência física e sim um outro tipo de violência, o domínio sobre o outro. No percurso histórico, esse assunto chama atenção não só de outros psicólogos como de outras áreas da ciência como a Medicina, o Direito e a Administração, caracterizando o tema como multidisciplinar.

A psicanalista francesa Marie-France, no final da década de 90, faz um estudo e tem como resultado o lançamento de um livro sobre o assédio moral no trabalho (AMT), cujo conteúdo é o relato de casos reais e descreve características do assediador e da vítima, enfatizando os danos socioeconômicos e à saúde do trabalhador a partir dessa situação. Segundo a pesquisadora, o assédio moral é qualquer conduta abusiva que atente, por sua repetição ou sistematização, contra a dignidade, a integridade psíquica ou física de uma pessoa.

A repercussão internacional se deu a partir dessa obra e atenções foram dadas ao tema, principalmente no campo jurídico. No Brasil, de acordo com Peixoto e Pereira (2005, p.136) “a discussão sobre o assédio moral no trabalho ainda é discreta e incipiente, muito embora já exista desde a época da colonização, tendo a escravidão como um exemplo fortemente marcante”. Contudo, o interesse maior sobre o assunto se dá a partir de 2000.

Somente a partir de 2000, com a publicação da dissertação de mestrado da Dra. Margarida Barreto, médica do trabalho, pelo departamento de Psicologia Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), denominada “Uma Jornada de Humilhações”, foi que a importância sobre o tema começou a despertar estudiosos e pesquisadores no Brasil. (PEIXOTO & PEREIRA, 2005, p. 136).

De acordo com Heloani (2004), fazendo um recorte na história brasileira, diz que no Brasil, em épocas passadas:

O assédio moral se dava basicamente com o “peão”, o serviçal sem maiores qualificações. Hoje, abrange todas as classes, infelizmente “democratizou-se” no mau sentido; juízes, desembargadores, professores universitários, médicos e funcionários de funções diversas, muitas vezes bastante qualificados, também são atingidos por esse fenômeno. (HELOANI, 2004, p.6).

De acordo com Barreto (2013, p.13) “assédio moral é um tema complexo cujo conceito em si é polissêmico. Faz parte de um fenômeno mais amplo – a violência genérica –, revelando-se como uma de suas faces mais complexas e desafiadoras”. Esta situação está imbricada aos fatores psicossociais,

emergentes da jornada de trabalho e nas relações laborais, decorrente da organização do processo de produção. Barreto (2013, p.15) considera “o assédio moral como um risco não visível que gera mal-estar e reação social, causa danos psíquicos, desencadeia doenças e pode levar à morte por suicídio”. Deste modo, o objetivo desse artigo é discutir o tema e se constitui em uma pesquisa bibliográfica e descritiva que visa conceituar o assédio moral e suas implicações na saúde do trabalhador, uma leitura da realidade brasileira.

2 . Conceito de Assédio Moral no local de trabalho

Entende-se por assédio moral no local de trabalho toda e qualquer conduta abusiva, manifestando-se, sobretudo, por comportamentos, palavras, gestos, escritos que possam trazer dano à personalidade, à dignidade ou à integridade física ou psíquica de uma pessoa, pôr em perigo seu emprego ou degradar o ambiente de trabalho. Caracteriza-se pela intencionalidade e repetitividade de longa duração.

Bobroff e Martins, (2013) descreve quais as configurações para que ações e atitudes possam ser consideradas assédio moral no ambiente de trabalho, a saber:

Para que ações e atitudes no mundo do trabalho configurem-se em assédio moral devem ser observados alguns critérios: 1) a realização de ato abusivo ou agressivo; 2) a repetição, a frequência, a duração destas práticas hostis; 3) a intenção do assediador. É preciso considerar a influência dos aspectos culturais e dos objetivos do assediado. (BOBROFF E MARTINS, 2013, p.4).

Silva (2007) nos aponta que para caracterizar o assédio moral as humilhações realizadas, direta ou indiretamente, nas relações de trabalho, não precisam acontecer necessariamente dentro do ambiente deste, mas que sempre seja em função dessa relação. Portanto, mesmo que as agressões no ambiente de trabalho aconteçam fora da organização, ou fora do horário de serviço, posto que ocorram em função do trabalho, estarão sempre presentes os requisitos que identificam o assédio moral.

Hrdlicka (et al. 2006, p.139) relata que o assédio moral é um dos grandes problemas que as organizações enfrentam e a intitula como uma

síndrome que se espalha – “em grande parte desconhecida ou subestimada e, às vezes, também estimuladas, permitidas e ou ignoradas e caracterizada por um comportamento individual ou grupal de subjugação a um alvo predeterminado”.

No início dos estudos sobre o assunto, de acordo com Ferreira (2004) o assédio moral no ambiente de trabalho era conceituado apenas como uma humilhação do trabalhador. Contudo, nos tempos atuais, a busca de maior eficiência e produtividade nas organizações, aliada a globalização da economia, o assédio moral no trabalho assume novos contornos além do constrangimento no labor, ele se configura como supervisão excessiva, críticas cegas, empobrecimento de tarefas, sonegação de informações, repetidas perseguições e ostracismo na atividade laboral.

De conformidade a Guimarães e Tarcinato (2004, p. 20) a ampliação do “cenário laboral comandado pelos agentes do neoliberalismo e da globalização, coloca o ser humano como “meio” e não como “fim” no processo de produção de riquezas”. Este cenário promove uma inversão de papéis e vem originando situações de submissão das pessoas às forças autoritaristas, aos padrões rígidos e burocráticos, que são meios propícios para a instalação da violência moral. As mudanças das formas de organização das empresas devido ao novo modo mercadológico, mediante a abertura e expansão das negociações de caráter econômicos, pode ser uma via de mão dupla, traçando perspectivas mais humanas ou degradantes das relações no âmbito do trabalho. É nesse espaço de transformações e de possíveis conflitos que sujeições, contradições e ambiguidades, sedução e aceitação, prazer e desprazer, exigências e desqualificações, de adoecer e morrer que o assédio moral pode surgir.

De acordo com Molon (2004), em um novo cenário do trabalho globalizado e moderno, as organizações forçam cada vez mais a rotina de trabalho visando o lucro e a sua manutenção no mercado. A estrutura do trabalho, com sua composição hierárquica, repartição de tarefas, jornadas de trabalho em turnos, ritmos, intensidade, prostração, repetitividade e uma exagerada responsabilidade são fatores que tem trazido uma série de situações complexas ao trabalhador, sejam elas físicas ou psíquicas, que de certa maneira causam distúrbios de ordem orgânica, emocional, psicológica e até social.

No mundo globalizado, cuja perspectiva é a competição, caracterizado pela exigência da qualificação do trabalhador, tendo como resultado a insuficiência da mão de obra, encontra-se uma facilidade da propagação do assédio moral, pois a política e o mercado tem-se demonstrado desumanos e, principalmente, sem princípios éticos, prevalecendo a arrogância e o interesse individual. O individualismo que impera nesse contexto, apesar do discurso do trabalho conjunto, a busca ao lucro acima de tudo, a violação da dignidade humana retratada na sociedade atual, medo e insegurança são alguns dos efeitos da globalização que facilitam a manipulação do trabalhador.

É neste cenário de ampliação de um mercado globalizado que a pressão vivida pelas organizações emerge e novas estruturas empregatícias surgem e, de certa forma, o vínculo vitalício se torna precário, a insegurança e o desemprego impera, o adoecimento dos trabalhadores se acentua, e o assédio moral de acordo com Barreto (2013, p.68) funciona “para modelar o coletivo ao silêncio, à sujeição e à submissão.

Segundo alguns autores ligados ao estudo de Gestão de Pessoas, o conceito de assédio moral está relacionado a maneira com que a organização concebe a cultura organizacional e as diretrizes de gestão. Quando a cultura e a própria gestão, no seu bojo, promovem o assédio moral tem-se uma cultura organizacional que pode se denominar perversa. Acerca deste tipo de gestão, caracterizada perversa, afirma Ferreira (2006):

Algumas características da gestão perversa nas organizações são: falta de comunicação; pessoas que são colocadas em situação de rivalidade; manipulação de pessoas, para que se desestremem e autodestruam; diminuição do número de cargos exigindo cada vez mais produtividade; e o fato de não agirem de forma direta e clara. O objetivo das empresas que possuem gestão perversa é calar as pessoas que denunciam situações de desigualdades ou irregularidades. (FERREIRA, 2006, p. 17).

As situações de desigualdades ou irregularidades citadas por Ferreira (Op. cit.) podem estar na base do assédio moral sofrido pelos trabalhadores. Desigualdades entre ricos e pobres, sábios e ignorantes. Com isso o trabalho é desvalorizado e o trabalhador passa a ser pensado em segundo plano.

O assédio moral provoca desestabilização no trabalhador que está sendo vitimado, tendo como consequência uma relação deficitária com a

organização e um nível de desempenho que não é o esperado pela organização, o que pode gerar tensão, angústia, baixa autoestima, dentre outros efeitos psicológicos e a demissão. Muitos trabalhadores, devido à sobrecarga de atividades, adoecem e, mesmo assim, permanecem no serviço devido as suas necessidades pessoais, levando-o a uma submissão o que aumenta o grau da complexidade de sua doença. As origens dessas humilhações são o medo, a insegurança e a vergonha, o que gera o silêncio e manutenção do abuso do poder.

Para Martiningo Filho e Siqueira (2008), quanto ao resultado do assédio moral dentro do ambiente de trabalho:

O processo de assédio moral no trabalho traz sérios prejuízos para o indivíduo, para a organização e para a sociedade. Os indivíduos acometidos pelo assédio moral, ao se sentirem ameaçados, deixam de levar uma vida normal e veem prejudicado todo o contexto de sua vida pessoal. Há casos em que eles se sentem esmagados e perdem inteiramente a disposição e a paixão pela vida. A destruição da identidade do indivíduo nos processos de assédio moral no trabalho se dá rapidamente. Entretanto, a recuperação da autoestima e a consequente recuperação desse indivíduo para o convívio na sociedade e no ambiente de trabalho pode levar anos. (MARTIMINGO FILHO E SIQUEIRA, 2008, p. 16).

De acordo com Ferreira (2006), a ausência do verdadeiro sentido de trabalho, em um ambiente adverso, portanto psicologicamente áspero e pesado, repercute na saúde física, mental e emocional dos trabalhadores. Este contexto é a base da etiologia de doenças ocupacionais que têm sido descobertas e discutidas pelos estudiosos da área. É o caso, por exemplo, da síndrome de burnout, conjunto de sintomas e sinais que se manifestam especificamente em trabalhadores como consequência das pressões repetitivas vividas por estes em ambientes de trabalho adversos.

Nas perspectivas conceituais aqui tratadas, pode-se pensar o assédio moral, de acordo com Leymann (1990 apud BARRETO, 2013, p. 16) como:

um terror psicológico no local de trabalho, consistindo em um tipo de comunicação hostil e sem ética, dirigida de maneira sistemática a um trabalhador ou coletivo, de tal modo que todos estão expostos a humilhações e constrangimentos durante a jornada de trabalho. Estes atos de violência repetidos e sistemáticos desestabilizam emocionalmente, rompem o equilíbrio profissional e comprometem o rendimento no coletivo, forçando a exclusão do assediado. (LEYMANN, 1990 apud BARRETO, 2013, p.16).

De acordo com Barreto (2013) em qualquer conceito de assédio moral há uma variável comum que é a repetitividade do ato no tempo, o que o caracteriza como um processo que tem temporalidade, podendo ser (ou não) intencional.

Em relação ao conceito de assédio moral, vê-se que no Brasil, não há discrepâncias. Entende-se que o assédio moral é um risco que todos os trabalhadores podem estar expostos durante a jornada de trabalho.

2.1 Classificação.

O assédio moral pode ser dividido em dois modos diferentes: o vertical e o horizontal. O vertical pode se subdividir em ascendente e descendente, sendo o ascendente o de mais rara ocorrência e o descendente o mais frequente.

Para Aguiar (2008) o assédio moral ascendente que:

Verifica-se naqueles casos em que os subordinados se insurgem e perversamente investem ataques contra o superior, retirando-lhe a autoridade e forçando-o à demissão, geralmente emergindo quando o empregador escolhe para ocupar o cargo de chefia um empregado jovem e inexperiente que, ao demonstrar o mínimo de insegurança no exercício de suas atividades, se torna presa fácil nas mãos de subalternos perversos e invejosos. (AGUIAR, 2008, p.6).

O assédio vertical descendente se caracteriza pela violência cometida hierarquicamente, ou seja, de cima para baixo. A causa dessa violência está circunscrita nas relações de trabalho fundamentadas no autoritarismo, que apresentam desrespeito pelo trabalhador e um rigor excessivo por parte dos gestores. O assédio moral horizontal é aquele praticado por pessoas que estão no mesmo nível hierárquico da vítima. Normalmente, os motivos que levam a essa violência, de acordo com Aguiar (2008, p.6) “são o excesso de individualismo, a inveja e a competitividade, embora o preconceito racial, a xenofobia e a opção sexual também sejam apontados como causas imediatas desse tipo de perversão”.

3. Assédio moral e suas consequências para a saúde do trabalhador

Peixoto e Pereira (2005) relata que os efeitos do assédio moral são constrangedores e complexos, podendo ter como consequência sintomas como a insônia, depressão, angústia até atos como o suicídio. Outros estudiosos do assunto dizem que os efeitos podem ser distúrbios psicossomáticos e psicológicos, sendo mais comum a ocorrência de cefaleia, transtornos digestivos e cardiovasculares, insônia, fadiga, irritabilidade, ansiedade, burnout (estresse por acúmulo de trabalho), crises de choro, sentimento de inutilidade e fracasso, dificuldade de concentração, obsessões, fobias, crises de autoestima, sentimento de culpa, aumento de peso ou emagrecimento exagerado, redução da libido, aumento da pressão arterial, abuso de álcool, tabaco e outras drogas e pensamentos suicidas. Os reflexos do assédio moral em termos de consequência a saúde do trabalhador sofrerão variações em relação ao gênero e as condições pessoais, culturais, psicológicas de cada um.

As trabalhadoras respondem com choro, tristeza, ressentimento e mágoa, rejeitando o ambiente de trabalho que antes era seu. Já os homens manifestam indignação e raiva, o desejo de vingança é forte. A agressão psíquica no ambiente laboral, continuada e duradoura, leva o trabalhador de ambos os sexos à baixa da autoestima, preponderando estados depressivos e podendo surgir consequências somáticas da patogenia psíquica, sendo mais comuns a úlcera péptica, o infarto do miocárdio, a impotência sexual e o acidente vascular cerebral. Os acidentes de trabalho tornam-se amiúde e culminam com o agravamento da questão social. (PEREIRA E PEIXOTO, 2005, p. 136).

Guimarães e Vasconcelos (2005, p. 87)) afirmam que os efeitos do assédio moral à saúde podem ser “por vezes graves e irreversíveis” e a Organização Mundial de Saúde (2004) que as consequências do assédio moral podem ser de diversas ordens como psicopatológica, psicossomática e do comportamento, tendo efeitos comprometedores na qualidade de vida do trabalhador e no âmbito sócio.

Segundo Piñuel y Zabala e Cantero (apud Guimarães e Vasconcelos, 2005, p. 87) o assédio moral no “trabalho é a mais séria ameaça à saúde dos trabalhadores a ser enfrentada neste século”. Os problemas relacionados ao assédio moral não só afetam gravemente os trabalhadores como também a saúde da organização como um todo. Desta forma, a sociedade se torna

vítima, pelo crescimento e aumento da prestação de serviços de atenção à saúde e seguridade social.

De acordo com Hoel, Sparks e Cooper (2001apud GUIMARAES E VASCONCELOS, 2005) há consequências para a família, o sistema social, o empregador e a sociedade, a saber:

Evasão das reuniões sociais; Queixas de mal-estar físico e de enfermidades; • Abandono aos compromissos sociais; Desapego aos vínculos familiares; Dificuldades para executar o trabalho; Desatenção de seu papel e responsabilidade como pai, mãe, esposo (a), filho (a) etc.; Intolerância aos problemas familiares; Discussões; Perda de relações de amizade; Perda de participações em projetos; Problemas conjugais e divórcio; • Custos médicos; Explosões de raiva; Violência; Piora do desempenho escolar dos filhos. (...) A seguir, são descritos, especificamente, os principais prejuízos para a sociedade: Custo de benefícios e proteção social por aposentadoria ou afastamento precoce; Altos custos por incapacidade; Altos custos por desemprego; Perda de recursos humanos; Custos médicos e possíveis hospitalizações; Perda potencial de trabalhadores produtivos. (Hoel, Sparks e Cooper, apud: Guimarães e Vasconcelos, 2005, p.87 e 88).

Teixeira et. al, (2011, p. 7) dizem que como qualquer outro fenômeno, “o assédio moral deixa as suas marcas por onde passa, seus reflexos atingem não somente sua vítima, mas é ao mesmo tempo um fenômeno que diz respeito à esfera individual, organizacional e social”. Na verdade, é que, de uma maneira ou outra, todos sofrem o impacto de um ambiente laboral que se apresenta enfermo.

Por fim, podemos citar Terrin e Oliveria (2007, p 8) quando dizem que “os efeitos do assédio têm estilo específico que devem ser diferenciados do estresse, da pressão, dos conflitos velados e dos desentendimentos”, e as consequências do assédio moral estão diretamente ligadas com fatores que se relacionam com a intensidade e a duração da agressão.

4. O Assédio Moral no Brasil

Uma das primeiras questões relevantes e que merecem destaque é lembrar que a legislação brasileira, na Constituição Federal (1988), assegura a proteção no ambiente de trabalho e tem como vértice o princípio da dignidade da pessoa humana, no art. 1, §3º.

Nesse sentido, caso o assédio moral aconteça no ambiente de trabalho estaria ferindo os princípios constitucionais, em especial o respeito à dignidade humana.

Na verdade, não há legislação específica em relação ao assédio moral, mas existe em tramite diversos projetos de lei referente a essa matéria no Congresso Nacional, com o objetivo de responsabilizar o assediador, ferindo os princípios constitucionais, ser penalizado civilmente com base no art. 5º, X:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; (BRASIL, 2013ª, apud. ONGARATTO, 2014, p. 7).

De acordo com Ongaratto(2014) há possibilidade de o assediador ser enquadrado na legislação de crime penal, ao considerar o ato do agressor como crime. Nascimento (2009, apud Ongaratto, 2014 p. 7), diz que "se o bem jurídico totalmente tutelado atingido pela prática do assédio moral foi a honra do trabalhador, à luz do código penal pode-se configurar um dos seguintes crimes: calúnia, difamação ou injúria."

Dando acento as características socioculturais brasileiras, que possui raízes na escravidão, no servilismo, no autoritarismo, no desrespeito ao ser humano, uma cultura que desprivilegia os costumes do povo dessa terra, numa perspectiva de aculturação, deixa fértil um terreno que possibilita o assédio moral. Isso, historicamente, devido a vivência de uma política de cunho individual sem precedentes, pautada pela direção dos senhores detentores do poder, acobertando os conflitos e/ou omitindo o ocorrido. Esse costume se alastra no arquétipo do povo brasileiro fazendo com que a situação dos privilegiados se perpetue e que tenhamos reflexos dessa construção histórica na cultura organizacional, onde ainda se vê relações paternalistas fundamentadas em ambiguidades cordiais-afetivos e autoritários-violentos. Esse adubo faz com que o assédio moral seja uma prática silenciosa e muitas vezes não denunciada.

Os cento e dezesseis anos que nos separam da abolição da escravatura no Brasil não foram suficientes para enfraquecer os elos

que nos prendem à filosofia escravocrata. O espaço-tempo apenas transfigurou os algozes de ontem nos tecnocratas, experts e estrategistas de hoje, que a serviço do deus “produtividade” rompem cada vez mais os limites do possível, do sensato e do moralmente aceito. (ONGARATTO, 2014, p. 8).

Historicamente, no Brasil, desde a década de 1990, os governos buscam resolver as questões sociais, que são frutos de uma sociedade civil reprimida pelo sistema militar, acentuando a democratização. A dignidade humana torna-se fundamento do Estado democrático de Direito que é a parte mais pura do conjunto de direitos e suas garantias.

Como salienta Enoque Ribeiro dos Santos, o desrespeito reiterado desta dignidade engendrou a consciência de que se deve preservá-la a qualquer custo, somente sendo possível compreendê-la e defini-la em face das violações contra ela já praticadas (SANTOS, 2004, apud FREIRE, 2008, p. 5).

A legitimidade da ordem constitucional muitas vezes é violada pelo fato do estado, do poder, não dar valor ao trabalho humano. Certamente, um trabalho realizado sem a promoção da dignidade humana, sem a valorização desta atividade, trazendo sentido e significado para quem a exerce, promove um ambiente de trabalho não saudável, impedindo a emancipação das potencialidades e riquezas do homem.

As empresas, de um modo geral, buscam bater metas de produção preestabelecidas, e todo processo e acompanhamento pertencem a autonomia gerencial. Os direitos morais dos empregados são intangíveis por particulares ou pelo Estado, sendo um direito personalíssimo por si só.

Entretanto, a subordinação jurídica – elemento caracterizador e traço distintivo da relação de emprego – em não raras ocasiões acaba por permitir que o empregado venha a sofrer assédio moral, sobretudo no que tange à sua honra e dignidade, engendrando prejuízos graves, muitos deles definitivos, à saúde física e principalmente psíquica do trabalhador. (FREIRE, 2008, p. 7).

O assédio moral é apenas um dos vários sintomas da violência psicológica que acomete a sociedade de hoje, e os exemplos dessa violência são muitos. O que se pode verificar é que nas empresas existem muitas falhas na organização, mostrando distanciamento entre a concepção do que seja trabalho pautado na dignidade e sua prática no dia a dia. Essas falhas trazem

grandes prejuízos a produção e acabam refletindo na saúde mental dos trabalhadores, pois cobra-se em demasia dos funcionários. Os erros na organização do trabalho podem gerar medo e desestabilização no emprego, o que pode causar danos psicoemocionais. Essa situação origina entre os funcionários um clima de competição, gerando a perda da capacidade de desenvolverem estratégias coletivas de enfrentamento do problema. Esse cenário torna possível e facilita o assédio moral que afeta o equilíbrio emocional da pessoa e altera seu modo de se relacionar com o mundo e com os demais indivíduos.

Além das consequências ocasionadas pelo assédio moral como frustração, isolamento, intolerância, baixa autoestima, falsa percepção de si mesmo, a falta de análise do seu próprio comportamento, a alteração das funções superiores, que são do âmbito individual, os seus resultados afetam, também, todos os outros que compartilham seu ambiente de trabalho e que se identificam com ele. Sentem-se também desprezados e ameaçados, percebendo-se como uma próxima vítima.

As extensões do assédio moral no ambiente de trabalho não se restringem, como dito, apenas a esfera individual, ela se amplia para a esfera coletiva indiretamente, disseminando o medo e a insegurança a todos. Infelizmente, como já visto, no campo jurídico brasileiro, ainda não há diretrizes certas que discipline o assédio moral.

As necessidades são supridas pela doutrina e jurisprudência – que, conforme o exposto, são ainda, bastante incipientes. Há, portanto, uma necessidade premente de uma previsão jurídica que esquadrinhe os contornos do conceito de assédio moral. Já existem projetos de lei visando a coibir o assédio moral, mas nenhum deles, até o presente momento, tornou-se lei. O projeto de lei nº 4742/01, pretende tipificar a prática como crime, como uma variante do crime de maus-tratos. Há também o projeto nº 5970/01, que visa a dar tutela estritamente trabalhista ao tema, inserindo-o na CLT, além do projeto nº 2369/03, que – assim como o anteriormente citado – pretende dar tratamento justralhista ao tema, conferindo-lhe, porém, o caráter de lei autônoma. (FREIRE, 20089, p. 7).

No Brasil as discussões sobre a temática encontram-se ferverescentes, mas ainda se apresentam sem confirmações jurídicas que apoiem de forma contundente as pessoas que sofrem assédio moral.

Considerações Finais

Diante do desenvolvido no artigo, desde a conceituação e as consequências para o trabalho em relação ao assédio moral, pode-se dizer que no Brasil, os estudos sobre o assédio moral têm crescido, mas ainda é incipiente, principalmente no que se refere a doutrina nacional. Hoje, apesar de haver um discurso de valorização do trabalhador, considerando-o como colaborador e parte integrante da empresa, tendo-o como principal foco de investimento, ainda na prática, não há, por parte da maioria das organizações essa realidade, mantendo uma realidade ainda vista como patogênica do trabalhador. Essa realidade está voltada ao interesse da empresa pelo lucro e pelo crescimento, o que gera uma epidemia de doenças relacionadas à saúde física, psicológica ou social do trabalhador.

No cenário organizacional brasileiro precisa-se de empresas que busquem trabalhar pautada na dignidade do ser humano, respeitando e aproveitando seu potencial a favor do crescimento da empresa como, também, da própria pessoa. Poucas empresas possuem na sua cultura, na sua estrutura, condições que venham a proporcionar um ambiente saudável e valorize a saúde em todos os sentidos. Infelizmente, ainda, temos um cenário de empresas que na sua organização são autoritárias e levam os funcionários a situações que prejudicam sua qualidade de vida, dentre elas, devido as grandes concorrências do mercado em prol de um funcionário sempre flexível e maleável, o interesse em ocupação de cargos em detrimento de salários, o que ocorre com mais frequência o assédio moral.

Somente, com a consciência de que a evolução é realizada em conjunto e também o sucesso é coletivo, que as empresas, com o tempo, entenderão, apesar das teorias organizacionais e do trabalho já apontarem para esta direção, que não é necessário utilizar de pressão e subjugação para crescer e obter lucros. O fato de haver respeito e consideração no ambiente de trabalho, o sentido e o significado do mesmo para os trabalhadores serão uma alavanca para o sucesso, pois um trabalhador feliz significa uma empresa de sucesso.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Maria Rita Manzarra Garcia de. **Assédio Moral: problema antigo, interesse recente.** Disponível em: <https://jus.com.br/948894-maria-rita-manzarra-garcia-deaguiar/publicacoes>, 20.09.2008.

BOBROFF, Maria Cristina Cescatto e MARTINS, Júlia Trevisan Martins. **Assédio moral, ética e sofrimento no trabalho.** Disponível em: www.scielo.br/pdf/bioet/v21n2/a08v21n2.pdf

BARRETO, Margarida. **Assédio moral: trabalho, doenças e morte. In: Seminário Compreendendo o Assédio Moral no Ambiente de Trabalho.** [manuscrito]:[anais]/ coordenação técnica, Cristiane Queiroz Barbeiro Lima, Juliana Andrade Oliveira, Maria Maeno. São Paulo: Fundacentro, 2013. p. 18 a 26

BRADASCHIA, Carisa Almeida. **Assédio Moral no Trabalho: a sistematização dos estudos sobre um campo em construção.** Dissertação de Mestrado, apresentado na Fundação Getúlio Vargas. EAESP - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Curso de mestrado em Administração de Empresas, São Paulo, 2007.

COSTA, Isabelle Cristinne Pinto. et al. **Produção científica acerca de assédio moral em dissertações e teses no cenário brasileiro.** Revista da escola de enfermagem da usp, vol.49, n.2, p. 267-276, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/reeusp/v49n2/pt_0080-6234reeusp-49-02-0267.pdf.

FREIRE, Paula Ariane. **Assédio moral e saúde mental do trabalhador. Trabalho, educação e saúde.** V. 6, n.2, p. 367-380, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/tes/v6n2/09.pdf>.

GLINA, Débora Miriam Raab; GARBIN, Andréia de Conto. **Assédio moral no trabalho: aspectos conceituais, jurídicos e preventivos.** Saúde, ética & justiça, V. 10, p. 38-47, 2005. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/sej/article/view/43578/47200>.

GONÇALVES, Damiana Sobreira de Lima. **Assédio moral e a gestão de pessoas: as ferramentas da gestão de pessoas para evitar o mal estar nas organizações.** Dissertação de Mestrado. Universidade Cândido Mendes. Rio de Janeiro, 2010.

GUIMARÃES, Liliana Andolpho Magalhães; VASCONCELOS, Eveli Freire. **Mobbing Assédio psicológico-moral no ambiente de trabalho: uma visão crítica contemporânea.** Revista psicologia e saúde, v. 4, p. 85-93, 2012. Disponível em: <http://www.gpec.ucdb.br/pssa/index.php/pssa/article/view/139/234>.

HELOANI, José Roberto Montes. **Assédio moral: um ensaio sobre a expropriação da dignidade no trabalho. Revista de administração de empresa.** V. 3 (1), 1-8, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/raeel/v3n1/v3n1a12.pdf>.

HRDLICKA, Hermann et al. **Aspectos conceituais de assédio moral: um estudo exploratório. Revista de administração em saúde.** São Paulo, v. 8, n. 33, 2006. Disponível em: http://www.researchgate.net/profile/hermann_hrdlicka/publication/277017736_revista_de_administracao_e_sade/links/555f228108ae8c0cab2e4a7c.pdf.

ONGARATTO, Gabriele D. Bernardes. **Assédio moral, bem-estar no ambiente de trabalho e lucratividade: algumas reflexões a partir de contextos de gestão organizacional e da legislação brasileira.** In: IV seminário de ciências sociais aplicadas, Criciúma, 2014. Disponível: <<http://periodicos.unesc.net/index.php/seminariocsa/article/viewfile/1542/1464>>.

PEIXOTO, Osvaldo da Silva e PEREIRA, Ivonete Vieira. **Assédio Moral no trabalho: repercussões sobre a saúde do trabalhador.** Disponível: www.anamt.org.br/.../revista_brasileira_de_medicina_do_trabalho_-_volume_3_201. MARTININGO FILHO, Antônio. Assédio moral e gestão de pessoas: uma análise do assédio moral no trabalho e o papel da área de gestão de pessoas. 2007. 107f. Dissertação. Mestrado em Administração. Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codarquivo=1186>.

MEURER, Bruna; STREY, Marlene Neves. **Problematizando as práticas psicológicas no modo de compreender o fenômeno assédio moral. Psicologia ciência e profissão.** Brasília, Conselho Federal de Psicologia, v. 32, n. 2, p. 452-471, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pcp/v32n2/v32n2a13.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2015.

SCANFONE, Leila; TEODÓSIO, Armindo dos Santos Souza de. **Assédio moral no trabalho: desafios da gestão de pessoas nas organizações brasileiras.** In: Anais do XXIV Encontro nacional de engenharia de produção, Florianópolis, 2004. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2004_enegep0404_1358.pdf>.

SOBOLL, Lis Andréa Pereira. **Assédio moral/organizacional: uma análise da organização do trabalho.** Lis Andréa Soboll. — São Paulo: Casa do Psicólogo®, 2008

TARCINATO, João Sérgio Castro de.; GUIMARÃES, Cerise Dias. **Assédio Moral no ambiente de Trabalho.** CENTRO DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA ESTÁCIO DE SÁ DE JUIZ DE FORA, 2004.

TEIXEIRA, Rubens de França; MUNCK, Luciano; REIS, Márcia Cristina dos. **Assédio moral nas organizações: percepção dos gestores de pessoas sobre danos e políticas de enfrentamento.** Revista de gestão organizacional, Chapecó, v. 4, n. 1, p. 16-26, 2011. Disponível em: <<http://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rgo/article/view/875/512>>. Acesso em: 30 jul. 2015

TERRIN, Kátia Alessandra Pastori; OLIVEIRA, Lourival José de. **Assédio moral no ambiente de trabalho: propostas de prevenção.** Revista do direito público, Londrina, v. 2, n. 2, 2007. Disponível: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/11453/10189>>.

VIEIRA, Carlos Eduardo Carrusca; LIMA, Francisco de Paula Antunes; LIMA, Maria Elizabeth Antunes. **E se o assédio não fosse moral? Perspectivas de análise de conflitos interpessoais em situações de trabalho.** Revista brasileira de saúde

CONSELHOS MUNICIPAIS E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA BRASILEIRA

Franciane Machado Lamóia¹⁷
Glauco Ribeiro de Oliveira¹⁸
Maria Aparecida Santana¹⁹

RESUMO

A participação popular configura-se em ferramenta para que um governo para o povo, efetivamente, se realize, haja vista que, o sistema participativo permite a proximidade e equilíbrio entre a esfera pública e a comunidade, com a possibilidade de reatar a confiança do cidadão nos poderes públicos. Nesse sentido, este trabalho tem por objetivo, no primeiro momento, apresentar um estudo sobre as formas de democracia e os graus de participação do povo no poder político, como possibilidade de efetiva expressão de vontade popular. Em consequência, a análise sobre o papel desempenhado pelo Município, alçado a ente federativo da República Federativa do Brasil e núcleo de concentração de anseio e realizações de direitos, para a efetivação do Estado Democrático de Direito concebido pela Constituição Brasileira de 1988, será necessária. Para tanto, por terem sua origem nos movimentos sociais, sinalizadores das necessidades e aspirações das comunidades e um dos mecanismos de participação do cidadão na Administração Municipal, os Conselhos Municipais serão o objeto de nossa reflexão.

Palavras - Chave: Direito; democracia; Conselhos municipais; Participação popular.

ABSTRAT

The popular participation is a tool for a government for the people, effectively, since the participatory system allows the proximity and balance between the public sphere and the community, with the possibility of re-establishing the citizen's trust authorities. In this sense, this paper aims, in the first moment, to present a study on the forms of democracy and the degrees of participation of the people in the political power, as a possibility of effective expression of popular will. As a consequence, the analysis of the role played by the Municipality, elevated to the federative body of the Federative Republic of Brazil and the nucleus of concentration of yearning and realizations of rights, for the realization of the Democratic State of Rights conceived by the Brazilian Constitution of 1988, will be necessary. Therefore, because they have their origin in the social movements, which indicate the needs and aspirations of the communities and one of the mechanisms of participation of the citizen in the Municipal Administration, the Municipal Councils will be the object of our reflection.

Keywords: Law; democracy; Municipal councils; popular participation.

INTRODUÇÃO

¹⁷ Especialista em educação pela FANS-Faculdade de Nova Serrana.

¹⁸ Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio Verde. Professor Universitário.

¹⁹ Mestra em Direito pela Universidade do Vale do Rio Verde. Professora Universitária.

O Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição Brasileira de 1988 espelhou a reconquista das liberdades públicas tolhidas pelo regime autoritário imposto ao País por longos anos. Trouxe a esperança de proteção contra os abusos de poder, a expectativa de eliminação das desigualdades sociais, e, sobretudo, a possibilidade de participação do cidadão no processo de reconstrução do Estado.

Os institutos da democracia participativa, que combinam a democracia direta e a indireta, e que permitem ao cidadão a participação nos atos de governo e o controle e gestão da Administração Pública, passaram a se apresentar como ferramenta de evolução do conceito de Estado, tido como garantidor de harmonia social.

A Lei Orgânica Municipal, também denominada de Constituição Municipal, observada os limites estabelecidos pelas Constituição Federal e Municipal, tanto organizará a administração e as relações entre o Legislativo e o Executivo, como disciplinará as competências legislativas e a criação de órgãos para o atendimento dos interesses locais, entre estes, os Conselhos Municipais.

1. O ESTADO DEMOCRÁTICO E PARTICIPAÇÃO POPULAR

A tendência de todos os regimes é se afirmar democrático e de todos os governos se pretenderem democráticos, porém, somente será democrático o governo provindo do povo e que vise o interesse deste mesmo povo, que participará de forma ampla das decisões sobre o seu destino.

Para Platão a democracia era apenas uma falácia. Em um primeiro momento poderia o Estado Democrático parecer o mais belo e justo, porém, com o tempo se constataria que Estado Democrático não alcançaria harmonia social, pois ocupariam o poder pessoas despreparadas para governar.

Entendia o filósofo que a justiça tinha origem na harmonia e que a harmonia somente existiria se o Estado desenvolvesse as aptidões de cada cidadão para a ocupação dos cargos e funções na *polis*, para a satisfação de todos. A ideia de justiça se concretizaria pela harmonia dentro da cidade através do desenvolvimento das aptidões individuais. A cidade seria

organizada de acordo com essas aptidões, cabendo aos filósofos o governo, pois os portadores da sabedoria, a mais importante de todas as aptidões. A democracia possibilitaria que o governo do Estado fosse exercido por qualquer cidadão do povo, que na sua opinião, era despreparado para o cargo. Portanto, não haveria paz e conseqüentemente, não haveria a justiça.²⁰

Para Maquiavel, a existência do Estado e a paz estariam ligados a boas leis e boas armas, porém, somente boas leis não garantiriam a segurança do Estado, sendo necessária também a coação das armas. Quando trata do Estado Civil, afirma que povo de um Estado livre não aceitaria a opressão, cabendo ao príncipe ser virtuoso e ter o povo como amigo, oferecendo a oportunidade de crescimento a seus súditos, sob pena de ser derrubado pelo mesmo povo.²¹

A paz social sempre foi o constante sonho de todos, governantes e governados, pois imprescindível para realização da finalidade do Estado. Formado por diferentes grupos sociais, aos quais terá que impor regras e limites, o Estado, por meio de normas, regula e coordena as relações entre os indivíduos e destes com o Estado, contudo, na maioria das vezes, os interesses entre Estado e indivíduo são antagônicos.

Democracia plena é derivada da responsabilidade e solidariedade entre Estado e povo. E como um processo lido e constante, a participação e envolvimento de todos, governantes e governados, são fatores indispensáveis.

Nesse sentido, a proclamação inserida no preâmbulo da Carta Constitucional de 1988, que institui o Estado brasileiro como democrático, garante ao povo a possibilidade de tomada de decisões para o exercício de direitos sociais, individuais, de liberdade, segurança, bem estar, desenvolvimento, bem estar, igualdade e justiça, como forma de harmonia e paz social.

O artigo 3º da Constituição de 1988 tem como objetivos da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, sendo a sociedade solidária a razão da existência do regime democrático, e,

²⁰ PLATÃO. A república. Trad. Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, Coleção A Obra Prima de Cada Autor, pag. 253-254.

²¹ MAQUIAVEL, Nicolau. O príncipe. Trad. Maria Lúcia Cumo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, Coleção Leitura, 5ª ed., p. 133.

para que esta sociedade se estruture, existe a necessidade da coparticipação das comunidades nas decisões do Estado.²²

No Estado Democrático de Direito consagrado pela Constituição Brasileira de 1988 a cidadania tende a ser plena e assegura o princípio democrático o exercício do poder pelo povo e para o povo, com perspectivas à realização social e garantia de liberdade e igualdade.

Todavia, somente o voto popular não consagra a democracia, existindo a necessidade da realização da justiça social e da participação do povo no processo decisório e nos atos do governo, já que democracia “é o império da opinião pública. Democracia sem liberdade participativa, democracia não é; democracia sem justiça social de massas, democracia não pode ser”.²³

Além do princípio da soberania do povo e participação, o princípio da legalidade é um princípio básico do Estado Democrático de Direito, pois sujeita todos ao império da lei, sendo este princípio um de seus sustentáculos fundamentais.²⁴

Sobre a sociedade civil e o poder político estatal, como agente de organização dos grupos sociais, expõe José Afonso da Silva:

O Estado, como grupo social máximo e total, tem também o seu poder, que é o poder político ou estatal. A sociedade estatal, chamada também sociedade civil, compreende uma multiplicidade de grupos sociais diferenciados e indivíduos, os quais o poder político tem que coordenar e impor regras e limites em função dos fins globais que ao Estado cumpre realizar. Daí se vê que o poder político superior a todos os outros poderes sociais, os quais reconhece, rege e domina, visando a ordenar as relações entre esses grupos e os indivíduos entre si e reciprocamente, de maneira a manter um mínimo de ordem e estimular um máximo de progresso à vista do bem comum.²⁵ (SILVA, p. 111.)

Nesse sentido, somente a participação do povo no poder político, ou seja no poder do Estado, que a todos rege, será realizada a democracia e a forma de participação informará qual a sua espécie: se direta, indireta ou semi-direta.

²² FERREIRA, Wolgran Junqueira. Comentários à Constituição de 1988. V. I, 1 ed. São Paulo: Julex, p. 92-93.

²³ FERREIRA, Pinto. Comentários à Constituição Brasileira. São Paulo: Saraiva, p. 36.

²⁴ BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito administrativo. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, p. 24.

²⁵ SILVA, José Afonso da, Curso de direito constitucional positivo. 19 ed. São Paulo: Malheiros, p. 111.

Para alguns doutrinadores, no que se refere a democracia direta, a mesma se “constitui reminiscência histórica”²⁶ ou somente seria possível em núcleos comunitários pequenos, pois os problemas atinentes ao Estado tornaram-se complexos, exigindo técnica e ponderação nas decisões, pois envolvem conhecimentos de todas as partes e fora do alcance do cidadão comum.²⁷

Contudo, na atualidade, o avanço tecnológico, que possibilita a voz na internet, resgata a democracia direta, com nova roupagem, e surge a democrática direta digital (DDD) e o *netcidadão*, que se manifesta nas mídias sociais e *sites* diversos, que passa a fiscalizar os agentes públicos, independentemente de vínculo a partido político.

Na democracia indireta ou representativa, por meio de mecanismos e procedimentos previstos constitucionalmente, o povo outorga aos seus representantes o poder para, em seu nome, exercer funções legislativas, administrativas ou judiciais, que, no entendimento de Kildare Gonçalves Carvalho, “faz parte de uma visão elitista da sociedade”²⁸, já que o governo é exercido por pessoas que se consideram mais capazes que a massa popular.

Todavia, a corrupção e completa inobservância aos interesses dos representados têm gerado a desconfiança e revolta do cidadão em relação aos seus representantes junto aos poderes públicos, com a renúncia ao exercício da cidadania por meio do sufrágio e constante elevação do número de votos nulos e em branco apresentados nas eleições.

As corporações legislativas não mais atendem as expectativas da sociedade e a negativa de eleger seus representantes agrava a legitimidade dos eleitos, pois representam a minoria, cujos interesses não se harmonizam com os interesses da maioria, especialmente dos desprestigiados econômica, financeira e culturalmente.

A representatividade política atual é apenas formal, pois além dos representantes serem eleitos pela minoria, alguns não têm cultura suficiente para formar leis em atendimento aos anseios da comunidade, anseios estes

²⁶ SILVA, José Afonso da Silva, *Curso...* Op. cit. p. 140

²⁷ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. 2012. *Elementos de direito municipal*. 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 18.

²⁸ CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional didático*. 6. Ed. Belo Horizonte: Del Rey, p. 23.

cada vez mais complexos, exigindo dos legisladores conhecimentos técnicos, ponderação nas decisões e sabedoria.

Norberto Bobbio, fazendo coro com a maioria dos doutrinadores, afirma que a falta de representatividade legítima e a defesa de interesses de uma minoria é fenômeno atual das democracias representativas, o que tem gerado o desrespeito a consagrados direitos e garantias individuais.

Mesmo que o parlamento ainda fosse o órgão de poder real, a participação popular limita-se a legitimar, a intervalos mais ou menos longos, uma classe política restrita que tende a própria autoconservação, e que é cada vez menos representativa. [...] A participação democrática, mesmo nas democracias mais evoluídas, não é nem eficiente, nem direta, nem livre. Da soma destes três déficits de participação popular nasce a razão mais grave de crise, ou seja, a apatia política, o fenômeno, tantas vezes observado e lamentado, da despolitização das massas nos Estados dominados pelos grandes aparelhos partidários.²⁹ (BOBBIO, p.151).

E, nessa toada, com a necessidade da diminuição da desigualdade socioeconômica gerada pelos acelerados desenvolvimento e crescimento econômicos, cujos custos sociais, econômicos e ecológicos sempre recaem sobre a camada mais carente da sociedade e impossibilidade do pleno desenvolvimento da cidadania, se impõe a reivindicação de participação nos fóruns e espaços de decisão, através da integração real entre a sociedade e o Estado.³⁰

As exigências do cidadão de participação efetiva das decisões do Estado têm impulsionado a criação de novas formas de democracia, com a adoção de instrumentos *“de acesso do povo ao poder, com isso reforçando a legitimidade deste, sem prejuízo dos instrumentos tradicionais, como o voto e a elegibilidade.”*³¹

Assim, ao unir e integrar o cidadão e governo, a democracia participativa tem como objetivo transformar a coletividade em comunidade, haja vista que o direito-dever de participação fundamenta a própria existência do Estado.

²⁹ BOBBIO, Norberto, A era dos direitos. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 13ª ed., p. 151.

³⁰ SOARES, Fabiana de Menezes. Direito administrativo de participação: cidadania, direito, estado, município. Belo Horizonte: Del Rey, p. 118-120.

³¹ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery, *Elementos...*Op. cit. p. 23.

Na democracia participativa, as instituições de participação direta (não se opera por meio de representantes) e de participação indireta (efetuada por meio de representantes eleitos) se integram e daí a possibilidade de uma nova forma para a participação política efetiva.

2. ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL PARTICIPATIVA

A Constituição Federal de 1988 acolheu a Democracia Participativa nas três formas de participação popular: 1) a participação de natureza legislativa (iniciativa popular, referendo popular e plebiscito); 2) a participação no controle das atuações do Estado (Ação popular, Ação Civil Pública, Publicidade dos Atos, Licitação, Direito de Petição) e a Co-Gestão (Associações Comunitárias, Conselhos Municipais, Audiências Públicas).

Não só a União e o Estado-Membro têm a responsabilidade de efetivação da Democracia Participativa consagrada na Magna Carta, mas sobretudo, cabe ao Município implementar, por meio da participação, a construção da cidadania na localidade, já que é no município, na cidade e pequenas localidades, nas comunidades e bairros que as necessidades do indivíduo e a noção de bem estar emergem e sua satisfação se faz urgente.

A participação do cidadão nas decisões do governo municipal, além de direito consagrado constitucionalmente, se impõe também, como dever, pois mais próximas estão as carências e aspirações de ambos, possibilitando a abertura de canais de comunicação e busca de solução dos problemas que afligem a administração e os munícipes.

Dante Martorano, ao analisar a importância do Município na organização do Estado, afirma:

...é o Município a base da máxima organização política que é o Estado. Ali o indivíduo sofre e se beneficia, no instante mesmo do ato administrativo. A repercussão de uma lei ou de um investimento público o envolve em seu dia-a-dia.”³² (MARTORANO, 1985, p.05).

Contudo, a participação do cidadão só se efetiva quando a Administração Pública desconcentra e descentraliza suas decisões e atividades, possibilitando a discussão dos problemas da comunidade em

³² MARTORANO, Dante. Direito municipal. Rio de Janeiro: Forense, 1985, p. 05.

pequenos núcleos, para que a finalidade de prestação o serviço público de forma eficaz e eficiente se realize.

Logo, o Município, autorizado por sua Lei Orgânica e observadas as restrições impostas pelas Constituições Federal e Estaduais, deverá, por meio de lei específica, criar órgãos, entidades e mecanismos de desconcentração e descentralização política e administrativa, visando a participação de seus munícipes.

Com a desconcentração e descentralização da atividade política e administrativa, ocorrerá a distribuição de competências e de atribuições administrativas, com a criação de relação de coordenação e subordinação entre os órgãos, para permitir um desempenho mais adequado e racional de seus agentes.³³

Desse modo, a descentralização das atividades e decisões no âmbito municipal tem em vista a eficácia, a transparência e a efetivação da Administração Pública democrática. E, consagra o princípio da participação popular, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição Brasileira de 1988.

As associações de bairro e os conselhos municipais traduzem uma das melhores formas de descentralização e de controle sobre a Administração Municipal, pois redefinem as relações entre o poder público e a sociedade, pois influencia direta e indiretamente na formulação, reestruturação ou a implementação de programas e políticas urbanas.

2.1 A Lei Orgânica e autonomia municipal

A autonomia de governo dos Municípios está alicerçada nos Poderes Executivo e Legislativo próprios, e sua capacidade de auto-organização encontra-se expressa no artigo 29 da Constituição Federal de 1988, ao permitir que o Município elabore sua Lei Orgânica, desde que votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nas Constituição Federal e Estadual.

³³ DI PETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 12. ed. São Paulo: Atlas, p. 336.

Nas Constituições anteriores a Lei Orgânica era elaborada pelo Estado-Membro, de forma única para todos os municípios, e não sendo observadas as necessidades econômicas, sociais, culturais locais. Atualmente, a competência de elaboração da Lei Orgânica é do próprio Município e nela está expressa a autonomia de governo, observados os interesses locais.

A Lei Orgânica Municipal organizará a Administração e a relação entre os órgãos do Executivo e Legislativo, e disciplinará a competência legislativa do Município, observados os interesses locais, bem como sua competência comum e suplementar. Para sua aprovação será exigido o *quorum* de 3/5 dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará

O artigo 30 da Carta Magna de 1988, ao delimitar a matéria de competência do Município, a expressão *interesse local* substituiu a anterior *peculiar interesse*, o que não implica em mudança do sentido que a anterior expressão sempre teve no Direito Brasileiro, qual seja, a predominância do interesse do Município e não o seu exclusivo interesse em relação aos da União e dos Estados.

No Município estão as necessidades dos cidadãos e deficiências da Administração. A origem da participação popular tem sede no Município, pois antes de ser cidadão de um Estado, o indivíduo é cidadão no município, onde deposita seus anseios e angústias. É no município que o cidadão se vincula política e emocionalmente, e se situa no espaço geográfico de sua Pátria.

3. OS CONSELHOS MUNICIPAIS COMO FORMA DE PARTICIPAÇÃO E AUTONOMIA CIDADÃ

Como acima mencionado, a autonomia política, financeira e administrativa, permite a criação legislativa pelo Município, observada a respectiva competência, para um planejamento participativo e de controle da Administração pública, seja diretamente, por meio de seus órgãos consultivos e deliberativos ou através de entidades e conselhos municipais, com metas ao atendimento das demandas populares e necessidades públicas.

Ao consagrar “a cooperação das associações representativas no planejamento municipal”, no artigo 29, da Constituição Federal de 1988, o Constituinte afirmou que o desenvolvimento da cidade se efetiva com a

participação de sua população, sendo outorgado ao Município a criação de órgãos próprios para administração participativa.

A criação de Conselhos Municipais será um poder-dever conferido aos Municípios, como uma das formas de descentralizar a atuação da Administração Pública e ampliar os instrumentos de implementação e controle das políticas públicas, demonstrando a capacidade da comunidade de responder, de forma organizada, aos desafios da busca do bem comum.

Os Conselhos Municipais órgãos consultivos criados por lei, com o objetivo de apresentar propostas e diretrizes para a solução de problemas específicos da comunidade e atuarão nas mais variadas áreas, tais como: direitos humanos, segurança pública, educação, assistência social, meio ambiente e outras.

Os Conselhos Municipais não têm como finalidade a substituição de atividades da administração municipal. Também não possuem personalidade jurídica, não legislam, não deliberam, não administram nem julgam, sua finalidade é apresentar ao Poder Público Municipal sugestões e conclusões sobre os assuntos de interesses da comunidade, após discussão e estudos efetuados por seus integrantes.³⁴

Sendo órgão do Poder Executivo, os integrantes do Conselho Municipal, cidadãos oriundos de vários segmentos da sociedade, não poderão exercer cargo ou função no Poder Legislativo, em obediência ao princípio da separação dos Poderes consagrado na Constituição Federal de 1988, a qual determina que, salvo exceções previstas, o cidadão não poderá exercer, ao mesmo tempo, funções no Poder Legislativo, Executivo ou Judiciário.³⁵

A Lei Orgânica Municipal estabelece a criação dos Conselhos Municipais, porém, a definição de competência será prevista por lei de iniciativa do Poder Executivo, que definirá seu caráter consultivo ou deliberativo, em atendimento aos objetivos que impulsionaram sua criação e de acordo com os programas e projetos do governo local e interesses da comunidade.³⁶

³⁴ MOURÃO, Laís de Almeida e Caio Marcelo de C. Giannini. Conselhos municipais de educação: competências, atribuições e composição. Boletim de Direito Municipal, Janeiro/92, p. 42

³⁵ SUNDFELD, Carlos Ari. Participação de vereador em conselho integrante do poder executivo. Boletim de Direito Municipal, Maio/92, p. 291.

³⁶ SILVA, José Afonso da Silva. Curso... Op. cit. p. 644

Cabe, ainda, a lei municipal que criar o Conselho Municipal esclarecer se a atividades de seus membros será voluntária ou fixará o valor da remuneração dos Conselheiros e os recursos que lhe serão destinados para a manutenção de sua estrutura burocrático-administrativa. Os recursos serão custeados pelo fundo municipal próprio ou por meio de crédito especial.

Os membros dos Conselhos exercem *múnus público* e representam a aproximação dos cidadãos ao Estado, não gerando tal serviço qualquer vínculo empregatício ou estatutário, porém, isso não significa que não estejam submetidos a posturas de respeito à coisa pública. Não são servidores públicos, e sim, agentes públicos e equiparados a funcionários públicos quanto aos crimes relacionados com o exercício de sua função, nos expressos termos do art. 327 do CP.³⁷

A participação do cidadão na Administração Municipal além de permitir maior aproximação do Poder Público, o que contribui para aumentar o grau de confiabilidade da população, abre um canal de acesso aos setores periféricos para a definição das necessidades locais, por meio de consultas e decisão sobre as políticas públicas a serem desenvolvidas nas suas diversas áreas de atuação.

Contudo, há que se atentar quanto à necessidade de contrabalançar a participação popular e a técnica, pois caberá aos representantes do Poder Público Municipal informar aos representantes das localidades as limitações legais e institucionais do objeto da demanda apresentada, uma vez que a “*participação não suprime a técnica nem a substitui*”.³⁸

No Estado de Direito, a participação do cidadão na Administração Pública, de forma consultiva ou deliberativa por meio de associações e conselhos deve ser respeitada e prestigiada, não sendo permitido ao grande *Leviatã*³⁹ amesquinhar todo o poder de decisão, condução e controle de seus órgãos, especialmente quanto o objeto é a concretização de políticas públicas, todavia, para a solução de velhos impasses e solução eficaz de problemas urbanos, a apresentação de estudos técnicos e de planejamento, se fará necessária.

³⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo...* Op. cit. p. 75

³⁸ SOARES, Fabiana de Menezes, *Direito...* Op. cit. p. 175

³⁹ HOBBS, Thomas. 2001. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Martin Claret, Coleção Obra-Prima de Cada Autor, p. 131

Ressalta-se que, apesar das dificuldades enfrentadas em algumas localidades, a implantação dos Conselhos Municipais tem proporcionado uma gradual descentralização da ação governamental para o desenvolvimento de inúmeras áreas sociais das cidades, vilas e povoados, e comprovado que a criatividade e incentivo a participação de todos, governo e munícipes, são determinantes para a efetivação e exercício da cidadania.⁴⁰

Nesse sentido, é a lição de Dante Martorano:

Ao indivíduo comum, por mais alienado que se tenha, por mais que dele se exija na luta pela sobrevivência, sempre sobrar tempo e ocasião para meditar sobre as coisas de sua comunidade. Na angústia dos dias sofridos, fatalmente meditará sobre o futuro do distrito, do bairro ou de uma cidade por onde dispersará a prole. Por esta predisposição de todos os habitantes e pela análise e participação na conjuntura municipal, se pode e se deve instituir a iniciação democrática. Quando o munícipe se convence de que cada um deve dar também alguma coisa de si mesmo para que todos dele recebam respostas do poder político, passa ele a cobrar desta dominação a que está sujeito. Voluntariamente adere ao processo democrático.⁴¹ (MARTORANO, p. 06).

A comunidade é o espaço de desenvolvimento da cidadania e onde se colocam os objetivos, sonhos e conquistas individuais, familiares e coletivas. E será na comunidade que o processo democrático de um país se implementa e se efetiva.

CONCLUSÃO

Efetivar os direitos e realizar as políticas públicas assegurados nas normas constitucionais programáticas é desafio a ser enfrentado por todos os setores públicos e privados, já que têm sido negligenciados desde a promulgação da Constituição de 1988.

A falta de cultura participativa e de informação sobre os meios de realizá-la têm impedido ao povo a contribuição para o processo democrático, pois, para a maioria dos governados, a única forma de participar do poder decisório será efetuada quando da escolha de seus representantes, por meio do sufrágio eleitoral.

⁴⁰ MENEZES, Fabiana Soares de. *Direito...* Op. cit. p. 133

⁴¹ MARTORANO, Dante, *Direito...* Op. cit. p. 06

Direito de Participação, objeto de nossa reflexão, tem fundamento na existência do Estado e concebido para a satisfação das necessidades do cidadão, por meio dos Conselhos e Associações, espaços de voz e a fala dos cidadãos nas decisões do governo local, ou seja, no Município.

O pluralismo político, a soberania popular e a democracia participativa são os pilares para a sustentação do Estado Democrático de Direito, pois caminhos de respeito à igualdade e liberdade dos indivíduos.

O homem se auto realiza no âmbito da localidade, ou seja, no Município e caberá ao Poder Municipal o dever de implantar mecanismos de informação ao cidadão, para que o mesmo possa participar tanto da implantação e como da implementação de uma democracia realmente de direito, pois, conforme alerta Platão – “não é dado a ninguém a dedicação somente a si mesmo, pois todos têm uma função na sociedade”.

REFERÊNCIAS

BARREIRA, Maurício Balesdent. 1997. **Direito municipal aplicado**. Belo Horizonte: Del Rey.

BASTOS, Celso Ribeiro 1996. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva.

BOBBIO, Norberto. 1992. **A era dos direitos**. 13. ed. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. 1999. **Direito constitucional didático**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey.

CASTRO, José Nilo de. 2010. **Direito municipal positivo**. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey.

CRUZ, Flávio da (coord) et al. 2000. **Lei de responsabilidade fiscal comentada: lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. São Paulo: Atlas.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2000. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. 2012. **Elementos de direito municipal**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.

FERREIRA, Pinto. 1989. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. 1989. **Comentários à Constituição de 1988, volume 1, do artigo 1º ao Artigo 43**. São Paulo: Julex.

- HOBBS, Thomas. 2001. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Trad. Pietro Nassetti. Coleção A Obra-Prima de Cada Autor São Paulo: Martin Claret.
- LASSALE, Ferdinandi. 1995. **A essência da constituição**. Prefácio de Aurélio Wander Bastos. 3. ed. Rio de Janeiro: Líber Júrís.
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. 1999. **Poder municipal, paradigmas para o estado constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey.
- MAQUIAVEL, Nicolau. 2000. **O príncipe**. Trad. Maria Lúcia Cumo. 5. ed. Coleção Leitura. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MARTORANO, Dante. 1985. **Direito municipal**. Rio de Janeiro: Forense.
- MEIRELLES, Hely Lopes. 2001. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros.
- _____. 2008. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros.
- MELO, Celso Antônio Bandeira de. 2015. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros.
- MORAES, Alexandre de. 2001. **Direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Atlas.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. 2007. **Mutações de direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar.
- PAUPERIO, A. Machado. 1959. **O município e seu regime jurídico no Brasil**. Rio de Janeiro: Record.
- PLATÃO. 2001. **A república**. Trad. Pietro Nassetti. Coleção A Obra Prima de Cada Autor. São Paulo: Martin Claret.
- PONDÉ, Lafayette. 1995. **Estudos de direito administrativo**. Belo Horizonte: Del Rey.
- SILVA, José Afonso da. 2001. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros.
- SOARES, Fabiana de Menezes. 1997. **Direito administrativo de participação: cidadania, direito, estado, município**. Belo Horizonte: Del Rey.
- SOARES, Orlando. 2000. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense.

LEI 13.104/15 – A DISTÂNCIA ENTRE DEONTOLOGIA JURÍDICA E A REALIDADE ONTOLÓGICA

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo fazer uma abordagem da lei que introduz no ordenamento jurídico a qualificadora Femicídio trazida pela lei 13.104/15 face aos dados mais recentes acerca da violência contra as mulheres. Esta análise será feita tendo em vista os dados estatísticos fornecidos pela Secretaria de Segurança Pública de Minas Gerais, tomando-se, pois, nosso estado como limite desta análise.

Palavras-Chave: Femicídio; Proteção da Mulher; Violência Contra a Mulher.

ABSTRACT

This paper aims to make an approach to law that introduces the legal system the Femicide law brought by 13,104/15 in the light of the latest data about violence against women. This analysis will be made taking into account the statistical data provided by the Ministry of Public Security of the State of Minas Gerais, therefore our state limit of this analysis.

Keywords: Femicide; protection of women; Violence against women.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal apregoa em seu art. 5º que homens e mulheres são iguais perante a lei, possuindo os mesmos direitos e obrigações. Porém na prática é cediço que as mulheres ainda sofrem com uma série de problemáticas no ambiente doméstico, nas relações afetivas e até mesmo nas relações de trabalho. É nesse contexto que as barreiras culturais têm se mostrado mais fortes que as leis criadas no ordenamento jurídico brasileiro. Para corrigir essa distorção, a criação de leis que condenam o tratamento abusivo às mulheres vem se tornando imperiosa, como por exemplo a lei 13.104/15.

Essa lei trata finalisticamente, da criação de uma nova qualificadora do crime de homicídio contra mulheres por razões da condição de sexo feminino. Nessa pesquisa, iremos fazer uma apreciação entre o importante instituto legislativo e os dados recentes da violência contra a mulher, mormente no Estado de Minas Gerais. Para tanto, vamos nos valer das estatísticas oficiais dos órgãos de governo responsáveis pela segurança pública e de outros dados

⁴² Mestre em Direito pela Universidade de Itaúna (UI) e Professor no Programa de Pós-graduação em Criminologia da Faculdade de Nova Serrana (FANS).

⁴³ Bacharel em Direito pela Faculdade do Oeste de Minas (FADON) e Pós-graduando em Criminologia da Faculdade de Nova Serrana (FANS).

levantados por órgãos não governamentais e que se dedicam a estudar o tema da violência contra a mulher.

Tentaremos identificar neste artigo científico se realmente a lei que instituiu a figura do feminicídio no ordenamento jurídico pátrio vem alcançando êxito na tentativa de coibir ou ao menos diminuir a taxa de homicídio contra as mulheres em nosso estado.

Para tanto faremos uma breve digressão ao princípio da igualdade material, explicando qual a fundamentação teórica que será tomada para a validação das leis que prevêm tratamento diferenciado para as mulheres, abordaremos o surgimento da figura do feminicídio no Brasil e compararemos os dados estatísticos anteriores e posteriores a lei 13.104/15.

1. A LEI 13.104/15

Em 9 de Março de 2015 foi sancionada a lei que introduziu no direito brasileiro o conceito de feminicídio. Antes mesmo de entrar em vigor, tal legislação já fora alvo de críticas, tais como “Ao tratar o homicídio perpetrado contra mulher (feminicídio) mais severamente do que o cometido contra o homem, o projeto está dizendo que a vida da mulher vale mais que a do homem” (Yarochevsky, 2014).

Essa posição, entende que a atual legislação sobre o tema (à época projeto de lei) seria inconstitucional pois estaria violando o princípio constitucional da igualdade nos termos em que “Está tratando bens jurídicos idênticos (vida humana) de maneira desigual. Isto, além de violar a Constituição, pode se transformar em perigosa e odiosa forma de discriminação” (Yarochevsky, 2014).

Antes de enfrentarmos a questão da inconstitucionalidade, analisaremos a legislação aprovada, senão vejamos:

LEI Nº 13.104, DE 9 DE MARÇO DE 2015.

Altera o art. 121 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei no 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:
Art. 1o O art. 121 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Homicídio simples

Art. 121. Homicídio qualificado

§ 2o Femicídio

VI - contra a mulher por razões da condição de sexo feminino:

§ 2o-A Considera-se que há razões de condição de sexo feminino quando o crime envolve:

I - violência doméstica e familiar;

II - menosprezo ou discriminação à condição de mulher.

Aumento de pena

§ 7o A pena do feminicídio é aumentada de 1/3 (um terço) até a metade se o crime for praticado:

I - durante a gestação ou nos 3 (três) meses posteriores ao parto;

II - contra pessoa menor de 14 (catorze) anos, maior de 60 (sessenta) anos ou com deficiência;

III - na presença de descendente ou de ascendente da vítima.” (NR)

Art. 2o O art. 1o da Lei no 8.072, de 25 de julho de 1990, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 1o

I - homicídio (art. 121), quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente, e homicídio qualificado (art. 121, § 2o, I, II, III, IV, V e VI);

.....” (NR)

Art. 3o Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Essa lei trata de três partes a serem analisadas: a criação da qualificadora do feminicídio e sua hipótese de incidência; a criação de causas de aumento de pena específicas para casos de homicídio qualificado por feminicídio; por último, como consequência lógica por ser homicídio qualificado, a inserção do feminicídio no rol dos crimes hediondos.

O fato de ser crime hediondo não nos traz maiores considerações, visto que todas as outras formas qualificadas do tipo penal de homicídio são assim consideradas.

As causas de aumento de pena vem para punir com rigor maior quem comete o crime de feminicídio contra gestante ou nos 3 (três) meses posteriores ao parto; contra pessoa menor de 14 (catorze) anos, maior de 60 (sessenta) anos ou com deficiência; ou na presença de descendente ou de ascendente da vítima. Todas essas circunstâncias são proporcionais com a legislação penal posta bem como com tratados internacionais dos quais o Brasil faz parte, para que se proteja de maneira mais enérgica as crianças e adolescentes, os idosos, as pessoas com deficiência entre outros grupos vulneráveis (Mazzuoli, 2014).

O que se tem a considerar é a criação de critérios diferenciados para a penalização do autor de feminicídio. O que Leonardo Yarochevsky indaga no trecho citado é se não haveria quebra do princípio da igualdade ao se tratar de vítima mulher.

O citado não procede. Isso porque não se trata de uma qualificadora simplesmente se a vítima for mulher, mas é necessário que o motivo do crime seja uma questão de gênero feminino, como preleciona Alice Bianchini e Luiz Flavio Gomes:

Perceba-se que o legislador não trouxe uma qualificadora para a morte de mulheres. Se fosse assim bastaria ter dito: “Se o crime é cometido contra a mulher”, sem utilizar a expressão “por razões da condição de sexo feminino”.

Uma vez esclarecido que a qualificadora não se refere a uma questão de sexo (categoria que pertence à biologia), mas a uma questão de gênero (atinente à sociologia, padrões sociais do papel que cada sexo desempenha) convém trazer algumas considerações sobre o assunto.

De acordo com a Convenção Interamericana Para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, “Convenção de Belém do Pará”, “a violência contra a mulher constitui violação dos direitos humanos e liberdades fundamentais e limita total ou parcialmente a observância, gozo e exercício de tais direitos e liberdades”. Também ela “constitui ofensa contra a dignidade humana e é manifestação das relações de poder historicamente desiguais entre mulheres e homens”.

A violência de gênero envolve uma determinação social dos papéis masculino e feminino. Toda sociedade pode (e talvez até deva) atribuir diferentes papéis ao homem e à mulher. Até aí tudo bem. O problema? O problema ocorre quando a tais papéis são atribuídos pesos com importâncias diferenciadas. No caso da nossa sociedade, os papéis masculinos são supervalorizados em detrimento dos femininos. (BIANCHINI; GOMES, 2015).

Não obstante poucas manifestações contrárias, a lei foi considerada constitucional para a maioria da doutrina brasileira e considerada um avanço aos padrões conseguidos inicialmente pela lei Maria da Penha.

2. O PRINCÍPIO DA IGUALDADE

Como visto alhures, o maior questionamento daqueles que questionam a constitucionalidade de leis que protegem a mulher se dá pela quebra do princípio da igualdade e do questionamento que assim fazendo, estamos necessariamente atribuindo valores diversos a bens jurídicos diversos, como é

o caso da vida do homem e da mulher. Ocorre que a legislação penal se mostra de forma a proteger toda a sociedade, visto que uma sociedade machista em que mulheres são mortas por motivo de gênero torna-se primordial legislação para combater esse tipo de crime.

Nesse sentido Marcelo Neves cita os ensinamentos de Rawls quanto a teoria da justiça:

Disso resulta a construção racional dos dois princípios de justiça: 1) igualdade na atribuição de direitos e deveres básicos, também formulado como princípio da liberdade igual; 2) desigualdades econômicas e sociais só se justificam se corresponderem à expectativa racional que trarão vantagens para todos, principalmente para os menos favorecidos, e estiverem ligadas a cargos e posições acessíveis a todos (subordinado ao primeiro princípio. O modelo de justiça de Rawls implica evidentemente a defesa do pluralismo. (NEVES, 2014, pág.44)

Como bem fundamento por Marcelo Neves, o objetivo da lei do Femicídio não é de estabelecer privilégios para as mulheres, mas de promover uma segurança jurídica para toda a sociedade, sendo o que ele considera como “defesa do pluralismo”.

Em outra obra, o jusfilósofo alemão Alexy apregoa que “O legislador pode discriminar como bem lhe aprouver; desde que suas normas discriminatórias sejam observadas em todos os casos, o dever de igualdade na aplicação da lei terá sido satisfeito” (2011, p.394).

3. DEONTOLOGIA JURÍDICA E REALIDADE ONTOLÓGICA

Para fins de marco teórico, sobre os conceitos tratados temos que Batista Neves (1992) define o termo “deontologia jurídica” como *“conjunto de regras que orientam o procedimento do advogado para que aja dentro da ética profissional no exercício de seu ofício”*.

Tomando-se ainda por base a acepção de Bentham (1834, p.7)⁴⁴, para quem “O objeto da Deontologia é instruir a questão da gestão dos afetos, de modo que eles possam ser mais subserviente ao seu próprio bem-estar.” (Tradução nossa).

⁴⁴ The object of Deontology is to instruct the inquirer in the management of the affections, so that they may be made most subservient to his own well-being.

Já o termo ontologia pode ser entendido como ciência que trata do ser enquanto ser, isto é, que trata da realidade.

Assim, nesta pesquisa iremos confrontar a realidade do que acontece no dia a dia nas questões relativas ao feminicídio e a realidade almejada juridicamente através das leis, principalmente, da Lei conhecida como “Maria da Penha”, buscando mostrar que, infelizmente, o encontro entre estas “duas realidades” ainda não foi atingido.

Isto porque, apesar de ser o Direito uma ciência do “dever ser”, o mesmo não pode restar totalmente dissociado do que “é”.

No entanto, muitas das vezes, modificar a realidade ontológica para fins de se cumprir e/ou obedecer a uma realidade jurídica é medida que demanda tempo e cuja tarefa não pode ser atribuída apenas e tão somente ao Direito.

A somatória de outras ciências é um importante ingrediente a uma adequação melhor e mais célere do que regula uma norma jurídica a um efeito fenomenológico, de modo a diminuir a distância entre a realidade fática e realidade jurídica, sendo esta talvez uma das mais marcantes características da Lei 13.104/15 que inovou ao buscar suporte em outras áreas que não a jurídica no intento de modificar através de seus preceitos legais uma realidade ontológica indesejada.

4. DADOS RECENTES SOBRE A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NO BRASIL

Pesquisas feitas pela ONU Mulheres classificam o Brasil como o 5º (quinto) país com maior número de feminicídios no mundo.

O Instituto Patrícia Galvão lançou o Dossiê de Violência contra a Mulher, revelando que “em 72% dos casos, as violências relatadas ao Ligue 180 foram cometidas por homens com quem as vítimas mantêm ou mantiveram uma relação afetiva”.

Porquanto ainda não tenhamos no Brasil um estudo oficial sobre os casos estatísticos específicos de feminicídio, nem antes tampouco depois da novidade legislativa, estudiosos tomam como referência o Mapa da Violência, um levantamento elaborado pela Flacso (Faculdade Latino-Americana de

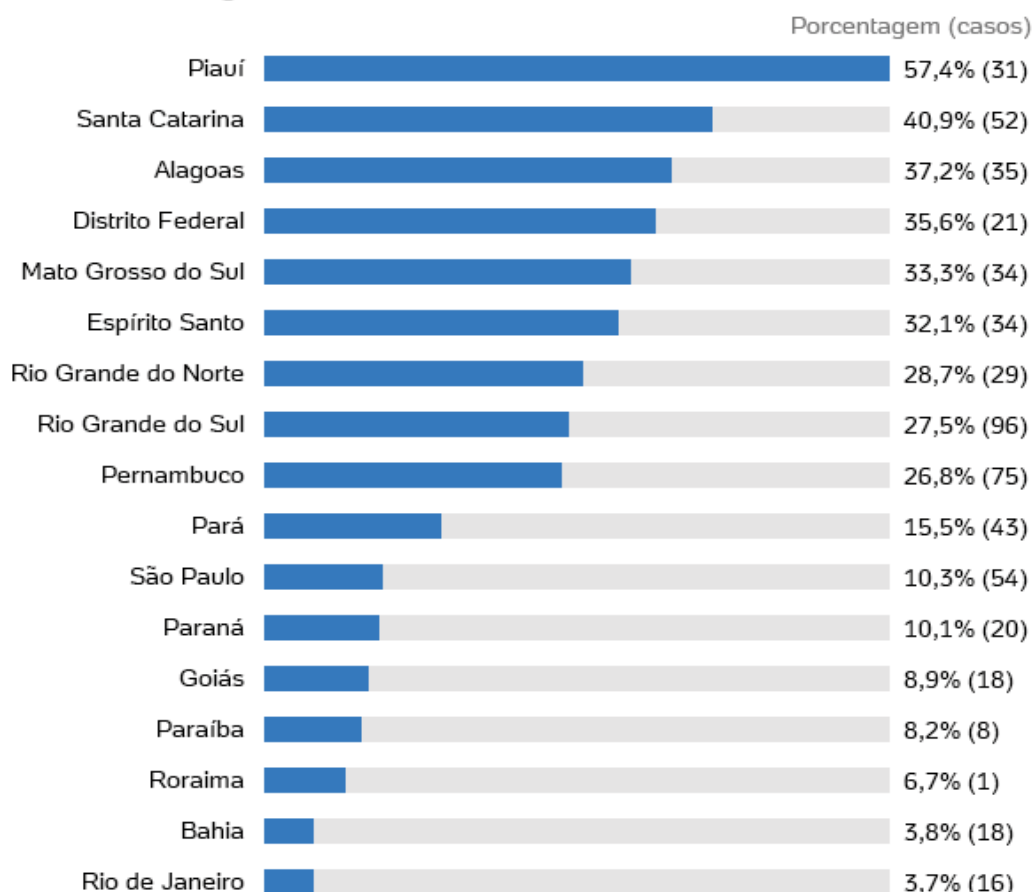
Ciências Sociais), com apoio da ONU (Organização das Nações Unidas) sobre homicídios de mulheres no Brasil.

Tal estudo demonstra que 50% (cinquenta por cento) das mortes violentas de mulheres tem como autores parentes e que 33% (trinta e três por cento) das mortes violentas contra mulheres são cometidas por parceiros ou ex-parceiros, o que sugere que a taxa de feminicídio no Brasil pode estar entre 33% a 50%.

A inferência acerca da taxa acima é baseada no fato de que nesse tipo de crime a existência de relação afetiva entre vítima e autor e o homicídio ter acontecido em ambiente doméstico são fortes indicadores do crime.

Taxa de feminicídio no Brasil em 2016*

A média no país é de 12,6% do total de mortes violentas de mulheres, com 585 casos registrados



* Os outros dez Estados não forneceram dados ao Anuário; a taxa é a porcentagem de casos de feminicídio dentro do total de mortes violentas de mulheres

Fonte: 11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública

Arte/UOL

A reportagem onde o gráfico anterior foi buscado (<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/12/11/feminicidio-e-a-principal-caoa-de-assassinatos-de-mulheres-em-mg-casos-superam-media-nacional.htm>), além de números nacionais assustadores sobre o tema, traz um dado ainda mais assombroso para o Estado de Minas Gerais.

5. DADOS SOBRE FEMINICÍDIOS EM MINAS GERAIS

O estado de Minas Gerais, tomando-se como referência relatório disponibilizado pela sua própria Secretaria de Segurança Pública, é recordista em casos de feminicídio no Brasil.

Somente no primeiro semestre do ano de 2017, foram registrados espantosos 199 (cento e noventa e nove) casos de feminicídio no estado, sendo que 24 (vinte e quatro) casos foram registrados na região da capital mineira.

Não obstante, o dado mais espantoso vem a seguir: no ano de 2016 tivemos 458 (quatrocentos e cinquenta e oito) mulheres assassinadas em Minas e 86,68% (oitenta e seis vírgula sessenta e oito por cento) destes casos foram classificados como feminicídio.

Para chegar a esses dados, a Polícia Civil considerou apenas os casos de violência doméstica, aplicando três filtros: homicídios; mulheres vítimas de homicídios; e mulheres vítimas de homicídio em decorrência de violência doméstica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda é cedo para dizer se a lei colocada em vigor em 9 de março de 2015 é ineficaz na tentativa de reduzir as mortes violentas de mulheres.

Contudo, é preciso discutir se somente alterações legislativas sem modificações de outras áreas, mormente no âmbito social, bastam a alcançar políticas de segurança pública melhores.

Nesse breve estudo podemos vislumbrar que valer-se apenas do direito penal na tentativa de coibir a violência, no caso especificamente contra a mulher, não tem se mostrado uma boa alternativa.

Parece-nos cada vez mais claro que a deontologia jurídica quando dissociada da realidade ontológica cotidiana se mostra incapaz de nesta produzir efeitos imediatos. O que demonstra a necessidade de que as políticas públicas de segurança abram horizontes a outras ciências, saindo do encastelamento das ciências jurídicas para que possam atender a contento os anseios sociais de um Estado cada vez mais igualitário e preservador dos direitos e garantias fundamentais elencados em nossa Carta Magna.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2011.

BATISTA NEVES, Iêdo. **Vocabulário Prático de Tecnologia Jurídica e Brocardos Latinos**. São Paulo: Fase, 1992.

BENTHAN, Jeremy. **Deontology or, The science of morality : in which the harmony and co-incident of duty and self-interest, virtue and felicity, prudence and benevolence, are explained and exemplified. Vol. 1**. Londres: Longman, 1834.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. In: **Palácio do Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 04 mar. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.104/15. In: **Palácio do Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13104.htm>. Acesso em 04 mar. 2018.

BRASIL. Código Penal. Decreto-lei no 2.848/40. In: **Palácio do Planalto**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm>. Acesso em 04 mar. 2018.

BIANCHINI, Alice; GOMEZ, Luiz Flavio. **Feminicídio: entenda as questões controvertidas da Lei 13.104/2015**. Disponível em <<http://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/173139525/feminicidio-entenda-as-questoes-controvertidas-da-lei-13104-2015>>. Acesso em 04 mar. 2018.

Dossiê Violência contra as Mulheres. Disponível em <<http://www.agenciapatriciagalvao.org.br/dossie/>> Acesso em 04 mar. 2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2017**. Disponível em <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/ANUARIO_11_2017.pdf> Acesso em 04 mar. 2018.

FUJITA, Gabriela. **Feminicídio é causa de 87% dos assassinatos de mulheres em MG; número supera média nacional**. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/12/11/feminicidio-e-a->

principal-causa-de-assassinatos-de-mulheres-em-mg-casos-superam-media-nacional.htm> Acesso em 28 jan. 2018.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Método, 2014.

NEVES, Marcelo. **Entre Hidra e Hércules. Princípios e Regras Constitucionais**. São Paulo, WMF Martins Fontes, 2014.

ONU Mulheres, Taxa de feminicídios no Brasil é quinta maior do mundo; diretrizes nacionais buscam solução, Disponível em < <https://nacoesunidas.org/onu-femicidio-brasil-quinto-maior-mundo-diretrizes-nacionais-buscam-solucao/>>. Acesso em 04 mar. 2016

YAROCHEWSKY, Leonardo Isaac. Feminicídio é retrocesso na busca de igualdade e no combate à discriminação. Revista **Consultor Jurídico**, 26 de dezembro de 2014, 9h30. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2014-dez-26/leonardo-yarochewsky-femicidio-retrocesso-busca-igualdade?imprimir=1>> Acesso em 04 mar. 2016.

EMPREENDEDOR VERSUS ADMINISTRADOR: Uma comparação entre profissionais com formação acadêmica em relação à prática profissional no mercado calçadista de Nova Serrana-MG

*Flávia Aparecida Soares⁴⁵
Erika Gonçalves Dias⁴⁶
Gilberto Raphael Amaral Silva⁴⁷*

RESUMO

⁴⁸A pesquisa busca comparar os perfis de profissionais administradores com formação acadêmica em relação à prática empreendedora no desenvolvimento do mercado em estudo e como esta formação pode influenciar um profissional diante a problemática do dia a dia. Metodologicamente, os dados foram coletados por meio de entrevistas, utilizando de técnicas descritivas e comparativas. Como um dos resultados, há a percepção de que os dois profissionais têm perfis bem próximos no mercado em que atuam. Entretanto, percebe-se que os profissionais administradores apresentam praticamente a mesma conduta diante às dificuldades que surgem, mostrando uma tendência determinista que a formação acadêmica pode ter em relação aos empreendedores que relataram opiniões diferentes entre si, o que evidencia o quão o mercado local é diversificado.

⁴⁵ Professora orientadora e coautora do presente artigo de pesquisa e professora da FANS- Faculdade de Nova Serrana.

⁴⁶ Graduada em Administração pela FANS-Faculdade de Nova Serrana.

⁴⁷ Graduado em Administração pela FANS-Faculdade de Nova Serrana.

⁴⁸ O presente artigo é um recorte do trabalho de conclusão de curso apresentado ao programa de graduação da FANS-Faculdade de Nova Serrana como pré-requisito para o título de bacharel em administração, orientado pela profa. Flávia Aparecida Soares.

Palavras – chave: Administrador; Empreendedor; Profissionais; Mercado.

ABSTRACT

The results show that the perception of the two professionals have very close profiles in the market that they work. However, it was proven that the administrator professionals show almost the same conduct towards the same difficulties, concluding that there is a tendency that determinates the academic formation might have a relation to the entrepreneur that reports different opinions, which evidence how diverse is the local market.

Keywords: Administrator; Entrepreneur; Professional; Market.

INTRODUÇÃO

Administrar é criar condições em um ambiente para sobrevivência e a prosperidade das organizações, com o propósito de atingir metas e um alto desempenho nas empresas, a administração é vista como um estudo em que todos os níveis da organização estão envolvidos. (DAFT, 2005).

Aliado a isso, está o profissional empreendedor que segundo Baron e Shane (2007), sempre existiram e sempre atraíram atenção em suas sociedades. Dessa forma, importantes evidências indicam que cada vez mais pessoas estão buscando ou levando em conta este papel.

Assim esta pesquisa diz respeito aos anseios dos autores que serão discutidos no decorrer do projeto cujo tema é a administração. Com este intuito, será discutido como os profissionais administradores e empreendedores reagem diante as dificuldades sofridas no mercado calçadista de Nova Serrana/MG.

De acordo com Hesselbein, Goldsmith e Beckhard (1996, p. 169) o administrador “deve ser um cidadão global visionário, autêntico, corajoso”.

Entretanto, muitas questões em torno do emprego dessa noção no ambiente organizacional e acadêmico brasileiro continua pouco esclarecido, principalmente as que levem ao repensar das estruturas do conhecimento teórico-prático e formação profissional dos administradores, que necessitam de competência peculiar para atuação em ambientes de alta competitividade e rápidas mudanças. (ZAGO *et al.*; 2007, p. 212).

Por fim, investiga-se no seguinte projeto as habilidades dos profissionais administradores com formação acadêmica em relação aos profissionais empreendedores no mercado calçadista local, destacando suas dificuldades, necessidades e táticas usadas; tendo em vista a competitividade do mercado de trabalho.

1. A HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO

A administração segundo Maximiano (2000, p. 39) existe desde a história do mundo, principalmente no Brasil, mas somente passou a ser enxergada como corpo independente a partir do século XVIII na Europa, durante a revolução industrial.

Em concordância, Megginson (*et al.*, 1998) afirma que a administração desenvolveu – se vagarosamente. “O pensamento administrativo se desenvolveu num ritmo lento, por várias razões”. (MEGGINSON *et al.*, 1998, p. 37).

A primeira delas citada por Megginson (*et al.*, 1998) é desde o tempo dos filósofos gregos até a Idade Média, e em um período mais moderno, as atividades comerciais ou indústrias não eram consideradas profissões respeitáveis.

“Em segundo lugar, os primeiros economistas e cientistas políticos não se preocuparam com os aspectos empreendedores ou administrativos das empresas”. (MEGGINSON *et al.*, 1998, p. 37).

A terceira razão eram os próprios administradores que não ajudaram no desenvolvimento da administração, pois consideravam a profissão como uma arte e não uma ciência, argumentando que princípios científicos não podem ser aplicados à administração, como acontecia nas outras profissões. (MEGGINSON *et al.*, 1998, p. 37).

Finalmente, “em quarto lugar, até quase o fim do século XIX, os negócios eram operados principalmente em bases pessoais e escala reduzida, com alguns proprietários e poucos sócios”. (MEGGINSON *et al.*, 1998, p. 37). Portanto, não havia incentivo para o desenvolvimento da teoria da administração.

Ainda segundo Maximiano (2000), a administração sempre existiu na história do mundo, pois segundo ele “o processo de administrar é inerente a qualquer situação onde haja pessoas que utilizam recursos para atingir algum tipo de objetivo.” (MAXIMIANO, 2002, p. 26).

Stoner (1999) define administração como “o processo de planejar, organizar, liderar e controlar os esforços realizados pelos membros da

organização e o uso de todos os outros recursos organizacionais para alcançar os objetivos estabelecidos”. (STONER, 1999, p. 4).

1.1 Formação Acadêmica em Administração

O ponto de partida e provavelmente o ato mais importante para a administração no Brasil foi a assinatura, em 09 de setembro de 1965, pelo então Presidente da República Federativa do Brasil, Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco, da Lei nº 4.769 que regulamenta a profissão do Administrador em todo o território nacional. (BRASIL, 1965).

O estudo da administração no Brasil segundo Nicolini (2003) começa em 1902 quando duas escolas particulares sendo elas, a Escola Alvares Penteado no Rio de Janeiro, e a Academia de Comércio em São Paulo passaram a ministrar o estudo da Administração. A regularização destes cursos só veio a acontecer em 1931 quando o Ministério da Educação foi criado, ocorrendo assim à estruturação em todos os níveis.

Segundo Mantovani (1994), foi no ano de 1948 que o ensino de administração tornou-se mais forte, foi quando representantes da então Fundação Getúlio Vargas (FGV) visitaram diversos cursos de Administração pública sediados em universidades norte-americanas.

O resultado destas visitas foi a criação da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), destinada a formação de profissionais especialistas para a administração pública. (MANTOVANI, 1994).

Após dois anos a FGV cria a então Escola de Administração de empresas de São Paulo (EAESP) destinada a formar profissionais especialistas nas modernas técnicas de gerência empresarial. “Foi escolhida a cidade de São Paulo por ser considerada a capital econômica do país coração e cérebro da iniciativa privada”. (MANTOVANI, 1994).

Antes, entendia-se que a Administração deveria ser voltada apenas para os lucros, tendo cada vez mais as áreas de produção e vendas como áreas-chave da organização. (OLIVEIRA, *et al.*, 2011, p. 2).

Para o estudante agir como ser transformador é importante que ele tenha a percepção da totalidade do fenômeno administrativo e das inter-

relações das diferentes matérias que compõem a área. (NICOLINI, 2003, p. 52).

Em concordância, Oliveira et. al (2011, p. 15), afirma que, cabe a cada profissional aproveitar o máximo de todas as ferramentas apresentadas em sala de aula, utilizá-las da melhor forma possível nos estágios obrigatórios, o que acaba por moldar profissionalmente o estudante preparando – o para o mercado de trabalho cada vez mais concorrido, e, ainda buscar conhecimentos e novas formas de inovação em sua área de atuação.

2. O PROFISSIONAL EMPREENDEDOR

O empreendedor é visto como um indivíduo que cria ou inicia algo novo e consegue gerar lucro. (SILVA, 2009, p. 37). Geralmente ele enxerga a oportunidade de negócio onde a maioria das outras pessoas não consegue, aproveitando para criar um negócio lucrativo onde antes existia apenas um problema ou necessidade.

Chiavenato (2007, p. 3) define o empreendedor como uma pessoa que inicia e opera um negócio para realizar uma ideia ou projeto pessoal, assume riscos e responsabilidades e preocupa-se com a inovação contínua.

O empreendedor identifica as oportunidades e, por meio delas, inicia algo novo. Dornelas (2005) considera que o “empreendedor é aquele que faz as coisas acontecerem, antecipa-se aos fatos e tem uma visão futura da organização”. (DORNELAS, 2005, p.17).

Para Dolabela (1999), a palavra “empreendedora” é utilizada para designar principalmente a pessoa que se “dedica à geração de riqueza, seja na transformação de conhecimentos em produtos ou serviços, na geração do próprio conhecimento ou na inovação em áreas como marketing, produção, organização, etc” (DOLABELA, 1999, p. 43).

Chiavenato (2005) vai mais além, ao dizer que:

O empreendedor é a energia da economia. O empreendedor não é apenas um fundador de novas empresas ou o construtor de novos negócios, é a energia da economia, a alavanca de recursos, o impulso de talentos, a dinâmica de ideias. (CHIAVENATO, 2005, p. 3).

“O empreendedorismo é um fenômeno cultural, ou seja, empreendedores nascem por influência do meio em que vivem. Pesquisas mostram que os empreendedores tem sempre um modelo, alguém que os influencia”. (DOLABELLA, 2008, p.11). Existem algumas características conceituadas por Drucker (2002, p. 135) que identificam o comportamento do empreendedor no quadro 1 abaixo:

Existem algumas características conceituadas por Drucker (2002, p. 135) que identificam o comportamento do empreendedor no quadro 1 abaixo:

Quadro 1: Características do perfil empreendedor

CARACTERÍSTICAS DO PERFIL EMPREENDEDOR
<ul style="list-style-type: none">• Busca de mudança: o empreendedor sempre está buscando a mudança e a explora como fonte de oportunidade.• Capacidade de inovar: contempla os recursos como nova capacidade de criar riqueza, sendo o instrumento próprio do espírito empreendedor.<ul style="list-style-type: none">• Senso de missão: mantém profundo senso de missão a cumprir, estabelecendo-a por meio da definição dos produtos a serem produzidos e de quais mercados serão atendidos.• Estabelecimento da cultura: estabelece e mantém a cultura de sua organização por meio de suas ações, valores e crenças, mostrando o que deve ser feito.

Fonte: Adaptado de Drucker (2002).

3. O DESENVOLVIMENTO DO MERCADO CALÇADISTA EM NOVA SERRANA-MG

De acordo com Silva (2007), foi na década de quarenta que surgiram os primeiros fabricantes de calçados da cidade. Anteriormente na cidade existiam diversas oficinas de artesãos que produziam celas e botinas em couro. Com o surgimento das primeiras fabricas na década de quarenta a cidade começou a se desenvolver até mesmo politicamente, graças à emancipação do município em 1954.

“As dificuldades de transporte e de suprimento de energia, entretanto, restringiam o crescimento da produção”. (SUZIGAN *et al.*, 2005, p. 102). Segundo Silva (2007, p. 40), a chegada da energia elétrica da CEMIG só ocorreu em 1968, sendo um grande marco na história da cidade e também na história do calçado, pois foi somente depois de sua chegada que a produção de calçados ganhou expressividade. (SILVA, 2007, p. 40).

Em 1940 a cidade contava com apenas uma fábrica registrada, uma produção de dez pares ao dia e com apenas dois empregados registrados.

Silva (2007, p. 45) ainda cita, que a BR-262 não estava programada para passar em Para de Minas e Nova Serrana, a BR passaria por São Gonçalo do Pará, Perdígão e Araújo, mas graças ao clamor da população mudaram os planos, passando a BR por Para de Minas e Nova Serrana rumo a Belo Horizonte. Com a chegada das primeiras agências bancárias e a instalação de rede de telefonia, completou-se a infraestrutura mínima necessária para a expansão da indústria. (SUZIGAN *et al.*, 2005, p. 102).

“No ano de 1954, o distrito foi elevado à categoria de cidade, tendo a instalação ocorrida em 01 de janeiro de 1954, nas dependências do Grupo Escolar Major Agenor, com participação popular e com presença de autoridades [...]”. (SILVA, 2007, p. 35).

Com um crescimento significativo, Nova Serrana faz uma notável diferença na economia do Estado assim como na do País. Hoje com uma população habitacional atingindo um crescente número, que de acordo com o IBGE (2013), a população estimada em 2015 é de 89.859 pessoas. Tendo como número total de empresas atuantes 2.424 até 2013. (IBGE, 2013).

Com todo este reconhecimento e facilidades Nova Serrana virou um berço para novos empresários em busca do tão sonhado reconhecimento. Mas além deste berço para novas empresas a também uma grande mortalidade, por falta de orientação ou estudo dos gestores. Por esta razão torna-se importante estudar o papel do administrador e o comportamento empreendedor praticado pelos empresários de Nova Serrana, pela sua importância dentro do contexto local e regional. (FREITAS; LACERDA JÚNIOR, 2012).

3.1 As Ferramentas e Táticas Utilizadas pelo Administrador e o Empreendedor na Gestão Empresarial

Com frequência se encontra a relação de que o sucesso de um empreendimento está diretamente ligado aos atributos e comportamentos de seus empreendedores. (PAULINO; ROSSI, 2003, p. 208). Ainda de acordo com estes autores, a personalidade do empreendedor, portanto, configurará a imagem da empresa, os valores e o comportamento social do empreendimento.

Os empreendedores são visionários, dotados de ideias realistas e inovadoras, baseados no planejamento de uma organização, intervêm no planejado e propõem mudanças. O empreendedor desenvolve um papel otimista dentro da organização, capaz de enfrentar obstáculos internos e externos, sabendo olhar além das dificuldades, com foco no melhor resultado. (SILVEIRA *et al.*, 2007, p.4).

Se os empreendedores são pessoas que criam riqueza, a sociedade deve estar apta a identificá-los, reconhecê-los e apoiá-los. Se na opinião dos pesquisadores, eles são a máquina motriz do nosso desenvolvimento, constata-se um progresso a este respeito, mas muito ainda deve ser feito, especialmente em educação. (FILION, 1998).

No que diz respeito ao administrador Drucker (2006) afirma, que o administrador é o elemento dinâmico e necessário para qualquer empresa e que em uma economia competitiva é, sobretudo a qualidade e o desempenho dos administradores que determinam o sucesso de uma empresa e sua sobrevivência.

Chiavenato (2007) afirma que os administradores são criadores de negócios, são focados em alcançar previsibilidade de resultados superiores de negócios, ou seja, ajudam empresas a crescer até o seu potencial máximo. O bom desempenho de um administrador também depende de sua formação que permite a atuação em diversos setores da economia, desde o setor privado, com cargos públicos, passando pela indústria ao terceiro setor. (SILVA *et al.*, 2009, p. 3).

A abordagem clássica do administrador é focada na impessoalidade e na hierarquia organizacional e propõe que o papel do administrador concentre-se em planejar, organizar, dirigir e controlar; enquanto o empreendedor demonstra atributos a mais, somados as características pessoais, sociológicas e ambientais, realiza inovações

dentro das organizações e identifica oportunidades. (SILVA, 2009, p. 40).

Atualmente, com a redução dos postos formais de trabalho que se identifica no Brasil, o empreendedorismo passa a ser visto como uma opção de carreira e uma forma de absorver os diplomados que não conseguem se colocar no mercado de trabalho.

4. BENEFÍCIOS DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO EM RELAÇÃO À PRÁTICA EMPREENDEDORA

Abaixo, apresentamos uma análise dos dados da pesquisa desenvolvida. Primeiramente, houve a necessidade de conhecer os participantes, tendo esta questão em vista, foi perguntado qual era a formação atual do profissional. Dentre os cinco administradores, apenas um (1) tem pós-graduação completa, os outros três (3) são bacharéis em administração e um (1) está cursando a pós-graduação. Foi questionado também aos empreendedores, se havia alguma formação ou curso realizado por eles: um (1) profissional declarou que sim, sem detalhar o que seria, e um (1) profissional respondeu que não há nenhuma formação, somente ensino médio, um (1) profissional apenas declarou que não. E, finalizando, um (1) empreendedor declarou que só tem o ensino médio e curso delgarnight (sem esclarecimentos).

Em seguida, perguntou-se o tempo de atuação no mercado atual, segue:

A1: Exercendo a profissão de administrador a 4 anos e trabalhei outros 8 como auxiliar administrativo.

A2: 8 anos

A3: 4 anos

A4 e A5: 6 anos

Igualmente responderam os empreendedores:

E1: Dois anos e meio.

E2: 15 anos.

E3: 21 anos.

E4: 13 anos.

Percebe-se que os profissionais apresentam conhecimento do mercado calçadista local, já que apresentam um bom tempo de trabalho conforme exposto.

A terceira pergunta baseia-se na opinião dos profissionais, foi questionado aos administradores, qual a contribuição da formação acadêmica em sua carreira, tem-se:

A1: A formação acadêmica me proporcionou um conhecimento muito amplo na área administrativa, colaborando muito para o meu trabalho enquanto a auxiliar administrativo e agora como administrador.

A2: A base teórica e a experiência dos professores nos dão um norte em várias questões que aparecem no dia a dia. Como a administração não é uma ciência exata, essa teoria sem a prática não acrescenta muito, senti falta de práticas gestonárias, empresas Junior, trabalhos em campo, etc.

O curso abre a cabeça para novas ideias e oportunidades, o que é um fator primordial para se ter sucesso profissional, em qualquer área, além de dar uma base de gestão que qualquer profissão deveria ter.

A3: A formação acadêmica possibilitou mais conhecimento na minha carreira, para lidar com os problemas diários e implantar novas técnicas com o auxílio de ferramentas que antes eram desconhecidas para mim.

A4: A contribuição da formação acadêmica até o momento seria apenas por escolaridade e diploma.

A5: Muito importante.

Em relação aos empreendedores que possuem prática de mercado, foi posto: Qual vantagem você identifica do conhecimento prático para a formação acadêmica?

E1: 95% das coisas que sei são com aprendizado prático! Pra mim, formação acadêmica pra exercer minha profissão pode ser somente um complemento, as coisas realmente importantes eu aprendi na prática. As vantagens são muitas, a maior delas, é não cometer o mesmo erro duas vezes, pois na prática você aprende de verdade, na teoria não! Na teoria, tudo parece fácil, na prática é bem diferente!

E2: Conhecimento de mercado, com todos os altos e baixos.

E3: Quando se tem a oportunidade de estudar sobre aquilo que você já prática, com certeza a assimilação é maior.

E4: Experiência na prática.

Nota-se que os administradores apresentam satisfação com o curso de administração que concluíram, com exceção do A4 que não vê aplicação para os conhecimentos adquiridos. Ressaltando, o profissional A2, cita que os cursos precisam ser aprimorados na questão prática. De acordo com os empreendedores, a prática profissional é um ponto positivo no mercado em que atuam em relação a formação acadêmica, o que pode ser concretizado ao compararmos os profissionais A2 e E1, em termos de satisfação.

Na pergunta quatro apresentada aos administradores, os autores buscaram entender se os cursos de capacitação apontam para habilidades e competências empreendedoras, obteve-se as seguintes opiniões:

A1: Sim, a graduação me capacitou para empreender o meu próprio negócio.

A2: Não vi o curso de administração da FANS como grande incentivador e promotor do empreendedorismo, acredito que seja por falta dessa prática, de atividades mais dinâmicas. Acredito que o foco na teoria seja necessário, mas sem que haja um foco também em empreendedorismo, o curso acaba contribuindo para uma economia pouco diversificada (algo que pode ser de grande risco para a cidade) e uma visão míope dos profissionais.

A3: Sim, pois auxilia no planejamento, na organização, na gestão e no controle das empresas, gerenciando aspectos financeiros, materiais e humanos. Busca processos de tomada de decisão eficaz, proporciona a circulação de novas informações, apresentando soluções adequadas ao contexto organizacional. Além de ajudar o administrador a fixar metas e objetivos como empreendedor, liderar pessoas e equipes, negociar, controlar e avaliar resultados.

A4: Em partes, no lado desses cursos que são como instrumentos para capacitação ajudam muito, dando um suporte técnico para poder passar pelas situações, mas existem outros momentos que somente com o dia a dia é que se aprende a passar pelas a diversidades e tomadas de decisões.

A5: Sim.

Para os empreendedores foi exposto se a formação acadêmica não seria uma contribuição para sua visão de mercado:

E1: Sim, a formação acadêmica é importante na parte de visão de mercado, te faz enxergar além, porém, pra isso é necessário ter conhecimentos que só são adquiridos com a prática.

E2: Sim. Principalmente na área do administrativo, pois não conheço muito de direitos, e muitas vezes, fico perdida em diversos assuntos. Ajudaria muito na formação de custo e preços de vendas. E não dependeria tanto de consultores para me ajudar na área administrativa.

E3: Com certeza sim, pois a experiência somada a mais conhecimentos só traria benefícios.

E4: Eu acho que se eu tivesse tempo e disponibilidade de estudar seria ótimo para os negócios. O estudo amplia a visão.

Observando as respostas obtidas, os autores podem concluir que os administradores em sua totalidade veem o curso de administração como benefício em diversos pontos de sua atuação, porém o profissional A2, sentiu a necessidade da instituição de ensino local promover mais práticas e abordar mais o tema empreendedorismo no curso, destacando que é uma matéria essencial para profissionais atuantes no mercado calçadista de Nova Serrana/MG.

Já os empreendedores apresentaram a necessidade de se ter a formação acadêmica como complemento do conhecimento adquirido na prática, porém conforme o profissional E4 fala, o tempo para se comprometer com os estudos atualmente impede a busca pelo conhecimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo propôs investigar como parcela dos empreendedores e administradores reagem às dificuldades sofridas no mercado calçadista na cidade de Nova Serrana-MG, com o objetivo de relatar as táticas utilizadas entre os profissionais diante das dificuldades e necessidades do mercado local.

Inicialmente, tem-se a análise dos dados de acordo com os objetivos específicos traçados, buscando atendê-los durante a interpretação. Conclui-se, após a análise dos objetivos e comparações, a princípio buscando conhecer sobre a formação dos participantes, os administradores relataram que são

bacharéis em administração e os empreendedores apenas dois apresentaram ter algum tipo de curso após o ensino médio.

Em um segundo momento, buscando conhecer a atuação do participante no mercado local, entende-se que os profissionais apresentam conhecimento do mercado calçadista local, já que relataram em geral ter um tempo significativo de atuação no mercado.

Em seguida os autores comparam os profissionais com formação acadêmica diante os empreendedores com a prática de mercado, percebe-se que os administradores estão satisfeitos com o curso de administração que cursaram na faculdade local, mas relatam que o curso precisa ser melhorado na questão prática, ou seja, os administradores sentem a necessidade de aprofundamento nas práticas empreendedoras. Os empreendedores admitem que a formação acadêmica é uma necessidade atualmente, mas relatam que a prática que adquiriram com o mercado ainda é a mais relevante para a atuação no mercado calçadista.

Em relação as diferenças de perfil entre os profissionais estudados, os participantes relataram características próximas, porem os autores perceberam que o grupo de profissionais administradores citaram palavras iguais nas quais pode-se entender que pode ser uma relação determinista pelo curso que fizeram na faculdade, enquanto os empreendedores relataram palavras diferentes entre si, mas que tem relação com os administradores, como por exemplo, visão de mercado, foi citado pelos dois profissionais, enquanto a palavra liderança foi citada por quase todos os administradores participantes.

REFERÊNCIAS

BARON, R. A.; SHANE, S. A. **Empreendedorismo: uma visão do processo**. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

CHIAVENATO, I. **Empreendedorismo dando asas ao espírito empreendedor: empreendedorismo e viabilização de novas empresas guia eficiente para iniciar e tocar seu próprio negócio**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007

_____. **Empreendedorismo: dando asas ao espírito empreendedor**. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. **Teoria geral da administração**. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1987.

- DAFT, R. L. **Administração**. São Paulo: Thomson Learning, 2005.
- DOLABELA, F. **Oficina do empreendedor**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1999.
- _____. **O segredo de Luiza**. Rio de Janeiro: Sextante, 2008.
- DORNELAS, J. C. A. **Empreendedorismo: transformando ideias em negócios**. Rio de Janeiro: Campus, 2001.
- _____. **Empreendedorismo: transformando ideias em negócios**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- _____. **Empreendedorismo: transformando ideias em negócios**. Rio de Janeiro: Empreende/LTC, 2014.
- DRUCKER, P. F. **A profissão de administrador**. São Paulo: Pioneira, 1998.
- _____. **Inovação e espírito empreendedor: prática e princípios**. São Paulo: Pioneira, 2003.
- _____. **Práticas da administração de empresas**. São Paulo: Pioneira, 2002.
- _____. **O melhor de Peter Drucker: o homem, a administração e a sociedade**. 7. ed. São Paulo: Nobel, 2006.
- HESSELBEIN, F.; GOLDSMITH, M.; BECKHARD, R. **O líder do futuro: visões, estratégicas e práticas para uma nova era**. São Paulo: Futura, 1996.
- IUDÍCIBUS, Sérgio de; MARION, José Carlos, **Contabilidade comercial**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades**. Disponível em: <<http://www.cfa.org.br/servicos/formacao-profissional/censo-dos-cursos-de-bacharelado-em-administracao-e-dos-cursos-superiores-de-tecnologia-nas-diversas-areas-da-administracao>> Acesso em: 30 de maio de 2016.
- MANTOVANI, N. O. Avaliação do ensino de administração na perspectiva de egressos e dirigentes de empresas. In: ENCONTRO NACIONAL DE CURSOS DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 6, 1995, Natal. *Anais...* Natal, VI ENANGRAD, 1995.
- MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria geral da administração: da escola científica à competitividade na economia globalizada**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- SILVA, R. **O impacto do desenvolvimento industrial nas relações culturais em Nova Serrana**. Dissertação de mestrado. Fundação Educacional de Divinópolis, unidade agregada à Universidade do Estado de Minas Gerais 186 f. 2007.

STONER, J. A. F.; FREEMAN, R. E. **Administração**. 5 ed. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1999.

ZAGO, C. C. *et al.* Competências profissionais do administrador: uma análise comparativa entre a necessidade do mercado e a formação dos administradores da Paraíba. *Gestão.org: Revista Eletrônica de Gestão organizacional, Paraíba*, v. 5, n. 2, p. 211-225, maio 2007. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/gestaoorg/index.php/gestao/article/view/176>>. Acesso em: 17 mar. 2016.

O CICLO PDCA COMO FERRAMENTA PARA SOLUÇÃO DE PROBLEMAS NO PLANEJAMENTO, PROGRAMAÇÃO E CONTROLE DA PRODUÇÃO – PPCP: Estudo de caso em uma indústria do ramo calçadista de Nova Serrana/MG.

*Anna Clara Lobato Brito de Faria*⁴⁹
*Ciro Antônio Pereira Lemos*⁵⁰
*Jéssica Manoela Ferreira Amaral*⁵¹

RESUMO

O presente trabalho buscou identificar e analisar a utilização do Ciclo PDCA e seus recursos no PPCP de uma empresa do ramo calçadista, situada na cidade de Nova Serrana-MG, além de destacar sua relevância para qualidade, satisfação e melhoria contínua dos processos. Com a pesquisa, constataram-se dois fatores, sendo um deles seus possíveis efeitos. O trabalho iniciou-se com uma pesquisa bibliográfica, em que foram levantados diversos aspectos a respeito do tema principal, conceitos, finalidade e aplicação com a finalidade de busca da melhoria contínua. Em seguida, foi realizada uma pesquisa na empresa, foco do estudo de caso, com utilização de entrevistas direcionadas aos profissionais ligados aos setores que possuem envolvimento com o processo, no total de 09 (nove) pessoas. Os resultados obtidos foram transcritos e analisados mediante a utilização de técnicas de análise de conteúdo. Percebeu-se que o método pode trazer benefícios para a empresa e desenvolver novas ferramentas internas, ainda que alguns colaboradores demonstrem, a priori, desconhecimento do assunto. Todavia, recomendam-se estudos mais aprofundados, com aplicação e acompanhamento do método em outras empresas do setor, na busca de conclusões mais efetivas e consubstanciadas.

Palavras-chave: Planejamento; Programação e controle da Produção (PPCP); Ciclo PDCA; Melhoria Contínua.

ABSTRACT

The present work sought to identify and analyse the use of the PDCA Cycle and its resources in the PPCP of a footwear company located in the city of Nova Serrana-MG, in addition to highlighting its relevance for quality, satisfaction and continuous process improvement. With the research, two factors were verified, one being the reality of the

⁴⁹ Graduada em Administração pela FANS- Faculdade de Nova Serrana.

⁵⁰ Professor da FANS – Faculdade de Nova Serrana. Mestre em Administração.

⁵¹ Graduada em Administração pela FANS- Faculdade de Nova Serrana.

use of this tool and the other identifying some of its possible effects. The work began with a bibliographical research, in which several aspects were raised regarding the main theme, concepts, purpose and application in order to search for continuous improvement. Next, research was carried out within the company, the focus of the case study, using interviews directed towards professionals related to the sectors that are involved with the process, with a total of (09) nine people. The results were transcribed and analysed using content analysis techniques. It was perceived that the method can bring benefits to the company and develop new internal tools, although some employees demonstrate, at first, ignorance of the subject. However, further studies are recommended, with application and monitoring of the method in other companies of the sector, in the search for more effective and consolidated conclusions.

Keywords: Production Planning and Control (PPCP); PDCA Cycle; Continuous Improvement.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa analisar o método PDCA (Planejar, Fazer, Checar e Agir) interagindo com as ferramentas da qualidade no processo do PPCP (Planejamento, programação e controle da produção). Estima-se que tal instrumento, considerado uma das ferramentas de qualidade, adequadamente empregado, pode levar as empresas a alcançarem melhorias expressivas em seus processos industriais, projetando, ainda, melhores resultados econômicos.

Ressalta-se que as características da economia e da concorrência fazem com que as empresas tenham necessidade de desenvolver sistemas para melhoria do desempenho na produtividade, pois para que elas se mantenham de forma competitiva no mercado, é fundamental que seus gestores entendam, explorem e implantem sistemas de produção que apresentem uma melhor gestão através do controle eficaz nos processos de qualidade, tempo, custo e inovação.

Um dos problemas encontrados em indústrias é a dificuldade de organização do processo produtivo; esta situação é decorrente da complexidade dos sistemas. Com isso, o planejamento e o controle da produção vêm se tornando uma das melhores e mais eficazes ferramentas da produção ao introduzir técnicas e princípios de administração, buscando elaborar condições para a melhoria do sistema produtivo. Diante deste contexto, espera-se que o PPCP continue organizando e programando todas as etapas, desde a aquisição da matéria-prima até a entrega do produto.

O ponto de partida da pesquisa foi formulado a partir da constatação de um problema. Além disso, surgiu da convicção de que a manutenção da competitividade das empresas passa por um constante gerenciamento dos processos produtivos. Nesse sentido, surge a pergunta norteadora do estudo e que se expressa da seguinte forma: “como utilizar o ciclo PDCA na forma de uma ferramenta para contribuir na solução de problemas no PPCP das empresas calçadistas de Nova Serrana?”. Na busca de soluções e em consonância com o problema apresentado, esta pesquisa teve como objetivo geral: analisar e demonstrar como o Ciclo PDCA pode ser efetivamente utilizado na solução de problemas no PPCP nas empresas.

REFERENCIAL TEÓRICO

PDCA como ferramenta da qualidade

A ideia básica da Gestão da Qualidade Total é que o sucesso de uma organização decorre da qualidade que ela oferece a seus clientes. A qualidade é um resultado dos processos de produção dos produtos e serviços, bem como dos processos de apoio que suportam e complementam os processos de produção.

De acordo com Barbosa (1995), para que haja uma implantação eficiente da gestão da qualidade total é necessária uma mudança no comportamento e, principalmente, no modo de pensar das pessoas que ocupam altos cargos de liderança e hierarquia, que devem ser convencidas a partir das necessidades de implantação.

Segundo Paladini (2000), Qualidade Total é uma consequência da qualidade definida enquanto adaptação ao uso. Diante das dimensões da Gestão da Qualidade e suas atuações perante este conceito, é possível compreender que a qualidade é uma característica que atende totalmente ao consumidor. Ainda de acordo com o autor, para que haja uma boa Gestão da Qualidade Total, as atividades necessitam de um envolvimento geral em termos de condições dos produtos e serviços para atender ao desejo, à necessidade, à preferência e à conveniência do cliente.

As ferramentas da qualidade, por sua vez, são métodos utilizados para a melhoria de processos e a solução de problemas. A utilização dessas ferramentas tem finalidade para uma tomada de decisão baseada em acontecimentos e informações, ao invés de suposições. As ferramentas são utilizadas por possuírem capacidade e consciência em extrair as causas dos problemas, conseguindo uma produtividade maior e melhor e reduzindo perdas. Tais ferramentas ajudam na resolução de problemas utilizando técnicas específicas.

As sete ferramentas clássicas da qualidade, aí incluída a metodologia PDCA, têm como objetivo auxiliar e apoiar a gerência na tomada de decisões para a resolução de problemas ou para melhoria de processos.

A metodologia PDCA é amplamente utilizada por corporações que almejam melhorar seu nível de gestão por meio do controle eficiente de processos, unificando informações e diminuindo as chances de erros na tomada de decisões. O PDCA significa planejar, executar, verificar e atuar. O ciclo PDCA é uma ferramenta da qualidade que tem como objetivo a melhoria contínua, composto por quatro etapas, sendo elas: Planejar, Fazer, Checar e Agir.

A etapa planejamento – *plan* - é a primeira do ciclo e é a partir dela que se estabelece um plano com base nos objetivos da empresa, os caminhos e os métodos a serem seguidos. O melhoramento contínuo é um processo sem fim, no qual se deve questionar repetidas vezes, sendo essa a natureza revelada no Ciclo PDCA. Um princípio fundamental para o PDCA é a interação, uma vez que a partir dela a hipótese é confirmada ou negada, e executar o ciclo novamente implicará em um conhecimento maior e mais concreto da não conformidade (SLACK, 2008).

O planejamento é um processo importante por ser o início do ciclo, assim, deve ser bem elaborado, pois fornecerá os dados se as informações de todas as etapas restantes do método. Nesta mesma fase, deve ocorrer o envolvimento de todas as pessoas participantes do ciclo, com o objetivo de procurar meios para melhorar seus processos, discutindo questões relativas a metas, prazos, recursos, dados a serem coletados durante os processos, entre outros.

A etapa - *do* - tem como melhor tradução o termo executar. Nessa fase, todas as metas e objetivos que foram planejados, e devidamente formalizados em um plano de ação, devem ser colocados em prática de acordo com a filosofia de trabalho da empresa em questão. Essa etapa permite que o plano de ação seja praticado de forma progressiva e organizado em etapas, a fim de permitir maior eficácia nas medidas a serem tomadas.

Para que esse módulo apresente o resultado desejado, Campos (2004) subdivide-o em duas etapas principais: a etapa de treinamento e a etapa de execução da ação. Nesse processo, os resultados irão se basear nas ações procedentes da última fase de planejamento. Com isso, todas as ações deverão ser monitoradas e formalizadas adequadamente na fase executar, para que a verificação dos resultados na fase em questão possa ser realizada da maneira mais eficaz possível.

Na etapa – *check* - deve-se avaliar o que foi feito durante a etapa de execução, fazendo comparações e identificando as diferenças entre o planejado e o que foi realizado.

Essa fase tem como resultados as ações procedentes da fase do planejamento e, com isso, todas as ações deverão ser monitoradas e formalizadas de forma adequada na fase executar. Quando o resultado é satisfatório quanto ao esperado, a empresa deve assegurar-se de que as ações planejadas tenham sido implementadas de acordo com o plano inicial. Caso contrário, se os resultados apresentados tenham sido indesejáveis, mesmo após a execução das ações planejadas, significa que o resultado apresentado foi falho (MELO, 2001).

Por fim, a etapa – *act* - último módulo do ciclo é caracterizada pelo processo de padronização das ações executadas. Para Andrade (2003) e Melo; Caramori (2001), o processo de padronização consiste em elaborar um novo padrão ou alterar o já existente.

A utilização do ciclo PDCA

O ciclo PDCA permite de maneira otimizada e contínua, a análise e o controle dos diversos processos existentes em uma empresa. Essa ferramenta

é um método bastante aplicado para aumentar a credibilidade e a agilidade das atividades de uma empresa.

Tal ciclo é considerado um método fácil de ser utilizado, e, se aplicado corretamente, traz benefícios e ganhos reais para toda empresa. Trata-se de um ciclo no qual deve haver continuidade durante o processo, ou seja, rodar todas as etapas do método.

Para que isso aconteça, suas fases devem ser executadas sem exceção, pois a falha de qualquer fase pode gerar prejuízos. Sendo assim, no uso do ciclo PDCA deve-se evitar tomar certas atitudes, como: fazer sem planejar, interromper ou parar o ciclo, fazer e não checar, não agir corretivamente, definir medidas e não ter uma equipe qualificada para executá-las, ou definir metas e não saber meios para que as mesmas sejam atingidas.

Campos (1992) esclarece que o ciclo PDCA é desenvolvido de duas maneiras, sendo na forma de melhoria e na forma de manutenção. Assim, os funcionários devem empregar intensivamente a manutenção, pois são eles que executam os procedimentos estabelecidos após a finalização do círculo, quando as operações são padronizadas para o seguimento de outro ciclo.

Além de melhorar e aperfeiçoar as linhas de controle, o ciclo PDCA parte da ideia de que podem sempre melhorar o processo em que já se encontra. Por isso, deve-se atentar aos possíveis desvios de baixa qualidade em relação ao planejamento pré-elaborado. Caso isso aconteça, a equipe envolvida na aplicação do método PDCA deve agir de maneira que mantenha o ciclo em andamento, ao máximo, dentro do que foi planejado, com o objetivo de manter sua eficiência em relação ao melhoramento dos processos organizacionais.

Há três fatores fundamentais na aplicação do método PDCA, ele deve contar com uma ajuda de uma liderança atuante e com pessoas capacitadas para conduzir a empresa rumo à sua visão. Também é necessário haver uma pessoa com conhecimento técnico para saber atuar e entender os processos. Por fim, tem-se o fato de aplicar o conhecimento de gestão, que é representado em sua essência pelo ciclo PDCA.

Gestão da produção nas empresas

A produção é o setor responsável pelo desenvolvimento de produtos e serviços, a partir de insumos de um sistema lógico, criando meios para a transformação (SLACK, 1999).

Para o autor, a transformação é o uso de recursos para mudar o estado ou a condição de algo para produzir saídas. A maioria das operações produz tanto produtos quanto serviços, porém, são os processos de transformação que podem ser de diferentes formas.

Ao abordar sistema de produção, a referência que se faz é à maneira pela qual se organiza a produção de bens e serviços, com características diferentes de volume e variedade. Também se pode afirmar que é a definição do tipo de processo utilizado em manufatura de produtos e serviços.

O objetivo do acompanhamento e controle da produção é fornecer uma ligação entre o planejamento e a execução das atividades operacionais, identificando os desvios, sua magnitude e fornecendo subsídios para que os responsáveis pelas ações corretivas possam agir (TUBINO, 2000, p.150).

Rocha (1995) entende que a produção objetiva opera máquinas e lida com materiais a partir da utilização de mão-de-obra apropriada, originando um produto. Pode-se dizer, então, que administrar uma produção significa trabalhar com os meios de produção, obtendo uma funcionalidade que permite alcançar os bens com qualidade assegurada e o valor correspondente aos recursos usados.

Planejamento, Programação e Controle da Produção– PPCP

O PPCP tornou-se um elemento decisivo para as tomadas de decisões com objetivo claro a cumprir. Este objetivo é planejado em torno da previsão de vendas, que não podem ultrapassar a capacidade de produção. O PPCP consiste em planejar todos os processos antes de chegar à produção, iniciando pelo gerenciamento de matéria-prima, ao planejamento dos maquinários e pessoas existentes na empresa, garantindo, assim, um bom relacionamento entre todos os setores da empresa (VOLLMAN et. al, 2006).

Neste processo, gerencia-se o que fazer, ou seja, quais produtos irão entrar em produção. Quando e quanto fazer, a capacidade de produtos que podem se produzir e o tempo necessário; quem deve fazer, quantas pessoas e maquinários será preciso e, por fim como fazer, seria a forma que irá se produzir.

O planejamento de uma produção possui algumas etapas a serem seguidas. A primeira delas é a elaboração do plano de produção. Este plano de produção estabelece o que a empresa deve produzir dentro de um período determinado. Este período, geralmente, é definido pelo tipo de produto a ser fornecido ou pelo tamanho do pedido encomendado.

O planejamento da produção é o estabelecimento *a priori* daquilo que a empresa deverá produzir, tendo em vista, de um lado, a sua capacidade de produção e, de outro lado, a previsão de vendas que deve ser atendida. O PP é um conjunto de funções integradas que visam orientar o processo produtivo em função dos objetivos da empresa e dos recursos empresariais disponíveis (CHIAVENATO, 1990, p. 44).

Os principais fatores determinantes do plano de produção são: previsão de vendas, capacidade de produção, disponibilidade de matéria-prima e recursos financeiros.

O planejamento mestre da produção separa os dados do planejamento anterior em programas detalhados por item, permitindo que decisões sejam tomadas de forma objetiva. As informações de produção compõem o plano mestre e irão alimentar o planejamento de materiais e a programação diária da produção.

O MPS (Planejamento Mestre de Produção) trabalha com o tempo em duas dimensões, sendo que uma é a unidade de tempo para cada plano e, a outra, é a intensidade que o plano deve envolver em sua análise. A determinação da variável tempo é importante para que o MPS desempenhe com seu desígnio (TUBINO, 2000).

O plano mestre é tido como a formalização do programa da produção, expressando a necessidade de material e sua capacidade. Sendo assim, faz-se uma avaliação do que será necessário para a mão-de-obra, os equipamentos e a matéria-prima para o desenvolvimento do produto.

Programar a produção envolve primeiramente o processo de distribuir as operações necessárias pelos diversos centros de trabalho. Dado que diferentes operações podem aguardar processamento num dado centro, a programação da produção também envolve o processo de determinar a ordem na qual essas operações serão realizadas (MOREIRA, 1993, p.125).

Assim, a programação da produção busca estabelecer um fluxo de informações para todas as unidades envolvidas, com o propósito de comandar, coordenar e integrar o processo produtivo da empresa. Nela devem estar contidos os seguintes itens: o quê, quanto, quando e onde (CHIAVENATO, 2008).

A capacidade de produção da empresa depende da capacidade instalada, da mão-de-obra, da matéria-prima e dos recursos financeiros disponíveis. Um dos grandes problemas existentes na organização e integração entre os setores é a ausência de comunicação entre áreas. Para Chiavenato (1990), a capacidade de produção da empresa precisa ser corretamente aplicada para tornar os recursos empresariais satisfatórios e evitar o desperdício de tempo, de esforços e de dinheiro.

Como o PPCP envolve todas as áreas da organização, as decisões tomadas sofrem influência do sistema, fazendo refletir direta e indiretamente em outras áreas da organização. Portanto, é necessário que as empresas estejam atentas para entender que os resultados do sistema são reflexos de sua interação como um todo.

O PDCA como ferramenta para utilização no PPCP

O planejamento, a programação e o controle da produção é um sistema que conduz as tarefas a serem feitas na produção, reunindo informações que, depois de prontas, serão distribuídas aos setores responsáveis. É um sistema de informações que coordena a produção do ponto de vista da capacidade a ser produzida, de cada tipo de bem ou serviço e o prazo necessário para sua realização. (MIZOGUCHI, JARDIM, COSTA, 2010).

O PPCP fica sobre a coordenação de um gestor que lidera e ordena as diversas ações, determinando as prioridades dos processos e priorizando

sempre o objetivo principal da empresa e melhorias no planejamento e no desenvolvimento dos produtos em processo.

O ciclo PDCA, por sua vez, é uma ferramenta fácil, porém intensa e eficiente para a melhoria contínua da qualidade de uma empresa. Dentro de um sistema de gestão, ele é aplicado para atingir os resultados esperados e tem como objetivos:

- Definir o processo;
- Medir o processo;
- Estabilizar o processo (eliminar as causas especiais de variação);
- Controlar o processo (reduzir as causas comuns de variação);
- Melhorar continuamente o processo.

Aplicar o ciclo PDCA no setor PPCP é uma maneira de aumentar a qualidade dos processos, além de obter maior lucratividade, já que possibilita um direcionamento a toda a equipe para o desenvolvimento de melhorias contínuas. Com isso, a identificação de falhas e oportunidades de aprimoramento aumenta, reduzindo chances de erros e ampliando sua eficiência. É um suporte que auxilia diretamente em todos os projetos e decisões, já que o setor do PPCP possui um maior encargo, pois é responsável por recolher dados e passar ordens a outros setores de produção.

Os problemas de não se ter um PPCP são grandes, como ressalta Martins (2002), uma vez que pode haver perda de vendas devido a pouca capacidade produtiva, aos altos custos, à subutilização da mão-de-obra, os estoques elevados e os níveis de produção indevidos. O setor PPCP, utilizando o ciclo PDCA como ferramenta de melhoria tende a ser mais direcionado, já que a organização interna junto com as informações eficientes reduz riscos de falhas em seus projetos.

METODOLOGIA

De acordo com Gil (2002), a metodologia descreve procedimentos que serão seguidos na execução da pesquisa. Para a elaboração deste trabalho, a pesquisa realizada foi definida como predominantemente qualitativa, pois ela proporciona uma maior visão e compreensão do contexto do problema.

Abordagem qualitativa – esse tipo de estudo tem o ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento fundamental, utilizando o enfoque indutivo na análise de dados e dando maior importância aos significados atribuídos pelas pessoas as coisas e a vida. Não é necessária a utilização de ferramentas estatísticas de análise de dados, e ainda assim a pesquisa é eminentemente descritiva. (ALMEIDA, 2011. p. 32).

Quanto aos fins, trata-se, de pesquisa descritiva, que, conforme Gil (2002):

A pesquisa descritiva tem como principal objetivo a definição das características de uma determinada população ou ato e a criação de relação entre a variante. Existem muitas instruções que podem ser apresentadas sobre esse método e uma das características mais significativas está na aplicação de coleta de dados. (2002, p. 54).

Quanto aos meios, trata-se de um estudo de caso em uma empresa de calçados de Nova Serrana, visto que a monografia contém um detalhamento sobre a problemática proposta. O estudo de caso, segundo Gil (2002, p. 54) “consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetivos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento”.

O instrumento para coleta de informações foi o roteiro de entrevistas, composto de nove perguntas abertas que foram direcionadas a nove pessoas, encarregadas ou responsáveis pelos setores envolvidos nos processos ora em estudo. Segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 196), o objetivo principal de uma entrevista é “[...] a obtenção de informações do entrevistado, sobre determinado assunto ou problema”. Assim, se pode saber o que os entrevistados acreditam ou pensam sobre os fatos e se eles conseguem ou não compreender certas informações.

Os entrevistados escolhidos apresentam um relacionamento de responsabilidade e interação com a empresa em estudo, sendo eles: um diretor, um responsável pelo setor do PCP, um supervisor do corte, um supervisor do pesponto, três supervisores das montagens, um consultor de produção e um inspetor de qualidade.

Depois de realizar as entrevistas, foi possível organizar os dados e as informações coletadas, e, posteriormente, foi realizada uma análise com base na técnica de análise de conteúdo. Para Gil (2002), a análise de conteúdo conduz-se na realização das etapas de coleta de dados, a transcrição das

informações e, finalmente, pelas interpretações. As respostas obtidas foram comparadas entre si e logo em seguida foram confrontadas com a teoria pesquisada.

Nesse sentido, foram feitas as comparações entre as informações obtidas através das entrevistas e a teoria relatada por autores, onde se buscou compreender e atribuir uma análise em relação às respostas distintas dos entrevistados e o que foi levantado com base na teoria existente sobre o tema.

ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

De acordo com Gil (2008), a análise de dados tem como objetivo principal, resumir e organizar os dados coletados, de forma que possibilite o fornecimento de respostas para o problema proposto pela investigação realizada.

A empresa Strike Calçados LTDA, objeto do estudo de caso, está localizada na cidade de Nova Serrana, interior de Minas Gerais. Trata-se de uma empresa familiar e possui 19 anos de atuação no mercado. É uma empresa de médio porte, com 223 funcionários diretos que fabrica 2500 pares por dia; possui experiência e domínio em sapatos masculinos, adultos e juvenis.

A empresa disponibilizou todos os dados necessários ao desenvolvimento do presente trabalho, que teve como base o setor de produção e PPCP.

A análise foi realizada com base nos dados obtidos através de entrevistas realizadas. O roteiro da entrevista apresentava nove perguntas. As respostas obtidas foram comparadas entre si e, posteriormente, com a teoria pesquisada. O intuito era obter subsídios para resolver as maiores questões desta pesquisa.

O PPCP atua de forma a reduzir problemas nos setores produtivos, minimizando erros repetitivos, melhorando e aperfeiçoando para garantir que os processos da produção ocorram de forma eficaz e produzindo conforme solicitado. Diante disso, abordou-se, inicialmente, se os responsáveis conhecem o método do Ciclo PDCA e se ele era aplicado na empresa. Registram-se, em seguida, algumas das respostas oferecidas e de maior relevância. Notou-se que quanto aos conceitos de PDCA, a maioria dos

encarregados entrevistados apresentou baixo nível de conhecimento, enquanto o gestor da produção, o inspetor de qualidade e o setor PPCP apresentaram um nível de conhecimento médio sobre o assunto.

Em seguida, foi questionado se o método é utilizado na empresa, mesmo que não seja “com a denominação PDCA”. As respostas obtidas mostram que na empresa não é utilizado o método PDCA, entretanto, estão sempre buscando melhorias para a qualidade dos produtos.

Na sequência do levantamento de dados, foi perguntado se a empresa executa, de fato, o PPCP. Vollman et. al. (2006) lembra que o PPCP consiste em planejar todos os processos antes de se chegar à produção, iniciando pelo gerenciamento de matéria-prima, ao planejamento dos maquinários e pessoas existentes na empresa, garantindo, assim, um bom relacionamento entre todos os setores da empresa. Observou-se pela análise das respostas obtidas, que a empresa executa o PPCP e que possui um responsável pelo acompanhamento da produção.

Dando prosseguimento, questionou-se sobre como se dá o desenvolvimento do PPCP na empresa. Ressalta-se que a produção é o setor responsável pelo desenvolvimento de produtos e serviços, a partir de insumos de um sistema lógico, criando meios para a transformação (SLACK, 1999). Observou-se, neste particular, que a empresa executa o PPCP e possui métodos para o acompanhamento diário da produção, fazendo com que os encarregados, o administrativo e os diretores saibam se a produção está sendo executada como o planejado.

A próxima questão procurou abordar se a empresa busca melhoria na execução do processo de PPCP. Para os encarregados, ouvidos neste processo de levantamento de dados por entrevistas, a empresa busca melhorias contínuas no PPCP, mas admitem que existam algumas falhas e que precisam de maior atenção para minimizar suas ocorrências.

O questionamento seguinte tratou de levantar a forma pela qual a empresa busca melhorias no PPCP. Chiavenato (2005) aborda mais diretamente a melhoria como um processo a ser direcionado a todos na organização. Acredita-se que seja possível um indivíduo se aperfeiçoar promovendo grupos que possam aprimorar o desenvolvimento da qualidade.

Sendo assim, há uma redução nos custos da empresa e na satisfação tanto dos funcionários quanto dos clientes.

No caso da empresa pesquisada, os encarregados observam que a empresa está em busca constante de melhorias no processo produtivo, pois estão fornecendo cursos e treinamentos, e proporcionando a eles crescimento profissional.

Na sequência, a pergunta apresentada versa sobre a crença em que o método PDCA pode realmente trazer melhorias. Campos (1992) esclarece que o ciclo PDCA é desenvolvido de duas maneiras, sendo uma na forma de melhoria e outra na forma de manutenção. Observou-se, neste particular, uma divergência entre as respostas obtidas. Para alguns entrevistados o método PDCA seria interessante e para outros não seria válido.

Perguntou-se em seguida se é utilizado algum sistema de melhoria ainda que não os aqui discutidos. Restou das respostas obtidas que os entrevistados reconhecem que a empresa preza, por exemplo, pelo método da gestão pela qualidade total e procura chegar a zero defeito nos produtos acabados.

A última questão apresentada teve o objetivo de levantar quais pontos acreditam que devem ser melhorados no PPCP. Pelas respostas obtidas, verifica-se que precisa ser melhorada a comunicação e a ficha técnica dos produtos, antes de serem enviados para a produção, pois, segundo os respondentes, os erros podem ser maiores e as pessoas executam as tarefas à luz do que está especificado na ficha técnica.

Por fim, registra-se que, segundo Tubino (2000), o Acompanhamento e o Controle da Produção auxiliam, por meio da coleta e da análise de dados, na execução de todo o programa de produção e levam informações úteis da produção ao PCP. Nesse sentido, o Acompanhamento e o Controle da produção têm como função verificar alguns dados tais como: o índice de defeitos, o tempo gasto por máquinas e funcionários, o consumo de materiais e os índices de quebras de máquinas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ciclo PDCA em diversos níveis garante a qualidade do produto final e após sua implantação, deve tornar-se uma constante dentro da empresa. Em cada área independente é fundamental que os objetivos da empresa sejam atingidos. Desse modo, cabe salienta a importância do uso das ferramentas da qualidade, para apoio à tomada de decisões no decorrer do giro do ciclo.

A metodologia do Ciclo PDCA seguida de forma correta e disciplinada pode ser utilizada por qualquer empresa que tenha metas a alcançar em um processo, seja ele voltado para manufatura ou para serviços, ou ainda, para a combinação dos dois.

Em relação aos objetivos propostos, considera-se que foi possível a obtenção de maior conhecimento sobre o Ciclo PDCA e sua possível contribuição para o setor PPCP. Ainda foi possível apresentar a análise feita na empresa em estudo, a interpretação das entrevistas e a comparação das respostas entre os entrevistados.

Sobre objetivos específicos, que buscam apresentar os conceitos e práticas referentes à gestão da produção, consideram-se atingidos em razão do que foi possível identificar e avaliar. Segundo as informações obtidas na empresa, nota-se que a ferramenta executada de maneira correta e contínua, faz-se importante para o sucesso da empresa.

A maioria dos entrevistados não tinha conhecimento para responder as questões propostas. De modo geral, foram significativas as informações, concluindo que a aplicação do Ciclo PDCA no setor PPCP traria benefícios para os setores envolvidos. Para os setores da produção agregaria mais conhecimento e aumento da lucratividade na empresa. Isso pode significar certo grau de dificuldade no início por conta da adaptação, mas, segundo os pesquisados, a empresa já trabalha com um método interno de melhoria contínua.

Colocando em foco o problema apresentado inicialmente no trabalho, objeto central da pesquisa, traduzido pela pergunta: “como utilizar o Ciclo PDCA na forma de uma ferramenta para contribuir na solução de problemas no PPCP das empresas calçadistas de Nova Serrana?”, considera-se que foi parcialmente respondido. Percebe-se que essa ferramenta pode contribuir

positivamente, gerando bons resultados para a empresa, além de gerar crescimento e rentabilidade para a organização. Porém, alguns entrevistados afirmaram que falta comunicação e informações entre os setores PPCP e a produção. Entretanto, como havia certo desconhecimento por parte dos entrevistados sobre o tema, não foi possível aprofundar muito nas questões e responder ao problema de forma plena.

Finalmente, sugerem-se estudos mais aprofundados visando identificar melhor a aplicação e utilização do Ciclo PDCA, e a possibilidade de se adotar ou não essa ferramenta como melhoria contínua. Conclui-se que o ponto de partida para a melhoria contínua é reconhecer a necessidade que vem do reconhecimento do problema e, em seguida, necessário se faz buscar o comprometimento de todos os envolvidos no decorrer do processo para assegurar o sucesso do empreendimento.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. de S. **Elaboração de projeto**. Dissertação e tese: uma abordagem simples pratica e objetiva. São Paulo. Atlas S.A 2011. 96 p.

ANDRADE, F. F. de. **O método de melhorias PDCA**. 2003.

BARBOSA, Eduardo F. et al. **Implantação da qualidade total na educação**. Belo Horizonte: UFMG, Escola de Engenharia, Fundação Christiano Ottoni, 1995.

CAMPOS, Vicente, Falconi, 1940 **TQC - Controle da Qualidade Total (no estilo japonês)**. Belo Horizonte, MG: Fundação Christiano Falconi Ottoni, 1992.

CAMPOS, V. F. **Gerenciamento da rotina do trabalho do dia-a-dia**. 8. ed. Belo Horizonte: Editora de Desenvolvimento Gerencial, 2004.

CHIAVENATO, Idalberto. **Iniciação ao Planejamento e Controle de Produção**. São Paulo: McGraw-Hill, 1990.

CHIAVENATO, Idalberto. **Planejamento e Controle da Produção**. 2. ed. Barueri, São Paulo: Manole, 2008.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos nas organizações**. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4ed. São Paulo: Atlas, 2002.

Gil, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. - São Paulo : Atlas,2008.

LOBO, R. N. **Gestão da qualidade: As sete ferramentas da qualidade, Análise e solução de problemas.** Jit, Kaisen, Housekeeping, Kanban, Femea, Reengenharia. 1 ed. São Paulo: Érica, 2013. .

MARCONI, M. de A.; Lakatos, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARIANI, C. A. **Método PDCA e ferramentas da qualidade no gerenciamento de processos industriais: um estudo de caso.** Revista de Administração e Inovação, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 110-126, 2005.

MARTINS, P. G; LOUGENI, F. P. **Administração de produção.** São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

MELO, C. P.; CARAMORI, E. J. **PDCA. Método de melhorias para empresas de manufatura-versão, 2.0.** Belo Horizonte: Fundação de Desenvolvimento Gerencial 2001.

MIZOGUCHI, M.,R.,S.; JARDIM, E.,G.,M.; COSTA,R.,S.. **A programação e o controle da produção em ambiente de incerteza e ativos caros: o caso de uma empresa termoplástica do polo industrial.** Revista Gestão Industrial. UTFPR, Ponta Grossa v.06, n.04: p.110-132, 2010.

MOREIRA, Daniel A. **Administração da Produção e Operações.** São Paulo: Pioneira, 1993.

NASCIMENTO, A F G. **A utilização da metodologia do ciclo PDCA no gerenciamento da melhoria contínua. Monografia.** Faculdade Pitágoras – Núcleo de pós Graduação e Instituto Superior de Tecnologia São João Del Rey, 2011.

PALADINI, Edson Pacheco. **Gestão da qualidade: teoria e prática.** São Paulo: Atlas, 2000.

ROCHA, D. **Fundamentos técnicos da produção.** São Paulo: Makron Books, 1995.

SLACK, N.; CHAMBERS, S.; JOHNSTON, R. **Administração da Produção.** 3 ed. São Paulo: Atlas S. A., 2009.

SLACK, Nigel. **Administração da produção.** São Paulo: Atlas, 1999.

SLACK, N. CHAMBERS, S.; JOHNSTON R. **Administração da Produção.** Tradução MariaTeresa Correia de Oliveira. Revisão Técnica Henrique Luiz Corrêa. 2. ed. São Paulo: Atlas,2008.

TUBINO, Dalvio Ferrari. **Manual de Planejamento e Controle da Produção.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

TUBINO, D. F. **Manual de Planejamento e Controle da Produção.** São Paulo: Atlas, 1997.

VOLLMANN, T.E.; BERRY, W.L.; WHYBERK, D.C. e JACOBS, F.R. **Sistemas de planejamento e controle da produção para o gerenciamento da cadeia de suprimentos**. 5ª ed. Porto Alegre: Artmed Editora S.A., 2006.

OS SERVIÇOS CONTÁBEIS NA GESTÃO DE PEQUENAS EMPRESAS EM NOVA SERRANA

Fábio Fonseca Saldanha⁵²

RESUMO

Relatórios e informações importantes são despercebidas pelos gestores das empresas, neste mercado competitivo onde as empresas disputam consumidores cada dia mais duvidosos, os gestores sentem-se pressionados pelas concorrências e clientes a diminuir seus preços mantendo qualidade nos produtos e serviços. Em contrapartida a concorrência parece que está anos luz a sua frente, pois lançam produtos e serviços destinados a um nicho de mercado, os quais poderiam ser percebidos se fossem usadas às informações armazenadas em seus bancos de dados, baseando-se em negociações passadas. O sistema de informação e a contabilidade são ferramentas importantes que ajudariam muito, caso dados fossem organizados, gerando informações que servirão como base para o processo de tomada de decisão, em negociações futuras, assim como relatórios e uma consultoria, caso fossem solicitados e oferecidos pelos contadores ajudariam os gestores nas empresas, não ficando apenas com as obrigações com o fisco e apuração de impostos, e sim parceiros na gestão das empresas.

Palavras-chave: Gestão; Contabilidade Gerencial; Sistema de Informação; Relatório; Controle.

ABSTRACT

Reports and important information are unnoticed by managers of enterprises, in this competitive marketplace where businesses compete for consumers each day more doubtful, managers feel pressured by competition and customers shrink their prices while maintaining quality in the products and services. In contrast to competition it seems he is light years ahead because launch products and services to a niche market, which could be perceived if they were used on information stored in their databases, based on past negotiations. The information system and accounting are important tools that would help a lot, if data were organized, generating information that will serve as the basis for the decision-making process, in future negotiations, as well as reports and a consulting, if they were requested and offered by the counters would assist managers in companies, not bound only with obligations with the Treasury and tax assessmentbut partners in the management of companies.

keywords: Management; Managerial Accounting; Information System; Report, Control.

INTRODUÇÃO

⁵² Mestrando Profissional em Administração pela Fundação Pedro Leopoldo. Pós-graduação em Gestão Contábil, Auditoria e Controladoria pela Faculdade de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis de Divinópolis – FACED. Graduado em Administração pela FANS, Faculdade de Nova Serrana, Graduado em Ciências Contábeis pela FANS – Faculdade de Nova Serrana.

Este mercado competitivo e globalizado, vivido atualmente, tem provocado mudanças econômicas no cenário mundial, com a união de países em torno de propostas, como queda de barreiras alfandegárias, livre comércio entre os blocos econômicos e comunidades econômicas internacionais: Comunidade Econômica Europeia, Países Asiáticos, NAFTA, MERCOSUL, etc.

Todo esse processo tem tido impacto direto, tanto no ambiente externo, quanto no ambiente interno das empresas, fazendo que os empresários e gestores busquem uma melhor gestão das empresas.

Neste contexto é fundamental que gestores das empresas fornecedoras de produtos e serviços tomem decisões o mais acertadas possíveis. Assim sendo, ferramentas disponíveis no Sistema de Informação e Contabilidade são vitais para auxiliarem os gestores a decidirem qual medida tomar, sendo em investimentos, cortar gastos, alugar ou adquirir um imóvel, nova tecnologia, estoque de matérias-primas, sendo que aos olhos dos consumidores não existe nenhuma razão para a existência de um negócio, exceto pelo serviço que é prestado ou pelo produto que é oferecido, se esse objetivo não é alcançado, a tendência é de que a organização desapareça.

Para isso são necessárias informações geradas nos processos contábeis, disponibilizadas com o auxílio do sistema de informação, que se bem estruturados podem auxiliar para que as decisões tomadas sejam de grande relevância para as empresas.

FUNÇÃO DA CONTABILIDADE

Verifica-se, no processo histórico da contabilidade, que a preocupação do homem com seu patrimônio existem desde a Antiguidade, ou seja, a milhares de anos atrás a contabilidade já era usada de forma rudimentar, mas dando aos seus usuários informações sobre suas posses.

A Contabilidade possui como objeto principal o patrimônio, qualquer que seja o usuário tanto pessoa física ou jurídica, a contabilidade vem usando métodos para identificar, mensurar e comunicar informação econômica, financeira, física e social, a fim de permitir decisões e julgamentos adequados

por parte dos usuários, produzindo informações que influenciarão atitudes e comportamentos administrativos; será difícil justificar o custo de prepará-las caso as demonstrações contábeis não tenham potencial de influenciar as decisões.

Os contadores transformam os dados fornecidos pelas empresas em informações, pois dados são simplesmente um conjunto de símbolos ou caracteres, incapazes de auxiliar na tomada de decisão somente após serem transformados em informações poderiam ser utilizados para auxiliar na gestão das empresas. Marion e Iudícibus (2000) definem a função básica do contador:

É produzir informações úteis aos usuários da contabilidade para a tomada de decisões. Ressalte-se, entretanto, que, em nosso país, em alguns segmentos da nossa economia, principalmente na pequena empresa, a função do contador foi distorcida, estando voltada exclusivamente para satisfazer às exigências do fisco. (MARION; IUDÍCIBIUS, 2000, p. 20).

Para Caggiano e Figueiredo (2006).

Pode-se definir Contabilidade como um sistema de informação e mensuração de eventos que afetam a tomada de decisão. É comumente analisada como uma série de atividades ligadas por um conjunto progressivo de passos, começando com a observação, a coleta, o registro, a análise e, finalmente, a comunicação da informação aos usuários. (CAGGIANO; FIGUEIREDO, 2006, p.38).

Já Padoveze (2004), ressalta que:

Significa o conjunto de informações que tratam dos dados de forma aglutinada, para a visão dos grandes agregados empresariais. Devem ser números sintetizados e os relatórios, concisos. Entendemos que, num primeiro momento, os responsáveis pelo planejamento estratégico e pelo acompanhamento da empresa como um todo sentem necessidade de controle através dos grandes números. Caso sintam necessidade, posteriormente procurarão informações com maior grau de detalhe. (PADOVEZE, 2004, p. 47).

Para Gouveia (1993, p.1), “Contabilidade é um sistema muito bem idealizado que permite registrar as transações de uma entidade que possam ser expressas em termos monetários, e informar os reflexos dessas transações na situação econômico-financeira dessa entidade em uma determinada data”.

Como serão usadas e o impacto das informações será diferenciado conforme os modelos e necessidades de cada usuário, olhando para o lado gerencial objeto das informações contábeis, é auxiliar a empresa a atingir seu objetivo; assim sendo a qualidade da informação contábil é medida pelo grau de alcance desse objetivo.

Informações contábeis proporcionam aos gestores e usuários uma visão geral da organização, ligando os sistemas de informação, recursos humanos, como marketing, produção e pesquisa de desenvolvimento: As informações produzidas pelos sistemas são expressas em termos financeiros, possibilitando uma melhor estratégia para atingir os objetivos da empresa.

Ainda segundo os autores Caggiano e Figueiredo (2006):

Quando usada no processo de controle, a informação contábil reveste-se de grande importância, pois, além de prestar-se como padrão e feedback para o processo, pode também ser usada como medida de desempenho das pessoas envolvidas na gestão das diversas áreas.

A operacionalização de um sistema de informação contábil na gestão econômica, levando em conta a necessidade de diferentes saídas de informação, é formada de um banco de dados constituído dos arquivos de contabilidade formal, ajustados ou incrementados por dados e informações que serão comunicados internamente, de tratados sobre conceitos de mensuração e métodos de identificação e de receitas e custos mais adequados. (CAGGIANO; FIGUEIREDO, 2006, p.38).

Para Gouveia (1993):

As empresas industriais utilizam-se de um misto de contabilidade geral com contabilidade de custos, que se convencionou chamar de contabilidade industrial. A contabilidade de custos representa o sistema que permite as companhias conhecer e controlar seus custos unitários de produção, custos departamentais e outros desejados, cuja análise fornece a administração excelentes informações para tomadas de decisão.

Como a empresa industrial também tem tipos de transações iguais aos das empresas comerciais (compra de matéria-prima para transformar em produtos acabados, vendas de seus produtos, etc.) ela se utiliza também da contabilidade geral. (GOUVEIA, 1993, p. 5).

A Informação é o componente básico das decisões, e a contabilidade é um sistema de informações especializado, de base financeira, que possibilita aos usuários alocações mais eficientes dos recursos sob sua responsabilidade.

A contabilidade não é, pois um sistema que encontra finalidade em si mesmo, existe para que os tomadores de decisão a utilizem. O ponto fundamental que se destaca é que as atividades contábeis; coleta processa e transforma dados em informação devendo estar voltadas ao interesse do usuário e suas decisões.

CONTABILIDADE GERENCIAL E SISTEMA DE INFORMAÇÃO

Os dados são passados para o Sistema de Informação Contábil, são processados, agrupados, para que os administradores possam visualizar em termos econômicos as informações, assim tomarem suas decisões baseados nas informações apuradas, com menor risco para as empresas e melhor qualidade dos dados armazenados e processados.

Para Padoveze (2004):

Ponto fundamental da contabilidade gerencial é o uso da informação contábil como ferramenta para a administração.

Para que a informação contábil seja usada no processo de administração, é necessário que essa informação contábil seja desejável e útil para as pessoas responsáveis pela administração da entidade. Para os administradores que buscam a excelência empresarial, uma informação, mesmo que útil, só é desejável se conseguida a um custo adequado e interessante para a entidade. A informação não pode custar mais do que ela pode valer para a administração da entidade. (PADOVEZE, 2004, p. 49).

Segundo Bio (1985, p. 26): “Pontos de vista aparentemente divergentes surgem e cita alguns aspectos para descrever os conceitos de sistemas de informações:”.

O sistema total é uma extensão do processamento integrado de dados que resulta na integração de todos os subsistemas principais num único sistema.

O trabalho administrativo deve ser organizado de forma que permita que a empresa seja vista como uma entidade integrada.

O sistema deve incorporar as informações necessárias para planejamento e controle.

O sistema deve gerar informações necessárias para auxiliar os administradores de todos os níveis a atingirem seus objetivos.

O sistema deve prover informações suficientes e precisas na frequência necessária.

O processamento eletrônico de dados deve representar um papel importante, porque se torna necessário automatizar para prover informações exatas rapidamente.

Técnicas científicas devem ser usadas na análise de dados. (BIO, 1985, p. 26).

Bio (1985, p.103) “A construção de bancos de dados eficientes e eficazes necessita da administração de dados; caso contrario, não passaria de mais um método de organização ou acesso a arquivos em computador.”.

Padoveze (2004, p.50) define Sistema de Informação: “Como um conjunto de recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros agregados segundo uma sequência lógica para o processamento dos dados e tradução em informações, para com seu produto, permitir às organizações o cumprimento de seus objetivos principais.”.

As informações precisam ser filtradas e geradas em tempo hábil comparadas com outros períodos para que se tornem confiáveis, com níveis de detalhes simplificados para que o excesso de informações não se torne antiquados, inexatos ou difíceis de serem entendidos prejudicando a qualidade e o objetivo da informação.

INFORMAÇÕES E PROCESSO DE CONTROLES

Para realizar um controle, as empresas precisam antes ter em mente quais metas pretendem alcançar e depois pelo processo de controle podem obter informações e comparar as metas alcançadas com as desejadas pelas empresas, decidindo novas estratégias a serem formulados.

Caggiano e Figueiredo. (2006) definem controle da seguinte forma.

O controle pode ser relacionado ao planejamento, quando definiu-se o propósito do mesmo como o de assegurar que as atividades da empresa estão de acordo com o planejado. Controle, entretanto, é uma atividade em si, e deve afetar (realmente afeta) todos os aspectos da organização. Pode-se antever o ciclo do controle na forma de um modelo generalizado. O ciclo do controle mostra que sua origem são os objetivos da organização, com base nos quais os planos são desenvolvidos. Esses planos consistem em planos de longo prazo e planos anuais. (CAGGIANO; FIGUEIREDO, 2006, p.233).

O controle é uma atividade que diz respeito ao uso eficiente dos recursos da empresa comprometidos com a realização dos objetivos organizacionais, exige a existência de uma estrutura organizacional que defina

a responsabilidade de assegurar o desempenho de tarefas individuais, desenvolvendo e revisando constantemente as funções, assegurando que os resultados reais das atividades estejam em conformidade.

Compreender a organização de uma empresa. Diagnosticando como ela funciona quais controles serão realmente necessários, que profissionais contribuirão para um bom desempenho e quais irão prejudicar o processo, as deficiências dos colaboradores para que possa capacitá-los, principalmente analisar os indicadores de resultado de cada setor. Nada disso será possível sem que pessoas especializadas, experientes, possam compreender as questões, às vezes será necessário um olhar externo.

Pequenas empresas esperaram um mês para obter informações financeiras fornecidas pelo escritório para realizar os cálculos de impostos, analisarem os resultados para tomada de decisão, além do que as informações financeiras apresentadas são quase sempre precárias ocasionando falta de informações úteis que auxiliem na tomada de decisão.

Em contraste, uma empresa que se centra no uso de suas informações é muito beneficiada, pois a disponibilidade de informações financeiras padronizadas é imediatamente acessível mudando de forma muito positiva as relações da empresa, preparando as demonstrações financeiras externas de acordo com as exigências do governo, os interesses dos sócios, clientes, instituições financeiras e fornecedores, etc. O analista tem a informação precisa das demonstrações financeiras e contábeis de forma rápida, preparando analisando e interpretando os resultados e imediatamente fazer simulações e construções de cenários, acompanhando os resultados das metas planejadas.

As diferentes variáveis decorrentes da prestação de serviço de contabilidade, não são apreciadas pelo cliente como os clientes pagam apenas para as coisas que são úteis, o preço mais baixo, o trabalho do escritório em se concentrar para resolver o problema, pagarem impostos e cumprir as obrigações fiscais. Seus clientes não compram os seus serviços profissionais; compram soluções para seus problemas, não percebendo que serviços de contabilidade com informações precisas ajudam à empresa na tomada de decisão, evitando decisões intuitivas que geralmente são de enormes riscos para a organização e acreditar na sorte, dá azar, podendo acarretar enormes

erros e prejuízos para empresa, pois todo erro tem seu custo e nem sempre as empresas conseguem recuperá-los, acarretando insatisfações dos clientes e despesas adicionais para consertar o erro e refazer o trabalho, pois "Pequenos erros acumulados afundam uma empresa, assim como pequenos furos afundam um navio."

COMUNICAÇÃO

A comunicação não é somente enviar uma informação, dizer não é o bastante, é necessário que a informação chegue adequadamente a seu destino e garanta uma interpretação com clareza, sendo útil para quem a está recebendo respondendo, sem dúvidas e tirando o máximo proveito da informação em benefício da empresa e do convívio entre os setores.

Para Caggiano e Figueiredo (2006, p.48): "Comunicação é uma troca de fatos, ideias e opiniões, por duas ou mais pessoas. A troca é bem-sucedida somente quando resulta num real entendimento."

Comunicação supõe uma ligação de tarefas e funções administrativas e gerenciais transmitindo informações e instruções internas nas empresas. Adicionalmente, o processo de comunicação relaciona a organização com seu meio ambiente por ligá-la aos contadores, fornecedores e consumidores para quem seu produto é direcionado.

Especializando as tarefas conseqüentemente a divisão dos trabalhos criará situações nas quais grandes ideias fluirão gerando ações benéficas em busca da eficiência da empresa, um alto grau de comunicação interliga os membros de uma empresa unindo-os em um único sistema de comunicação, assim a empresa poderá ser vista não como um sistema de tomada de decisão, mas também como um sistema de comunicação, fazendo que o receptor da mensagem a receba sem que nenhuma informação se perca pelo caminho melhorando a produtividade da organização.

A comunicação, portanto, ocorre quando ao transmitir uma informação o receptor entenda a mensagem que o emissor pretende passar. Essencialmente, procedimentos que são destinados a comunicar informações

devem focalizar somente o que é importante, a fim de maximizar a possibilidade de ocorrência da comunicação efetiva, ocasionalmente o contexto que a mensagem é transmitida poderá ocorrer interferência que distorcem a mensagem prejudicando a qualidade e muitas vezes o próprio conteúdo.

Para Caggiano e Figueiredo. (2006, p.49): “As falhas ou barulhos são fatores que causam distorções ou perda de significado, e uma das tarefas dos planejadores de um sistema de informação é minimizar o “barulho” e prevenir que este seja aceito como informação.”.

Existem alguns problemas que podem impossibilitar uma boa comunicação às condições do ambiente, como ruído da fábrica barreiras físicas, enfim qualquer distração às vezes banal pode dificultar também. Para que uma informação seja recebida com sucesso é necessário que transmissor e o receptor tenham uma única linguagem, em muitos casos é difícil conseguir uma compreensão mútua porque os interlocutores não entendem que para conseguir uma comunicação eficaz, ambos devem compartilhar dos mesmos conhecimentos e utilização da mesma linguagem. Evitando termos coloquiais, gírias, procurando sempre uma linguagem transparente, rápida, concisa e cordial, os planos são implementados, à medida que os recursos são transformados em produtos e serviços.

Um bom feedback assegura a efetividade dos planos e uma melhor interação entre as equipes de colaboradores e melhor êxito nos processos produtivos e administrativos.

As comunicações podem ser transmitidas de forma oral ou escritas. Muitas pessoas preferem à intimidade da comunicação oral, pois fazendo imediatamente o feedback, enquanto outros preferem à precisão da comunicação escrita. Todavia, tempo, custo, rapidez, preferências pessoais habilidades individuais, recursos disponíveis e outras considerações servem como critérios de decisão para a escolha de um desses dois tipos de comunicação. A maneira que será transmitida à informação depende de cada empresa, pois cada uma em seu momento oferece uma melhor e maior rapidez na eficiência da informação.

OS SERVIÇOS CONTÁBEIS NA GESTÃO DAS EMPRESAS EM NOVA SERRANA

Informações disponibilizadas nos Sites, elaborados através de estudos no Polo Calçadista de Nova Serrana, entidades e órgãos como a FIEMG, IBGE, SINDINOVA e Prefeitura Municipal de Nova Serrana divulgam a evolução do Município:

O município de Nova Serrana está localizado na região Centro-Oeste de Minas Gerais, a 115 km de Belo Horizonte, foi terra de tribos indígenas, como os Cataguases, Caiapós, Botocudos, Pataxós e tantos outros. Foi também terra de negros que formavam grandes quilombos. Elevado à categoria de cidade em 1954, sua economia, no início, girou em torno da agropecuária, comércio e pequenas indústrias de calçados.

Com a abertura da rodovia BR 262, em 1969, a produção de calçados ganhou um novo impulso, que facilitou a compra de matérias-primas e o escoamento do produto final. Em 1972, a cidade contava com 48 pequenas fábricas de calçados. Nos anos seguintes da década, outros fatores foram importantes para impulsionar a atividade local: como a instalação da rede telefônica, a chegada da primeira agência bancária e a fundação da Associação Comercial e Industrial de Nova Serrana. Entre 1973 e 1985 o número de fábrica de calçados saltou de 48 para 400 indústrias.

Serviços de apoio começaram a se instalar na cidade, entre eles, os primeiros contadores que chegaram por volta de 1971 até então a contabilidade das empresas eram feitas por contadores da cidade de Moema-MG, registros para abertura de empresas eram encaminhados para Belo Horizonte.

A estrutura de sustentação da indústria começava a se solidificar. A produção local passou a deixar de lado a fabricação de calçados de couros, e começou a se direcionar para a fabricação do tênis, aproveitando as vantagens dos custos dos materiais sintéticos e sua simplicidade na produção.

Em 1991, foi criado o Sindicato da Indústria do Calçado de Nova Serrana (Sindinova), que passou a ser responsável pelo desenvolvimento e promoção do setor. Em 1996, o Sindinova criou o Centro de Desenvolvimento Empresarial (CDE), para atuar como um centro de excelência tecnológica e de testes de qualidades dos produtos desenvolvidos no polo calçadista.

Em 1997, um pequeno grupo de empresários se uniu e organizou uma cooperativa de crédito que hoje já conta com mais de dois mil associados.

Hoje, Nova Serrana abriga um distrito e oito povoados. São 68 bairros, responsáveis pela grande ampliação do perímetro urbano. Segundo os dois últimos censos do IBGE, essa é a cidade que mais cresce em Minas Gerais, em função da indústria e do comércio, responsáveis, também, pelo grande aumento da população urbana. A cidade possui hoje entre 60 e 65 mil habitantes, predominantemente jovem.

Segundo informações da Associação dos Contadores, Nova Serrana conta hoje com aproximadamente 30(trinta) trinta escritórios de contabilidade, além dos escritórios das cidades vizinhas como: Divinópolis, Perdigoão, Pitangui, São Gonçalo do Pará, etc. serviços que auxiliam as empresas e funcionários, tais como Minas Fácil, Unidade do INSS, Cartório de Protestos etc.

O município possui escolas estaduais, municipais e particulares, além de uma escola técnica e uma faculdade, a Faculdade de Nova Serrana.

O setor calçadista é o grande destaque da cidade. Constituído a partir do pioneirismo de pequenas selarias, que mais tarde deram espaço às pequenas fábricas, abriga, hoje, mais de 850 indústrias do setor, sendo mais de 690 no segmento de calçados esportivos. Produzindo cerca de 300 mil pares calçados/dia. Das pouco mais de 1.400 sediadas em Minas Gerais, a indústria calçadista de Nova Serrana para o Estado de Minas Gerais, representa 46% dos estabelecimentos e 38% do emprego formal. Enquanto Belo Horizonte, segundo maior polo do Estado, representa 9,2% dos estabelecimentos e 14% do emprego formal. Para o país, Nova Serrana contribuiu com 2,4% dos empregos formais no setor e sua produção no segmento dos calçados esportivos representa 55% da produção nacional. Criando aproximadamente 21 mil empregos diretos e 20 mil indiretos, conforme os dados do arranjo produtivo local e não conhece ociosidade, abrigando trabalhadores de municípios vizinhos nas Linhas esportivas para o dia-a-dia, com predominância dos tênis de passeio. Essa é a base da produção das indústrias de Nova Serrana, não por acaso conhecida como Capital Nacional do Calçado Esportivo. O grande destaque é a variedade da produção, que incorpora tudo o

que há de mais novo no setor, além da preocupação com o bem-estar do consumidor.

Os empresários trabalham sério no aprimoramento de suas empresas e de seus produtos. A proximidade entre as indústrias estimula a troca de informações e a aquisição de conhecimentos e facilita os investimentos na qualificação do pessoal e a busca conjunta de soluções para os problemas encontrados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As diferentes variáveis decorrentes da prestação de serviço de contabilidade, não são apreciadas pelo cliente, como os clientes pagam apenas para as coisas que são úteis, o preço mais baixo, o trabalho do escritório em se concentrar para resolver o problema, pagarem impostos e cumprir as obrigações fiscais. Seus clientes não compram os seus serviços profissionais; compram soluções para seus problemas, não percebendo que serviços de contabilidade com informações precisas ajudam à empresa na tomada de decisão, evitando decisões intuitivas que geralmente são de enormes riscos para a organização e acreditar na sorte, dá azar, podendo acarretar enormes erros e prejuízos para empresa, pois todo erro tem seu custo e nem sempre as empresas conseguem recuperá-los acarretando insatisfações dos clientes e despesas adicionais para consertar o erro e refazer o trabalho, pois "Pequenos erros acumulados afundam uma empresa, assim como pequenos furos afundam um navio."

Percebe-se que das empresas entrevistadas que a maioria, talvez por desconhecimento de Contabilidade, não utilizam os Serviços Contábeis na Gestão das Empresas com certa acomodação, pois o que está dando resultado não precisa ser mudado, com receio que as mudanças e sugestões do Contador sirvam somente para aumentar o custo com honorários e uma maior carga tributária.

No mesmo momento que parte das empresas entrevistadas mostra certo receio nas Informações e Sugestões da Contabilidade, entra em contradição, pois ao pagarem e assinarem documentos enviados pela contabilidade sem questionamento pode estar pagando algum Imposto calculado erroneamente e

assinando documentos e assumindo erros cometidos pela própria contabilidade.

Percebe-se que apesar de algumas empresas entrevistadas disserem que tem pouco ou nenhum conhecimento sobre contabilidade há também uma omissão dos contadores em oferecerem serviços que auxiliem as empresas na gestão dos negócios, ficando então uma sugestão para os contadores e administradores que passem a olhar este nicho de mercado oferecendo e exigindo informações para auxiliar os gestores na administração de suas empresas e conseguindo um grande diferencial da concorrência.

REFERÊNCIAS

BIO, Sergio Rodrigues. **Sistemas de Informação**: Um enfoque Gerencial. 1ª Edição 15ª Tiragem. São Paulo: Atlas. 1985.

FIGUEIREDO, Sandra. CAGGIANO, Paulo Cesar. **Controladoria, Teoria e Prática**: 3ª Edição. São Paulo: Atlas. 2006.

FRANCO, Hilário. **Contabilidade Industrial**. 9ª Edição. São Paulo: Atlas. 1999.

GIL, Antonio de Loureiro. **Qualidade Total em Informática**. 3ª Edição. São Paulo: Atlas. 1999.

CORNACHIONE JR, Edgard. B. **Informática**: Aplicada às áreas de Contabilidade, Administração e Economia. 3ª Edição. São Paulo: Atlas. 2001.

GOUVEIA, Nelson. **Contabilidade Básica**. 2ª Edição. São Paulo: Harbra. 1996.

IUDÍCIBUS, Sérgio de, MARION, José Carlos. **Curso de Contabilidade para não Contadores**. 3ª Edição. São Paulo: Atlas. 2000.

LAUDON, Kenneth C. LAUDON, Jane Price. **Sistema de Informação**; Com Internet. Tradução ALENCAR, Dalton Conde de. 4ª Edição. Rio de Janeiro: LTC. 1999.

MARION, José Carlos. **Contabilidade Básica**. 10ª Edição. São Paulo: Atlas, 2009.

O'BRIEN, James A. **Sistemas de Informação**, e as decisões gerenciais na era da Internet. Tradutores MOREIRA, Célio Knipel, MOREIRA, Cid Knipel. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva. 2004.

PADOVEZE, Clovis Luis. **Contabilidade Gerencial**: Um enfoque em sistema de informação Contábil. 4ª Edição. São Paulo: Atlas. 2004.

RAVANI, Rydan. **Gerencie liderando, lidere empreendendo**. <http://www.administradores.com.br/informe-se/administracao-e-negocios/gerencie-liderando-lidere-empreendendo/33543>. Acesso em 21.05.2010 às 07h56 min.

Revista Brasileira de Administração; Publicação Bimestral do Conselho Federal de Administração Ano XX nº. 76 Maio/Junho de 2010.

Revista Brasileira de Administração; Publicação Bimestral do Conselho Federal de Administração Ano XX nº. 77 Julho/Agosto de 2010

SANTOS, Aldemar de Araujo. **Informática na Empresa**. 3ª ed. São Paulo:

O PAPEL SOCIAL E CULTURAL DO CONTADOR

*Marcos Cristhian Gonçalves⁵³
Reginaldo Silva⁵⁴*

RESUMO

Os caminhos da Contabilidade não podem ser reduzidos apenas ao controle financeiro das empresas, sejam elas públicas ou privadas, o que deve ocorrer em todas as suas instâncias é produzir recursos viáveis para o desenvolvimento social educacional e cultural da sociedade. Percebe-se ao longo de uma síntese da história da Contabilidade, que os serviços prestados às diversas sociedades antigas, foram importantes como meio de ampliação, conquista e organização das terras, comunidades e cidades, e tiveram como meio integrador, o Contabilista. O Contador é peça fundamental nesse processo, às vezes as tarefas da profissão não permitem tais reflexões, e numa visão simplista acaba por fazer somente o que o sistema exige. O presente artigo tem a finalidade de levar a esta reflexão.

Palavras-chave: Contabilidade, cultura, sociedade, responsabilidade

ABSTRACT

The paths of Accounting can not be reduced only to the financial control of companies, whether public or private, what must occur in all its instances is to produce viable resources for the social educational and cultural development of society. Throughout a synthesis of the history of Accounting, the services rendered to the various ancient societies were important as a means of expanding, conquering and organizing lands, communities and cities, and had as an integrating means, the Accountant. The accountant is a fundamental piece in this process, sometimes the tasks of the profession do not allow such reflections, and in a simplistic view ends up doing only what the system demands. This article aims to lead to this reflection.

Keywords: Accounting, culture, society, responsibility

INTRODUÇÃO

⁵³ Graduando em Ciências Contábeis pela FANS – Faculdade de Nova Serrana. Secretário na AMAR – Amigos Associados do Renascer. marcos.cristhian@hotmail.com.

⁵⁴ Mestre em Educação, Cultura e Organizações Sociais, pela FUNEDI/UEMG, Divinópolis, 2007. Especialização em Metodologia do Ensino de História pela Faculdade de Educação São Luís, 1997. Graduado em Filosofia, pelo INESP/FUNED/UEMG, Divinópolis, 1994. Professor de Filosofia e Ética na FANS – Faculdade de Nova Serrana. livrosecians@hotmail.com.

O trabalho realizado dentro de instituições que desenvolvem projetos sociais, culturais e educacionais depende de bons e eficientes projetos para que sejam patrocinados ou mesmo mantidos financeiramente. Mais ainda, da boa índole da instituição patrocinada e da sua capacidade de fornecer uma boa contrapartida para a sociedade na qual está inserida. Ainda assim, depende muito do bom profissionalismo e envolvimento do profissional da Contabilidade. O presente artigo propõe fazer uma reflexão entre dois pontos: o processo histórico da Contabilidade, mesmo que ainda não fosse uma ciência oficializada, e; o papel do Contador na vida social, cultural, educacional e até mesmo ambiental para o desenvolvimento e melhorias nos padrões de vida. A sociedade em si depende destes registros e controles que proporcionam uma memória e crescimento.

A HISTÓRIA DA CONTABILIDADE

Não se sabe quem inventou a Contabilidade, mas que a parte das dobradas começou a surgir a partir dos séculos XIII e XIV em diversos centros comerciais no norte da Itália. O primeiro registro de um sistema completo foi encontrado na cidade de Gênova na Itália, datado no ano de 1340. Porém, fragmentos deste tipo de registro foram encontrados em meio aos mercadores de Florença em 1299-1300.

Como profissional, o primeiro codificador foi Luca Pacioli, um franciscano estudante das universidades da Perúgia, Florença, Pisa e Bolonha. Sua obra *Summa de arithmetica, geométrica, proportioni et proportionalitá*, data de 1494 em Venesa, bem próximo da volta de Cristóvão Colombo depois do descobrimento da América. Porém, não necessariamente, podemos dizer que a Contabilidade nasceu exclusivamente na Itália, mas foi um processo desenvolvido em diversos pontos e por diversas mãos, o que a torna um processo quase que cosmopolita.

O desenvolvimento da Contabilidade em si surge em regiões inóspitas como no Oriente Médio e Extremo Oriente, bem antes que surgisse na própria Europa. Como se pode observar nos fragmentos apresentados.

[...] a dinastia Shang, na China, remonta a 1.600 a.C. ao passo que registro de uma cultura sofisticada na Índia datam de 2.300 a.C.. As grandes pirâmides do Egito, primeira das quais foi construída quatro mil anos atrás, confirmam a antiguidade dessa civilização. O conhecimento dessas civilizações antigas atingiu seu ápice na Grécia clássica. Filósofos como Platão e Aristóteles, escritores como Homero e Sófocles, e matemáticos como Euclides e Pitágoras ainda influenciam nosso pensamento. Mais de dois milênios após a morte de Hipócrates continuam a prometer cumprir-se seu juramento. (HENDRIKSEN, 2010. pp.41)

Isto também pode ser percebido nos povos sumérios, babilônios e mesopotâmios. A existência comercial ou da negociação exige a presença do contador para registrar, demonstrar e dar pareceres necessários. Na Babilônia os cobradores de impostos faziam suas escritas sobre o que recebiam, embora um tanto rudimentares.

No caso das colheitas, expedições militares eram enviadas para fiscalizar e para tornar militares alguns agricultores que ali viviam, para que pudessem defender a região. Os minerais como cobre, estanho, prata estavam disponíveis em áreas distantes, e por isso era necessário evitar gastos muito altos.

Por volta de 1.900 a.C. existem indícios de que o comércio se torne mais atuante, por isso um investimento maior em embarcações que seguíam ao longo do Rio Eufrates torna-se mais necessário. Mesopotâmicos, mesmo estando em regiões como o Crescente Fértil, tinham pouco a oferecer para o comércio. Os cereais eram exportados, mas com grande dificuldade por ser pesado para serem carregados por burros em longas distâncias. “Estas mercadorias vinham do Afeganistão, Turquia que eram grandes centros da indústria de metais, vinham outras mercadorias como tâmaras, óleo de gergelim e artesanato.

Toda essa movimentação necessitava de registros e controles, que eram feitos por escribas e controladores” (HISTÓRIA DO MUNDO, 2018.). “Os arqueólogos creem que as fichas de argila abundantes na Mesopotâmia eram usadas, de maneira similar, para fins contábeis” (HENDRIKSEN, 2010. p.42).

A escrita cuneiforme foi uma forma de se expressar muito difícil de ser decifrada, pois possuía mais de 2000 sinais e seu uso era de uma dificuldade enorme. O seu principal uso foi na contabilidade e na administração, pois facilitavam no registro de bens, marcas de propriedade, cálculos e transações comerciais.

Com o passar do tempo a escrita cuneiforme foi se popularizando e acabou sendo adotada por outros povos, sendo assim houve uma época em que todos os estados da Mesopotâmia utilizavam este tipo de escrita para se comunicar, trabalhar e até mesmo gravar seus pensamentos.

No decorrer do tempo, para que houvesse maior compreensão da escrita, ela sofreu transformações importantes, a escrita cuneiforme assíria se transformou e se tornou diferente da escrita dos babilônicos (INFOESCOLA, 2018).

O modo de produção asiático existente em regiões como o Egito e América necessitava de controles intensos para identificar as famílias que garantiam o suprimento dos celeiros, a distribuição para quem foi contribuinte e a venda da comida para os estrangeiros.

José armazenou o trigo como a areia do mar, em tal quantidade que se renunciou a medi-lo, pois isso ultrapassava toda medida (Gênesis 41,49). [...] A fome assolava toda a terra. Então José abriu todos os armazéns de trigo e vendeu mantimento aos egípcios. Agravou-se ainda mais a fome na terra do Egito. De toda a terra se veio ao Egito para comprar mantimento com José, pois a fome se agravou por toda a terra.(Gênesis 41, 56-57).

Mesmo não sendo um povo de comerciantes ou dedicados às negociações, o povo hebreu também teve sua necessidade voltada ao papel do Contador, como aparece no texto bíblico do Livro dos Números (STORNILO, 1996). O nome do livro se dá devido ao acontecimento do recenseamento feito no seu início, é a primeira vez que se conta o número dos que saíram da escravidão do Egito, bem como o número de seus pertences. O mesmo ocorre no período de liderança do jovem Josué que necessita de todos estes números para realizar a distribuição das terras e localização das tribos de Israel. Outro exemplo está descrito no livro de Jó.

Jó era um homem muito rico e justo, da terra de Uz no Oriente, que, certamente, tinha um bom contador, pois a descrição de sua riqueza, [...] observa-se: *E era o seu gado sete mil ovelhas, e três mil camelos, e quinhentas juntas de bois e quinhentos jumentos* (Jó 1,3). A relação de bens de Jó demonstra um cuidado no controle do seu patrimônio pessoal. Por questões espirituais, um dia Jó perde toda sua fortuna, tornando-se um homem pobre, sem nenhum bem. No final do livro de Jó, algo inesperado acontece... por motivos espirituais, ele recupera sua fortuna e não deixa de reencontrar um contador que, num certo momento, apresenta um relatório surpreendente: sua riqueza estava duplicada em relação ao primeiro inventário. E assim abençoou o Senhor o último estado de Jó, mais do que o primeiro; porque teve catorze mil ovelhas, e seis mil camelos, e mil juntas de bois e mil jumentas (Jó 42, 12). (IUDÍCIBUS, 2009).

Percebe-se que o processo de realizar o serviço contábil é antigo e necessário nos mais diversos meios, civilizações e datas. Em civilizações ameríndias antigas como os Incas na América do Sul é possível ver essa prática, tanto para registrar o tempo e ainda assim fazer o registro dos feitos e bens daquela sociedade.

[...] Seria impossível manter um controle de registro de tempo tão minucioso sem a ajuda da escrita e da matemática. Os números eram escritos através da combinação de dois símbolos elementares (uma barra valendo cinco, e um ponto valendo um), com um sistema vertical de colocação de valores, aumentando vigesimamente (por múltiplos de vinte) de baixo para cima. Havia também um símbolo para o zero, de modo que um número de qualquer grandeza podia ser escrito sem dificuldade e a adição e a subtração facilmente efetuadas. (MEGGERS, 1979. pp.87)

[...] o sistema administrativo Inca era simples em concepção e sua complexidade deriva da magnitude da população à qual foi aplicado. Geograficamente, o Império foi dividido em quatro partes, cada uma das quais se dividia por sua vez, em unidades sucessivamente menores, contendo, idealmente, 10.000, 5.000, 100, 50 e 10 chefes de famílias. Outros agrupamentos eram feitos tendo por base o sexo e a idade, cada categoria possuindo deveres e privilégios bem definidos. Contadores treinados mantinham o registro do censo atualizado, de modo que quando se necessitava trabalhadores para o exército, a construção, a mineração ou alguma outra atividade, a mão-de-obra disponível em cada região podia ser facilmente arregimentada. Os impostos eram pagos em espécie ou em trabalho. Sempre que se tornasse necessário o afastamento da produção para a subsistência os celeiros públicos supriam os alimentos requeridos. Um grande volume e variedade de registros eram mantidos sem o uso da escrita. A única ajuda à memória era o *quipu*, uma corda da qual pendia uma série de cordéis com nós diversos, dispostos de modo que sua posição e complexidade podiam ser traduzidos em números. O produto contado, o armazém ou a região representada, bem como outros detalhes eram memorizados por especialistas encarregados desta tarefa. (MEGGERS, 1979. pp.120)

[...] Numerosas estradas, percorridas pelos exércitos, pelas caravanas de lhamas e pelos mensageiros (correios) do Imperador, cortavam toda a extensão do Império, integrando as suas mais diferentes regiões e centralizando em Cuzco a administração mediante o rigoroso controle das províncias. Os *quipucamayoc*, funcionários especialmente treinados, mantinha os registros da população dos *ayllus*, dos impostos a pagar e dos recursos disponíveis. (AQUINO, 1990. pp.49).

À Medida que as operações econômicas se tornaram mais complexas, o controle se torna mais refinado e necessário. “As escritas governamentais da República Romana (200 a.C.) já traziam receitas de caixa classificadas em rendas e lucros, e as despesas compreendidas nos itens: salários, perdas e divisões. A regulação era feita através da cobrança de impostos sempre para

proteger os interesses do império e de seus cidadãos, os patrícios” (JUSBRASIL, 2018.).

Na China os sistemas contábeis sofisticados também parecem ter existido por volta de 2.000 a.C. O que podemos ver em RODRIGUES (2007):

A China é uma das mais antigas civilizações do mundo, pois sua história contempla mais de 3,5 mil anos. Desde o estabelecimento do império do sistema feudal na Dinastia de Quin (221–206 a.C), a China tem suportado muitas mudanças propostas pelas dinastias, resultando em repressão de camponeses ou guerras entre as dinastias, seguidas por períodos de unificações e divisões dentro do país. O sistema feudal permaneceu intacto até a derrota da China pela Grã-Bretanha na primeira e segunda Guerra do Ópio, de 1840 e 1842. Já no início do século XIX, influências e forças ocidentais contribuem para transformar a China em uma sociedade semi-feudal e semi-colonial. [...]

Anterior ao estabelecimento da ROC, ainda na Dinastia Qing, o sistema de contabilidade por entrada simples já estava completamente desenvolvido, com suas próprias características, seguindo as peculiaridades da caligrafia chinesa. Entretanto, ainda na Dinastia Qing, um novo sistema de contabilidade começava a surgir: uma estrutura de dupla entrada, conhecida como Longmen (“garganta do dragão”), em que as transações eram agrupadas e registradas em quatro categorias: recebimentos, pagamentos, manutenção e propriedade. No princípio da entrada dupla, os recebimentos apareciam com os pagamentos e os valores deveriam ser iguais. No entanto, na data de encerramento (de elaboração das demonstrações) o total das quatro categorias era obtido pela seguinte equação: Recebimento – Pagamento = Manutenção – Propriedade. Mais tarde, outro sistema mais sofisticado foi desenvolvido, sob a influência do sistema Longmen, conhecido como Sistema Contábil “Four Feet”. Este sistema automatizou a elaboração do demonstrativo das receitas, em que apresentava o total das receitas (acima) e das despesas (abaixo), bem como as perdas e tributações, identificando o resultado do período (lucro ou prejuízo). Além disso, outra demonstração, equivalente ao Balanço Patrimonial, já estava vinculada ao resultado.

Outro momento importante na história da contabilidade é influência e contribuição do povo árabe. Ao que se sabe é um povo de comerciantes, como se percebe no período das grandes navegações quando se torna necessário descobrir um novo caminho para as Índias. Por volta de 622 d.C. nasce um novo processo cultural com a advindo movimento islâmico. Na distante Meca, uma pequena aldeia da Arábia Saudita, já era nascido e estava de volta o profeta Maomé. Em 610 teve uma série de visões que o levaram a escrever o Corão e fundar o Islã. Menos de um século depois seus seguidores já haviam conquistado grande parte do norte da África e do Oriente Médio, haviam

penetrado na Europa e barrados por Carlos Magno. Em 765 a capital islâmica foi transferida para Bagdá no atual Iraque. Com esse desenvolvimento os conhecimentos também se ajuntavam, uma combinação entre textos siríacos e indianos ampliaram os estudos do judeu Jacob ben Tarik, que fundou uma escola em Bagdá. O maior matemático árabe Musa Al-Khwarizmi escreve a obra Al-Jabr Wa'l Musgabala de onde vem o termo álgebra, e nesse momento acontece a descoberta indiana do conceito do zero, também descoberto pelos povos Maias e Incas (HENDRIKSEN, 2010. pp.42).

Situações adversas aos registros ou uso do conhecimento árabe marcam todo o processo histórico, como ocorre com o uso dos números arábicos, que não eram tão populares. A igreja considerou o uso dos números e informações árabes como heresia, e em 1.299 sua utilização foi banida da cidade de Florença.

À época em que Pacioli escreveu seu livro, já instruíra seus leitores a usarem os números arábicos exceto por títulos nos quais "... você escreverá primeiro no Razão o ano à maneira antiga: ou seja, alfabeticamente do seguinte modo: MCCCCLXXXIII (...) e assim dirá: 'usemos as letras antigas, pelo menos por uma questão de beleza'." Muitos de nós ainda fazem o mesmo atualmente. E cada vez que preenchemos um cheque em letras quanto em números arábicos, estamos mantendo subconscientemente uma desconfiança milenar em relação aos novos números. (HENDRIKSEN, 2010. pp.43).

O período medieval foi um período importante na história do mundo, e especialmente na história da Contabilidade, denominada a "Era Técnica", devido às grandes invenções, como o moinho de vento, o aperfeiçoamento da bússola (SAMPAIO). A expansão comercial é fundamental para o desenvolvimento da Contabilidade e mais ainda para uma grande parte do registro da história da humanidade. Observa-se a partir deste ponto que a Ciência Contábil somente teve a desenvolver e crescer ao longo da história. E como descreve SAMPAIO, a Contabilidade tornou-se uma necessidade para se colocar o controle das inúmeras riquezas que o Novo Mundo representava. O ingresso da técnica contábil nos negócios privados foi uma ajuda aos negociantes e comerciantes do século XIII.

À Medida que o comércio se expandiu e a riqueza era acumulada, a negociação individual ia sendo substituída pelo comércio por meio de representantes e associações. O uso de sociedades permitia que os riscos da navegação marítima de longo curso fossem compartilhados

e que a riqueza do capitalista fosse combinada à audácia dos jovens mercadores (HENDRIKSEN, 2010. pp.43).

O PAPEL DO CONTADOR

O presente artigo visa mostrar a transformação realizada pela Contabilidade na sociedade ao longo da história da humanidade, bem como a importância desse papel no desenvolvimento social e cultural a que se percebe.

O contabilista, atualmente lida e proporciona diretamente o desenvolvimento socioeconômico da humanidade. Ao mesmo tempo em que evolui sua capacidade profissional, aumenta cada vez mais seu campo de atuação. Atualmente, o contador não pode mais ser visto apenas como o profissional dos números, e sim um profissional que agrega valor, espírito investigativo, consciência crítica e sensibilidade ética. Isso se explica pelo surgimento do novo mundo dos negócios - globalizado e mais competitivo - que a todo o momento cobra mais conhecimento dos profissionais. Essa mesma característica torna necessária e requerida uma nova visão do contador pela sociedade. O próprio mercado vê a fundamental importância do contador como um consultor confiável. Aquele que tem como principal finalidade executar o levantamento de dados em geral e fornecer informações econômicas e financeiras para as organizações - que reconhecem que esse papel é indispensável para sua sobrevivência. (TRINDADE; BRONDANI, 2005).

É notória esta responsabilidade principalmente no que tange a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade nº 1.003/2004, que aprovou a Norma Brasileira de Contabilidade (NBC T 15).

[...] estabelece procedimentos para evidenciar tais informações criando a “Demonstração de Informações de Natureza Social e Ambiental”, criada para complementar as demonstrações de 1º de janeiro de 2006. [...]

Um dos itens de maior relevância é sem dúvida alguma as condições dos recursos humanos nas organizações, que dentre outros aspectos a demonstração concedida aos empregados, administradores, terceirizados e autônomos, bem como gastos com: encargos sociais, alimentação, transporte, previdência privada, saúde segurança e medicina do trabalho, educação, cultura, capacitação e desenvolvimento profissional, creches e as participações nos lucros ou resultados (TRINDADE, BRONDANI, 2005).

Em outro momento é percebido na legislação o quanto é importante o papel do contador na sociedade e no desenvolvimento desta, conforme apresentado pelo Conselho Nacional de Educação sobre os objetivos do Curso de Ciências Contábeis, quando diz:

VI - exercer suas responsabilidades com o expressivo domínio das funções contábeis, incluindo noções de atividades atuariais e de quantificações de informações financeiras, patrimoniais e governamentais, que viabilizem aos agentes econômicos e aos administradores de qualquer segmento produtivo ou institucional o pleno cumprimento de seus encargos quanto ao gerenciamento, aos controles e à prestação de contas de sua gestão perante à sociedade, gerando também informações para a tomada de decisão, organização de atitudes e construção de valores orientados para a cidadania; (RESOLUÇÃO CNE/CES 10, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2004 - Art.4º.).

No Código de Ética Profissional do Contabilista, mostra a forma pela qual os contadores devem se conduzir no seu exercício profissional e cumprir-lo é uma questão de responsabilidade social. Bem como atuar na sociedade de acordo com os limites da legislação e colaborar com a perpetuação das organizações, tornando-se questão de consciência ética. Esses princípios são instrumentos importantes não só para a simples cobrança de impostas, mas também para a formação cidadã da humanidade. Nas palavras de MARTINS (2015):

Percebe-se que o desenvolvimento social econômico foi possível porque o homem sistematizou formas de organização entre os povos. A necessidade de organização fez com que o Estado se tornasse o elemento direcionador desse processo. E como forma de se autofinanciar, tornou-se necessário cobrar tributos às organizações e aos cidadãos a fim de possibilitar as condições mínimas de sobrevivência para a sociedade civil. Onde o profissional contábil se coloca como ponto referencial de controle, exatidão e confiança. (MARTINS, 2015).

Diante de todas as mudanças sociais, econômicas, políticas, culturais e educacionais que influenciam a maneira de pensar e agir das pessoas, a Contabilidade como Ciência Social procurou evoluir e especializar para se adequar às necessidades e processos atuais de gestão das organizações.

Desde o escriturário e o guarda livros tiveram sua importância para o registro e para o controle das situações públicas ou privadas. Gerenciam um sistema de informações financeiras, econômicas, patrimoniais e de produtividade que vão auxiliar diversas decisões. Como citado por LAUTERT, “o quanto a Contabilidade é importante para os diversos segmentos da sociedade, evidenciando a aplicação dos métodos e técnicas contábeis para a geração de informações a fim de fundamentar a correta aplicabilidade de

recursos para o crescimento do empreendedorismo e da sociedade em geral” (LAUTERT).

Quando se trata do papel cultural da Contabilidade, é possível aumentar benefícios e recursos para os mais diversos eventos culturais e uma aproximação da população a estas condições. O que se propõe através de recursos públicos para a cultura é:

- I - contribuir para facilitar a todos os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais;
- II - promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística mineira, com a valorização de recursos humanos e conteúdos locais;
- III - apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores;
- IV - proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade e responsáveis pelo pluralismo da cultura mineira;
- V - preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico mineiro;
- VI - estimular a produção e difusão de bens culturais de valor universal formadores e informadores de conhecimento, cultura e memória;
- VII - estimular a formação e o aperfeiçoamento de profissionais da área cultural; e
- VIII - favorecer a experimentação e a pesquisa no âmbito da cultura. (LEI MG Nº 17.615/2008).

Para IUDICIBUS e MARION (2002, p.53) a Contabilidade tem o objetivo de fornecer informações de natureza econômica, financeira e subsidiariamente física, de produtividade e social aos usuários internos e externos à entidade objeto de Contabilidade.

Cada vez mais se faz necessário que as organizações despertem para a sua responsabilidade sociais e não esperem as ações do governo para investir em programas de desenvolvimento da família e incentivo à educação, apoio à cultura, redução da mortalidade infantil dentre outros. [...]

O despertar social para a necessidade de garantir esses recursos para as futuras gerações aliadas à conscientização de muitos empreendedores no sentido de relacionar competitivamente e cooperação nos negócios como forma de proporcionar o desenvolvimento local e minimizar as diferenças interterritoriais, reafirmar a necessidade da responsabilidade social do contabilista e de seu profissional enquanto instrumento de informação que suporta os processos decisórios nas organizações de forma direta ou indireta influenciam o contexto social no qual está inserida (LAUTERT).

Segundo HENDRIKSEN (2010), a Contabilidade não é uma criação de homens brancos, anglo-saxões e protestantes. Seu desenvolvimento

dependeu, de maneira crucial, de eventos ocorridos na África, na Índia, no Iraque, no Irã e em outros lugares. A Contabilidade é sem dúvida, um produto do mundo inteiro. Nesse sentido podemos ainda afirmar que a Contabilidade não tem uma responsabilidade apenas local, mas global, e assim sendo, pode apresentar novos caminhos para uma nova gestão social e cultural.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se a importância histórica que o Contador tem e seu papel na sociedade desde há muito tempo, talvez não seja tão notado como deveria, mas ainda assim está em consonância com o seu tempo e no meio em que vive. Se analisarmos de maneira ampla, o sustento de uma nação depende do contador, pois ele é a peça fundamental para as empresas, instituições, pessoas físicas e Estado. A arrecadação de tributos é essencial, sejam eles destinados ao Estado ou repassados às instituições que possuem convênios e projetos estaduais, mais ainda o trabalho de registro, informações para a boa gestão e até mesmo para o processo histórico. Nesse aspecto, pode citar o caso da AMAR – Amigos Associados do Renascer, uma instituição que desenvolve projetos culturais e sócios assistenciais em Nova Serrana, e se mantém através de repasses de ICMS Cultural, através da Lei Estadual de Incentivo à Cultura do Estado de Minas Gerais. Durante os editais que esta instituição participou sempre tem dificuldades de captação de recursos devido ao desinteresse de alguns contadores, ou seja, que não perceberam sua importância social e cultural. Para que isto aconteça, necessita-se de profissionais que mostrem os diversos caminhos para a empresa seguir, mostre aos gestores que é possível ampliar o desenvolvimento do meio em que está inserido e conseqüentemente promover transformações.

REFERÊNCIAS

AQUINO, Rubim Santos Leão de. **História das Sociedades Americanas**. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1990.

BEUREN, Ilse Maria. **Como elaborar trabalho de monografia em contabilidade: teoria e prática**. 3ª ed. São Paulo: Atlas. 2010

BÍBLIA de Jerusalém. São Paulo: Edições Paulinas, 1985.

HENDRIKSEN, Eldon S. & BRENDA, Michael E. Van. **Teoria da contabilidade**. 1ª ed. 8. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2010.

HISTÓRIA DO MUNDO. **Site da UOL sobre a História do mundo**. Disponível em: <https://historiadomundo.uol.com.br/babilonia/economia-babilonica.htm>. Acessado em 08 de março de 2018.

INFOESCOLA. **Site desenvolvido para pesquisas escolares**. Disponível em: <https://www.infoescola.com/civilizacoes-antigas/escrita-cuneiforme/>. Acessado em 09 de março de 2018.

IUDÍCIBUS, Sérgio de. **Introdução à teoria da contabilidade para o nível de graduação**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

JUSBRASI. **Rede Social para os interessados em direito**. Disponível em: <https://matheusvalada.jusbrasil.com.br/artigos/250342637/evolucao-historica-do-controle-economico>. Acessado em 08 de março de 2018.

LAUTERT, Helton & ALMEIDA, Débora Aparecida. **A responsabilidade social da Contabilidade: uma proposta de balanço social aplicado ao desenvolvimento regional**. Universidade do Contestado. Curitiba.

MARTINS, Pablo Luiz. **A responsabilidade social aplicada na Contabilidade**. 12º SEGET – Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. UFSJ, 2015.

MEGGERS, Betty J.. América pré-histórica. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MINAS GERAIS - LEI Nº 17.615, DE 4 DE JULHO DE 2008 - Dispõe sobre a concessão de incentivo fiscal com o objetivo de estimular a realização de projetos culturais no Estado, 2008.

RESOLUÇÃO CNE/CES 10, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2004 - **Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Ciências Contábeis, bacharelado, e dá outras providências**. CNE, 2004.

RODRIGUES, Jomar Miranda. **Contabilidade na China: evolução histórica e análise da aderência da normatização contábil aos padrões internacionais do iasb**. Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis do Programa Multiinstitucional e InterRegional de Pós- Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília – UNB, Universidade Federal da Paraíba – UFPB, Universidade Federal de Pernambuco – UFPE e Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. 2007.

STORNIOLO, Ivo. **Como ler o livro dos números**. São Paulo: Paulus Editora, 1996.

TRINDADE, Larissa de Lima & BRONDANI, Gilberto. **A Contabilidade e sua responsabilidade social**. Revista Eletrônica de Contabilidade. 1º Simpósio de iniciação científica dos cursos de Ciências Contábeis de Santa Maria. UFSM, 2005.

PROBLEMATIZANDO O MÉTODO DE OBSERVAÇÃO NA PSICOLOGIA:

DIFERENÇAS ENTRE O MÉTODO OBSERVACIONAL E O MÉTODO CLÍNICO

Liliane Cristina Santos⁵⁵

RESUMO

Este artigo tem como objetivo discutir a aplicação do método observacional à psicologia, refletindo sobre suas vantagens e limites, através de uma revisão bibliográfica. Nossa proposta é problematizar esse método, partindo da discussão sobre o campo de prática e de pesquisa da relação mãe-bebê, por ser este um dos assuntos mais frequentes nos trabalhos que envolvem a observação na Psicologia. Apresentamos uma súpula das ideias de Spitz, importante estudioso da Psicologia nos primeiros anos de vida e precursor do uso da observação direta para teorização sobre o psiquismo do bebê. Em seguida, discorreremos sobre a relação mãe-bebê na perspectiva psicanalítica e sobre as diferenças entre o método observacional de Spitz e o método clínico, a fim de discutir os limites do primeiro e fundamentar os avanços que a ética psicanalítica podem fazê-lo alcançar na especificidade do campo da Psicologia, ou seja, a subjetividade.

Palavras-chave: Método observacional; Psicologia; Relação mãe-bebê; Método clínico.

ABSTRACT

This article aims to discuss the application of the observational method to psychology, reflecting on its advantages and limits, through a bibliographic review. Our proposal is to problematize this method, starting from the discussion about the field of practice and research of the mother-baby relationship, because this is one of the most frequent subjects in the works that involve observation in Psychology. We present a summary of the ideas of Spitz, an important scholar of Psychology in the first years of life and precursor of the use of direct observation for theorizing about the baby's psychism. Next, we discuss the mother-infant relationship in the psychoanalytic perspective and the differences between Spitz's observational method and the clinical method, in order to discuss the limits of the first and to base the advances that psychoanalytic ethics can achieve in the specificity of the field of Psychology, that is, subjectivity.

Keywords: Observational method; Psychology; Mother-baby relationship; Clinical method.

1. A importância do método observacional para a Psicologia

O método observacional constitui-se como um relevante processo para o campo da Psicologia. A observação sistematizada do comportamento humano

⁵⁵ Mestra em Psicologia pela UFMG, especialista em Clínica Psicanalítica nas Instituições de Saúde (PUC Minas), especialista em Psicologia Clínica e em Psicologia Hospitalar pelo Conselho Federal de Psicologia. Psicóloga hospitalar e preceptora da Residência Multiprofissional na área da Saúde do Hospital Municipal Odilon Behrens, Belo Horizonte. Professora da Faculdade de Nova Serrana (FANS).

permite o diagnóstico e a definição de condutas e encaminhamentos de casos acompanhados, bem como possibilita a construção, o desenvolvimento e a divulgação do conhecimento na área. A observação sempre foi um procedimento muito utilizado na Psicologia e configurou-se como um método fundamental para consolidação deste campo de conhecimento e de atuação.

Cano e Sampaio (2007) fazem um levantamento da utilização do método observacional nas pesquisas em Psicologia através de buscas em reconhecidas bases de dados nacionais.

As autoras trazem que a década de 1970 foi marcada pelo início do uso de estratégias observacionais no Brasil, sendo que, durante os últimos anos dessa década, o método de observação passou a abordar os primeiros meses de vida e a infância. Elas assinalam que a observação passou a ser considerada um método próprio de se obter informação sobre as interações entre bebês e seus cuidadores. Os temas que dizem respeito à criança em diferentes situações e à relação mãe-bebê são apontados por Cano e Sampaio (2007) como um dos assuntos mais frequentes nos artigos consultados por elas.

Portanto, a temática da Psicologia da relação mãe-bebê constitui-se como uma das que mais se caracterizam pelo uso do processo de observação na aplicação de sua prática e pesquisa. Pensamos que isso se explica pelo fato de os bebês ainda não falarem, impondo limites à aplicação da escuta e da entrevista, outros dispositivos muito utilizados na Psicologia.

É importante destacar que a pesquisa sobre crianças e sobre a relação mãe-bebê tem alcançado, desde a década de 70, proporções cada vez mais sólidas e o método observacional é aplicado neste campo de diferentes formas e com diferentes objetivos desde então.

No entanto, acreditamos que o método observacional, mesmo sendo uma estratégia fundamental no campo da Psicologia, incluindo o que se refere aos estudos sobre a primeira infância, também impõe limites que afetam a área em sua especificidade. Por isso, propomos discutir sobre as características, vantagens e possibilidades do método observacional aplicado ao estudo e prática da Psicologia com bebês, refletindo também sobre seus limites e sobre os possíveis avanços que podem alcançar com a diretriz do método clínico.

2 A contribuição de Spitz e seu método observacional

René Spitz (1965/ 1998) é importante referência daqueles que lidam com bebês, tendo sido precursor das pesquisas deste campo de conhecimento que envolvem a observação direta.

Partindo de dados empíricos, descreve a origem da percepção e do que denomina constituição das relações objetais, atribuindo valor especial ao papel da relação mãe-filho no desenvolvimento da criança.

Apesar de trabalhar com postulações freudianas, dizendo recorrer principalmente ao texto *Três ensaios sobre a teoria da sexualidade* (FREUD, 1905), Spitz (1965/ 1998) privilegia determinados conceitos da psicanálise e faz uma leitura própria deste campo de conhecimento, como demonstra o fato de ter recorrido a um método de pesquisa diferente do utilizado por Freud para fundar a teoria psicanalítica. Spitz (1965/ 1998) utiliza instrumentos da psicologia experimental, com a justificativa de que o método psicanalítico não se aplica ao período pré-verbal, aí entendido como anterior à articulação da fala pelo bebê. A proposta do autor, neste sentido, é fazer investigações em psicologia infantil utilizando-se de observação, de filmes e de testes, prioritariamente.

A primeira versão resumida de *O primeiro ano de vida* (SPITZ, 1965/ 1998), sua principal obra, foi publicada em francês, em 1954, e era um relatório sucinto dos resultados das pesquisas e das observações do autor com centenas de bebês. Em 1963, a obra aludida teve a primeira edição na versão atual e constituía-se como um compilado de postulações teóricas construídas pelo autor a partir de quase 30 anos de pesquisas, essas iniciadas em 1935 e realizadas com inúmeros colaboradores, de forma multidisciplinar, devido a sua amplitude e sua magnitude.

Spitz (1965/ 1998) utilizou, durante todo o estudo, o método longitudinal, observando crianças de diferentes populações durante extensos períodos, com duração de até dois ou dois anos e meio. Ao longo das pesquisas, foram administrados testes de personalidade em intervalos mensais e realizados numerosos experimentos.

Além disso, foram observadas crianças individualmente, de forma padronizada, durante quatro horas por dia, em média. Estas observações foram protocoladas e constituíram o histórico de caso do sujeito, combinando, assim, o método longitudinal ao transversal. No estudo, foi incluído grande número de crianças, com a finalidade de chegar a resultados estatisticamente significativos.

Com elevado número de sujeitos, foi realizada grande multiplicidade de mensurações. As pesquisas foram realizadas principalmente por meio da observação e de experimentos de crianças que viviam em instituição. Esta direção se justificava pela necessidade de máxima medida de constância do ambiente, segundo o autor.

O teórico parte do pressuposto de que o bebê é um organismo psicologicamente indiferenciado, nascido com um equipamento congênito e certas tendências, mas que ainda não apresenta funções psicológicas, tais como percepção, sensação e consciência. Assim, a maior parte do primeiro ano de vida é dedicada ao esforço de sobrevivência e à formação e à elaboração dos instrumentos de adaptação aos objetos. A criança é desprovida de recursos próprios para sua sobrevivência e o que falta a ela é compensado e suprido pela mãe, que provê a satisfação de todas as suas necessidades. Trata-se, portanto, de uma díade, uma “relação complementar” entre bebê e mãe (SPITZ, 1965/1998, p. 4). Segundo Spitz (1965/ 1998), a percepção deve ser aprendida e, para que o bebê se torne capaz de perceber um estímulo externo, deve associá-lo à satisfação de uma necessidade, como a de alimento, por exemplo, o que se dá por meio das experiências que ele tem de fome e de saciedade. O autor mostra que todo estímulo sensorial deverá ser primeiro transformado em experiência significativa, para, então, se tornar um sinal ao qual outros sinais são acrescentados, gradativamente, para construir a imagem coerente do mundo da criança. Para isso, o fator mais importante diz respeito à reciprocidade entre mãe e filho, caracterizado pelo ciclo sequencial de ação-reação-ação: “Esta forma muito especial de interação cria para o bebê um mundo exclusivo (...) com um clima emocional específico. É este ciclo de ação-reação-ação que torna o bebê capaz de transformar gradualmente os

estímulos sem significado em signos significativos” (SPITZ, 1965/1998, p. 43).

Spitz (1965/ 1998) descreve suas observações referentes às patologias ou aos distúrbios das relações objetais, associando-os ao que chamou de relação inadequada ou insuficiente entre mãe e filho, quando esta é insatisfatória nos aspectos qualitativo e quantitativo, respectivamente.

No que diz respeito ao primeiro grupo de patologias – associadas às relações inadequadas entre mãe e filho - Spitz (1965/ 1998) demonstra que alguns quadros clínicos parecem ser uma consequência de um determinado padrão de comportamento da mãe, afirmando que a personalidade da mãe atua, nesses casos, como o agente provocador da doença, como o que o autor denomina “toxina psicológica” (p. 209). É por esse motivo que ele nomeia este grupo de distúrbios de “doenças psicotóxicas da primeira infância” (SPITZ, 1965/1998, p. 211), enumerando certos padrões de comportamento materno e suas consequências no desenvolvimento da criança.

A respeito das relações insuficientes entre mãe e filho, que seria, para Spitz (1965/ 1998), uma segunda categoria de distúrbio da constituição das relações objetais, citamos:

Para a criança, a privação de relações objetais no primeiro ano de vida é um fator muito prejudicial, que leva a sérios distúrbios emocionais. Quando isso ocorre, as crianças apresentam um quadro clínico impressionante; parecem ter sido privados de algum elemento vital à sobrevivência. Quando privamos crianças de suas relações com a mãe, sem proporcionar-lhes um substituto adequado que possam aceitar, nós as privamos de provisões libidinais (SPITZ, 1965/1998, p. 211-212).

Spitz (1965/ 1998) chama esse segundo grupo de distúrbios de “doenças de carência afetiva” ou “doenças de carência psicogênica” (p. 212). Segundo ele, na etiologia dessas doenças, a mãe desempenha um papel menor, pois as patologias resultam, geralmente, da “ausência física da mãe”, devido à enfermidade ou à morte dela ou à hospitalização do filho (SPITZ, 1965/1998, p. 271).

O dano sofrido pela criança será proporcional à duração da privação, sendo que as consequências da carência afetiva dividem-se em duas subcategorias, de acordo com as proporções da privação de provisões libidinais da criança. São elas: carência parcial e carência total, diante das

quais a criança desenvolve as doenças “depressão anaclítica” (SPITZ, 1965/1998, p. 272) e “hospitalismo” (p. 282), respectivamente. O autor descreve, a partir da observação de tais quadros, sintomas de progressiva degradação no desenvolvimento da criança.

É importante distinguir que a pesquisa realizada por Spitz (1965/ 1998), bem como os conceitos fundados a partir dela, influenciou notadamente o cuidado à criança no século XX, fundamentando o trabalho com crianças institucionalizadas e tendo ainda efeitos importantes nas áreas da educação e da clínica. Depois de sua obra, as instituições que abrigam crianças ficaram advertidas das sequelas da separação entre a criança muito pequena e sua mãe. Os hospitais foram obrigados a encontrar medidas que incluísse a família nos cuidados à criança internada. O estudo do teórico foi e ainda é muito conhecido e reconhecido, tendo uma grande relevância social, haja vista ser uma referência sempre citada nos estudos e práticas que envolvem a psicologia na primeira infância.

Entretanto, podemos levantar algumas questões: será que, ainda hoje, a relação mãe-bebê e a importância essencial atribuída pelo autor ao agente materno para o desenvolvimento da criança na primeira infância é pensada da mesma forma? Com os recursos que dispomos hoje a partir da psicanálise é possível progredir nestas teorizações?

2.1 Relação mãe-bebê na perspectiva da Psicanálise

Na perspectiva da psicanálise, diferente do que comunga as concepções evolucionistas, o que está em jogo na interação entre pais e filhos, tão fundamental para o desenvolvimento da criança, não é da ordem da satisfação das necessidades, mas relaciona-se à determinadas operações das quais os pais são agentes. Assim, essa visão sublinha a mãe em sua função, a despeito de uma presença ou determinado comportamento que supostamente pudesse assegurar um desenvolvimento adequado da criança.

É necessário enfatizar que, nem mesmo em Freud, a quem Spitz recorreu, encontramos uma referência direta à necessidade com relação ao funcionamento psíquico. Freud (1905)⁵⁶ afasta a necessidade (nutrição, da

⁵⁶ No texto *Três ensaios sobre a teoria da sexualidade* (FREUD, 1905), no qual Spitz (1965/1998) afirma ter especialmente baseado sua pesquisa e suas formulações teóricas.

ordem biológica), da pulsão sexual (relacionada ao psiquismo) mencionando a perda do objeto de satisfação e a busca desse objeto perdido que se faz sentir nos relacionamentos amorosos. Destacamos sua suposição de que, se o bebê experimenta, a princípio, com a alimentação, a satisfação de uma pulsão sexual, depois ele irá perder o seio, momento em que consegue formar uma representação da portadora do seio que lhe dispensava satisfação, inaugurando um traço que será buscado posteriormente, moção que o psicanalista denomina desejo (FREUD, 1950[1895], 1900, 1905). Freud (1905) discorre ainda sobre a função atribuída à cuidadora/ mãe, que, por sua vez, também estabelece com o filho uma relação de ordem sexual, sendo que isso é fundamental no cuidado. Segundo ele, é assim que a mãe ensina a criança a amar, cumprindo, portanto, sua tarefa.

Ressaltamos que o objeto, neste sentido, é perdido desde sempre, como esclarece Lacan, ao discutir sobre a relação de objeto ou sobre a falta de objeto (LACAN, 1956-1957/ 1995). Nesta visão, a mãe, que deixa sua marca ao se fazer ausente e possibilitar que o bebê possa representá-la, é fundamental pela sua função simbólica e não pela sua presença.

Lacan (1969/2003), também evidencia que a constituição subjetiva da criança não depende da satisfação de necessidades e enfatiza a mãe em sua função, associando o desejo que ela dirige à criança às suas próprias faltas:

A função de resíduo exercida (e, ao mesmo tempo, mantida) pela família conjugal na evolução das sociedades destaca a irreduzibilidade de uma transmissão – que é de outra ordem que não a da vida segundo as satisfações das necessidades, mas é de uma constituição subjetiva, implicando a relação com um desejo que não seja anônimo.

É por tal necessidade que se julgam as funções da mãe e do pai. Da mãe, na medida em que seus cuidados trazem a marca de um interesse particularizado, nem que seja por intermédio de suas próprias faltas. (LACAN, 1969/2003, p. 369).

Ou seja, é justamente porque a mãe não pode ser completa (não há um objeto capaz de satisfazê-la), por ser um ser de falta, que coloca o bebê como alvo de seu desejo, o que é também apreciado por Freud (1905) quando destaca a importância da mãe estabelecer com o filho uma relação de ordem sexual. Assim, a mãe também marca o bebê com a falta, colocando-o no circuito do desejo. Freud (1905) abaliza a dimensão da pulsão e do desejo, que

pressupõe uma relação com o objeto que não se dá diretamente, na medida em que a natureza da pulsão é colocar o psiquismo a trabalho, importando menos o objeto do que a busca da satisfação.

No que se refere à função simbólica da mãe, que pode ser sustentada a partir das concepções de Freud (1950[1895], 1905) na medida em que enfocam a representação da mãe buscada no movimento do desejo, Lacan progride introduzindo um terceiro elemento na oposição freudiana entre necessidade e desejo: a demanda, que faz passar o que é da ordem da necessidade para a ordem da linguagem.

Nesta perspectiva, a constituição psíquica e o desenvolvimento não são feitos de puros estímulos sensoriais, mas da sujeição dos mesmos ao crivo simbólico, à rede de significante do Outro encarnado na mãe. Desta forma, se o bebê, como ser vivo, precisa do alimento, ele o recebe de alguém que o introduz no campo da linguagem, porque esse alguém já está irreversivelmente neste campo e é só de seu interior que pode atender à criança. Isso quer dizer que a mãe só pode atender ao choro do bebê com uma ação específica - como descreveu Freud (1950[1895], 1900) na vivência de satisfação - se recorrer a um saber consciente e inconsciente, tomar esse choro como a ela dirigido e outorgar-lhe significação (ELIA, 2010; JERUSALINSKY, 2002).

Conforme Jerusalinsky (2002), apesar do conceito do Outro remeter, de modo amplo, à ordem e à lei da linguagem, nota-se que é por meio de um agente materno que um bebê recebe as marcas significantes e é inscrito no campo da linguagem. Assim, é a mãe que ocupa esse lugar de Outro e introduz no grito do bebê a dimensão de sentido. A linguagem, aqui, como podemos notar, é considerada de forma muito mais ampla do que apenas restrita à articulação da fala, como pressuposto por Spitz (1998), dizendo respeito à rede de significante vinda do Outro, que a mãe encarna ao colocar o bebê como causa de desejo. Assim, a mãe dá ao bebê sua condição de possibilidade de entrada na linguagem, uma vez que ele pode se localizar na cadeia significativa do Outro e produzir a sua própria.

Sendo assim, a ênfase recai não sobre a satisfação das necessidades ou estímulos, mas sobre o circuito de desejo e de demanda que se estabelece na interação dos pais (cuidadores) com a criança. Do desejo, por ter este um papel fundamental na constituição subjetiva da criança, para que o cuidado não

seja anônimo, mas particularizado, como apresenta Lacan (1969/2003). Da demanda, na medida em que quem assume a função materna faz o papel de interpretar as manifestações corporais do bebê, dar sentido ao seu grito, oferecendo a ele, além do alimento, o signo.

Considerar a mãe simbólica, portanto, inserida no campo da linguagem, como faz também Ansermet (2003), fornece-nos elementos para pensar a relação do bebê com a mãe para além da constituição do objeto libidinal e das consequências destrutivas da ausência da pessoa da mãe proposta por Spitz (1998). Se Spitz (1998) comprova, por meio de experimentos, a dependência total que o bebê vivencia em relação ao outro nos primeiros meses e anos de vida, é a psicanálise que clareia que tal dependência não se refere à satisfação de necessidades, mas à sua constituição subjetiva, à sua entrada na linguagem.

A dependência do bebê diz respeito à inserção no mundo humano que a mãe, que representa o Outro, busca assegurar. Spitz (1998) parece ter notado algo próximo disso ao delimitar um clima emocional específico, mas ao reduzir este clima a um circuito de ação e reação, dando ênfase à satisfação da necessidade, desconsidera, por conseguinte, o enfoque dado por Freud na percepção do traço mnêmico buscado no movimento do desejo, e o campo da linguagem a partir do qual o sujeito se constitui, como sujeito falante e desejante, esclarecido por Lacan.

Mesmo que Spitz (1998) tenha enfatizado a presença materna e atribuído a sua ausência tantos problemas, no nosso ponto de vista, sua pesquisa evidencia que algumas operações são necessárias. Esta presença materna, na verdade, é algo muito mais complexo do que Spitz observou. Ele mesmo apontou as sutilezas da relação da mãe com o bebê e justificou que não queria reduzir a complexidade desta relação, mencionando os aspectos inconscientes aí presentes. Mas é que ele não se deteve a tais aspectos, privilegiando suas observações dentro dos objetivos e foco que estabeleceu. Ainda assim, o teórico menciona o investimento da mãe que opera na constituição psíquica da criança, ao destacar a necessidade de uma reciprocidade, e, portanto, uma contrapartida para a mãe para que a relação acontecesse, só que em concepções e termos diferentes e partindo, também, de um método distinto da psicanálise.

3. O método observacional de Spitz: pontuando diferenças em relação à Psicanálise

Anna Freud, no prefácio do livro de Spitz (1965/ 1998), ao destacar a associação que o autor faz dos distúrbios da mãe aos distúrbios específicos da criança, pontua: “hipótese interessante, que seria menos controvertida se, no caso das personalidades complexas das mães, a avaliação de seus comportamentos se baseasse não em métodos de observação, mas em análise” (SPITZ, 1965/ 1998, p. 14).

Anna Freud, com este comentário, além de enfatizar a importância dessas mães serem escutadas em análise, distingue o método de Spitz (“de observação”) do psicanalítico, que notamos ser uma diferença fundamental entre os dois campos: desenvolvimento e psicanálise.

Uma característica marcante da obra de Spitz (1965/ 1998), que se constitui como um dos seus diferenciais é o uso que faz do método experimental para teorização sobre o psiquismo do bebê. Além da inovação que estabeleceu à época de sua pesquisa, o autor conseguiu mostrar, dentro do método científico positivista, a importância fundamental do outro no desenvolvimento das funções psicológicas.

Parece-nos ser esse um dos motivos para que ele seja tão reconhecido e ainda tão consultado quando se trata do desenvolvimento psicológico da primeira infância. No entanto, o método de trabalho de Spitz, além de configurar-se como uma de suas marcas e diferenciais, também o situa em lugar diferente do fundador da psicanálise, distanciando-o, portanto, deste campo de conhecimento.

É importante salientar que as teorias do desenvolvimento - incluindo Spitz - e a psicanálise têm como fundamentos diferentes concepções de realidade. Se a realidade para as ciências naturais, nas quais se basearam Spitz e outras teorias desenvolvimentistas, é algo material a ser compreendido, a psicanálise, por sua vez, considera realidade um arcabouço simbólico e imaginário construído pelo sujeito. Na perspectiva psicanalítica, a realidade não está lá para ser conhecida nem é dada *a priori*

para ser percebida ou estudada, mas é singular para cada sujeito, sendo o real, neste sentido, aquilo que afeta o sujeito e escapa ao seu mapa simbólico de funcionamento de mundo. Os postulados que Spitz (1965/1998) desenvolve em sua obra, ao contrário, por advir de extensa e aprofundada pesquisa experimental, são considerados e denominados por ele de “descobertas”, como se fossem achados quase naturais (SPITZ, 1965/1998, p. 17).

Por limitar seu método à observação direta, não pode problematizar e teorizar suficientemente sobre a incidência dos agentes incorporados pela criança, mas apenas alguns de seus efeitos visíveis, considerando-os como se não fossem necessariamente mediatizados por nenhum parâmetro teórico. Seu esforço é o de manter-se referido aos fenômenos que observa, estabelecendo correlações diretas entre o que pode ver e a teorização que empreende, calcado nos pressupostos da relação direta entre a maturação biológica (atrelada à cronologia da idade) e as aquisições.

A partir das acepções psicanalíticas, como considerado por Ansermet (2003), entendemos que o organismo vivo, desde que nasce, está inserido em uma dialética que não remete a sua condição biológica, mas, ao contrário, tem relação com a linguagem, e, portanto, com o esquecimento desta base animal. Nesta concepção, a dependência característica do bebê quando nasce tem relação ao Outro da linguagem, que ultrapassa o meio ambiente favorável ou desfavorável.

Ansermet (2003), para ilustrar este ponto de vista, discorre sobre a sucção do polegar pelo bebê desde o útero materno, comportamento, a princípio, instintivo e rudimentar, mas que passará a se submeter ao Outro do simbólico, sendo o sugar o dedo não apenas um reflexo, mas um apelo ao Outro, transformando o reflexo em pulsão. Adverte: “Aparentemente, observamos o mesmo fenômeno, porém ele pode ter valores diferentes: não podemos nos fiar apenas na observação” (ANSERMET, 2003, p. 73).

Acerca desta diferença entre a perspectiva desenvolvimentista e a psicanalítica, Coriat (1997) considera que os conceitos de “díade mãe-filho”, “vínculo e simbiose” (p. 83) - acepções das teorias do desenvolvimento seguidas por Spitz:

São descrições fenomenológicas que se limitam a mencionar o que se vê na superfície, enquanto que o que realmente o determina é o que está acontecendo na estrutura, na estrutura simbólica, a mesma que designa um lugar para o futuro sujeito e que marca o bebê através do modo com o qual se exerce a função materna (CORIAT, 1997, p.83).

Vale lembrar que Freud (1905/1996) também fez advertências com relação à observação de crianças e aos riscos de equívocos do método: “A observação de crianças tem a desvantagem de trabalhar com dados facilmente passíveis de mal entendidos...” (p. 189). E este foi um limite do método de Spitz (1965/ 1998), que repercutiu em seu entendimento da relação mãe-bebê, na medida em que privilegiou a observação.

A título de ilustração, lembramos dos apontamentos que Spitz (1965/ 1998) faz acerca do trauma do nascimento. O autor ressalta discordar do pressuposto do trauma do nascimento para explicar futuros distúrbios psíquicos. É claro que o autor sustentou sua ideia contrariando toda uma doutrina psicológica que foi baseada no impacto desse trauma, destacando o papel desproporcional que foi atribuído ao evento. Mas, se suas considerações são importantes para combater tal desproporcionalidade, interessa-nos menos do que chamar a atenção para o argumento utilizado pelo autor para sustentar sua opinião. Ele elucida as observações diretas e registros (por vídeos) que faz do comportamento, de forma detalhada, de bebês na hora do parto, continuando a observá-los durante as duas semanas que se seguem ao nascimento. A partir disso, o autor conclui: “Estes registros mostram que a reação do recém-nascido ao nascer dificilmente pode ser chamada de traumática” (SPITZ, 1965/1998, p. 38), explicando que o bebê não demonstra reação de desprazer, como o faz quando é instalado nitrato de prata em seus olhos, por exemplo. Com estas observações, Spitz (1965/ 1998) desconsidera toda uma construção teórica da psicanálise acerca do trauma, que o entende como evento que se dá *a posteriori*, não tendo relação com o episódio em si, mas com o futuro registro (ou falta de registro) do fato. Queremos com isso evidenciar o método de Spitz (1965/ 1998) e sua perspectiva de trabalho, que se detém ao que observa.

Deste ponto de vista, o autor, mesmo que permita, em grande medida, a interação de seus achados com as práticas ditas científicas, inclusive com

método acessível e compatível à lógica do conhecimento científico no qual são baseadas as técnicas da área da saúde, desconsidera a função da linguagem na constituição do sujeito do inconsciente – a linguagem aqui considerada de uma maneira mais ampla do que apenas a articulação da fala pela criança, como considerou Spitz (1965/ 1998). Sendo assim, embora tenha se considerado psicanalista e anunciado seu empenho em recorrer a Freud e colocar à prova seus conceitos, o trabalho de Spitz (1965/ 1998) não se enquadra no método psicanalítico.

4. Sobre o método psicanalítico e sua relação com a ciência

É preciso abalar que a ciência na atualidade passa por uma descrença, um descrédito, uma vez que não oferece mais as referências claras e indubitáveis a que se propôs em sua ascendência. Na Idade Média, a religião dispunha de todas as respostas para as questões humanas, e com o período moderno veio a promessa de a ciência ocupar este lugar. No entanto, a ciência não oferece tais respostas e, como assevera Guerra (2010), encontra-se desprovida de seus ideais. Basta uma rápida consulta sobre um assunto qualquer, em bases científicas, para perceber que existem maneiras diferentes de abordar um tema e as conclusões diferenciadas também. Não queremos com essas colocações desprestigiar o método científico e desconsiderar os efeitos dos conhecimentos científicos em nosso cotidiano. Mas, apenas advertir que há algo além dos saberes provindos de seu método, que as ciências parecem insistir em negar.

O problema que parece se configurar aí - e parece-nos ser um ponto em que a psicanálise pode ofertar à ciência uma contribuição - está no fato da ciência equivaler saber a verdade. Pois o fato de o pesquisador ter instalado um saber sobre determinado tema de pesquisa não significa que encontrou a verdade do objeto pesquisado, assim como o analisando não encontra a verdade em sua construção analítica.

Conjeturar sobre o que seria o objeto da psicanálise é a direção que Lacan (1966/ 1998) nos fornece, ao discorrer sobre o que é próprio à psicanálise, “dentro ou fora da ciência” (p. 877): “[...] a questão do objeto da psicanálise [...] não pode ser resolvida sem que, sem dúvida, modifique-se nela

a questão do objeto na ciência como tal (p. 877)". Isso quer dizer que a questão do objeto é central na discussão sobre psicanálise e ciência, e, em nossa opinião, constitui-se como um norteador para a pesquisa em psicanálise, podendo ser um aporte da psicanálise às ciências. De acordo com Lacan (1966/ 1998): "O objeto da psicanálise [...] não é outro senão aquilo que já expus sobre a função que nela desempenha o objeto *a*" (p. 877). Ou seja, o objeto é o objeto causa do desejo. Nesta perspectiva, a verdade não é algo a ser alcançado, como a verdade cartesiana, mas o que move a busca do saber. Lacan (1966/1998) constata que a cada verdade corresponde seu saber. E este é, segundo o autor, o ponto de ruptura com o advento da ciência.

Interessante focar, aqui, que, sendo o conceito de objeto um conceito chave na teoria de Spitz (1965/ 1998), a questão do objeto para psicanálise marca uma diferença entre esta e a teoria de Spitz, tanto conceitualmente, quanto no que se refere às implicações de tal noção sob o método de trabalho e pesquisa. Dentro dessa perspectiva de objeto para Lacan (1966/1998), diferente de Spitz (1965/ 1998), podemos ponderar que a verdade não está lá *a priori* e que a psicanálise, seja na prática ou na pesquisa, só pode ter pretensões no *a posteriori*, o que só é possível se tomar a verdade como causa e incluir o sujeito. Entendemos que essa ruptura da psicanálise com o advento da ciência referida por Lacan (1966/1998) diz respeito, especialmente, à direção contrária à universalidade da ciência que a psicanálise sustenta em sua ênfase à singularidade. Pois, se a cada verdade corresponde o seu saber, cada sujeito, a partir da verdade de sua falta, buscará um saber que lhe seja próprio. E isso evidencia que o sujeito não pode ser universalizável como pretende o método científico. Desta forma, cabe a cada sujeito, em sua singularidade, a construção de um significado seu.

Um aspecto importante acerca da ciência trazido por Ansermet (2013) diz respeito à criatividade. Ele afirma que há uma ciência que inventa, cria, produz o novo, defendendo que um critério de cientificidade é a invenção. Cita: "um fato científico é um fato que não cola com as teorias anteriores" (LACAN, 1966/1998, citado por ANSERMET, 2013, p. 42). De acordo com Ansermet (2013), assim também deve ser a psicanálise, já que devemos estar atentos para não colarmos naquilo que sabemos, o que, para o autor, se trata de aprender a partir da clínica.

Nesta perspectiva, é importante enfatizar o que é próprio ao método de pesquisa em psicanálise, seu método específico de construção de saber: a clínica. A clínica é centrada no paciente e baseia-se sobre a experiência da singularidade como tal, devendo priorizar o único, reencontrar o um, em detrimento do múltiplo. O sujeito, neste sentido, é uma exceção ao universal e resiste a ser universalizável. Ansermet (2003) sustenta que esta é a contradição essencial da clínica, na medida em que se constitui em uma tentativa de articular o um e o múltiplo, submetendo “à experiência singular o saber produzido por ele” (p. 7). A teoria se cala ou esvanece na prática clínica: “cada paciente, pelo que apresenta, deveria questionar as noções adquiridas” (ANSERMET, 2003, p.7).

A clínica, nesta perspectiva, constitui-se essencialmente pela pesquisa constante, uma vez que é a prática de um saber e, ao mesmo tempo, uma via de estabelecimento de saber por meio da prática. É o saber se fazendo prática e vice-versa. É por isso que Ansermet (2003) considera a clínica uma via de pesquisa, comentando que a teoria freudiana sempre conservou a característica de algo não acabado, sendo o trabalho de pesquisa parte inerente do método analítico. De fato, Freud foi eminentemente clínico na construção de sua teoria, fazendo-a e questionando-a a partir do caso clínico, e por isso inaugurou um novo campo de saber.

Desta maneira, se a verdade não é o fim, mas a causa, não há possibilidade e nem pretensão de uma decifração completa. Trata-se de deixar-se surpreender pelo novo e sempre vivo da clínica, que serve também para orientar a pesquisa em psicanálise. A postura de clínico exige, neste sentido, uma posição de não saber. De acordo com Ansermet (2003): “Surpreender-se do que não surpreende, eis o que está em jogo na escuta analítica. Abrir-se para dimensão criativa implica que o analista suporte a incerteza, o mistério e a dúvida [...]” (p. 11).

Acreditamos que a clínica seja um trunfo que a psicanálise pode ensinar à ciência. Como propõe Ansermet (2003): “Só há respostas singulares, e são essas que devem ser buscadas na clínica” (ANSERMET, 2003, p. 83). E podemos acrescentar: e por que não na ciência? A ciência não deve ser feita de novas e renovadas perguntas e respostas? Será possível que a ciência possa considerar o caso ao invés de rejeitá-lo por não ser universalizável?

Considerações finais

Corroboramos com a ideia de Ansermet (2013) no que diz respeito ao avanço que a psicanálise pode possibilitar ao conhecimento científico. A psicanálise admite um excesso nunca alcançável pela linguagem e se interessa pelos efeitos desse real que escapa, ao contrário das ciências que tentam tamponá-lo a todo custo, com o propósito ideal de encobrir toda verdade. Nas palavras de Pinto (2001):

... a descrição do próprio método psicanalítico terá sempre a marca do impossível e, o seu resultado, a marca do contingente. Dito de outro modo, somos castrados em relação à possibilidade de descrição plena do método como a Academia certamente gostaria, pois não contamos com o saber para dar conta da verdade. E a Academia bem que poderia aprender um pouco com a psicanálise (PINTO, 2001, p. 83).

Se Spitz, teórico do qual partimos em nossas balizas teóricas, segue a linha das ciências, buscando um retorno da teoria psicológica ao método científico, a psicanálise e seu método clínico pode propiciar-lhe um avanço. Spitz abriu um campo de conhecimento e trouxe importantes contribuições teóricas e práticas. Mas foi na contramão do método freudiano, eminentemente clínico. A direção de Spitz foi importante para consolidação de seu trabalho, mas notamos que a psicanálise não mais se desobriga a elucidar e intervir sobre o bebê por ele estar em período pré-verbal, como observou Spitz em sua época.

No nosso ponto de vista, a perspectiva da clínica como método de trabalho em psicanálise pode contribuir também com o conhecimento científico dentro dos temas psicanálise e bebês, considerando o incomensurável e o caso em sua singularidade, mantendo-nos, assim, referidos à ética psicanalítica. Se optamos partir de Spitz, que enfocou tanto as mensurações, acreditamos que podemos progredir em seu pensamento calcado no observável, para considerar os elementos transferenciais que jogam em presença da criança e do semelhante – próximo auxiliador - a partir da consideração do Outro e de seus efeitos sobre ambos.

REFERÊNCIAS

- ANSERMET, F. **Clínica da Origem: a criança entre a medicina e a psicanálise.** Tradução Daisy de Ávila Seidl. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2003. 223 p.
- _____. Elogio do Incomensurável. **Revista Curinga.** Belo Horizonte: Escola Brasileira de Psicanálise, 2013, n. 36, Seção Minas, p.37-50.
- CANO, D. S.; SAMPAIO, I. T. A. O Método de Observação na Psicologia: Considerações sobre a Produção Científica. **Revista Interação em Psicologia**, 2007, 11(2), p. 199-210. Disponível em < <http://revistas.ufpr.br/psicologia/article/view/6849>>.
- CORIAT, E. Psicanálise e Clínica de Bebês: **A Psicanálise na Clínica de Bebês e crianças Pequenas.** Tradução Julieta Jerusalinsk. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.
- ELIA, L. **O conceito de sujeito.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 3 ed. 2010.
- FREUD, S. Projeto para uma psicologia científica (1950[1895]). In: **Edição Standart Brasileira das Obras Psicológicas Completas de Sigmund Freud.** Rio de Janeiro 1996.
- _____. A interpretação dos sonhos (1900). In: **Edição Standart Brasileira das Obras Psicológicas Completas de Sigmund Freud.** Rio de Janeiro: Imago, v. 5. 1996.
- _____. Três ensaios sobre a teoria da sexualidade (1905). In: **Edição Standart Brasileira das Obras Psicológicas Completas de Sigmund Freud.** Rio de Janeiro: Imago, v. 7. 1996.
- GUERRA, A. M. C. Psicanálise e Produção Científica. In: Moreira, J. O. Kyrillos Neto, F. **Pesquisa em Psicanálise: transmissão na universidade.** Barbacena, Ed. UEMG, 2010. p. 130-145, recuperado em 11/01/2014 de <<http://intranet.uemg.br/comunicacao/arquivos/PubLocal172P20120518120750.pdf>>.
- JERUSALINSKY, J. **Enquanto o futuro não vem: A Psicanálise na clínica interdisciplinar com bebês.** Salvador: Ágalma, 2002. 306 p.
- LACAN, J. **O seminário, livro 4: a relação de objeto (1956-1957).** Texto estabelecido por Jacques Alain Miller. Tradução Dulce Duque Estrada. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995.
- _____. A ciência e a verdade (1966). In: **Escritos.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998. p. 869-892 (artigo originalmente publicado em 1966).
- _____. Nota sobre a criança (1969). In: **Outros escritos.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003. P. 369.
- PINTO, J. M. Resistência do texto: o método psicanalítico entre a literalização e

contingência. **Ágora: Estudos em Teoria Psicanalítica**. IV(1), 2001.

SPITZ, R. A. **O primeiro ano de vida**. Tradução Erothildes Millan Barros da Rocha ed. São Paulo: Martins Fontes, 1965/1998.

RESENHA DA OBRA "HABEAS CORPUS COLETIVO"⁵⁷

*Tiago Lenoir Moreira*⁵⁸

A professora Lilian Nássara Miranda Chequer é mestre em Direito, desde 2014, pela Universidade de Itaúna-MG, oportunidade em que apresentou à comunidade acadêmica a seguinte dissertação: Habeas Corpus Coletivo: O direito de liberdade de locomoção à luz da nova summa divisio constitucionalizada direitos individuais e coletivos. Sua dissertação de Mestrado foi aprovada com louvor resultando na publicação da obra ora analisada.

De forma sistemática, através de um raciocínio indutivo (análise de casos concretos), pesquisa bibliográfica e jurisprudencial a autora responde a seguinte indagação em sua obra: Será possível a aplicação do instituto do habeas corpus no âmbito coletivo, para proteção da liberdade de locomoção dos seres, tendo em vista a sua interpretação à luz da nova summa divisio constitucionalizada na sociedade de risco?

Para responder tal indagação, a autora faz uma análise dos direitos fundamentais à luz dos direitos coletivos, demonstrando a possibilidade da proteção do direito de liberdade de locomoção de forma coletiva, assim como para além dos seres humanos.

Segundo a autora, no atual paradigma de Estado Democrático de Direito, os direitos fundamentais são os fundamentos e o núcleo essencial da Constituição. Para ter uma vida com dignidade, a Constituição de 1988 estabelece diversos direitos fundamentais, essenciais e necessários para qualquer espécie de vida.

⁵⁷ CHEQUER, Lilian Nássara Miranda. Habeas Corpus Coletivo. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2015.

⁵⁸ Mestrando em Proteção dos Direitos Fundamentais pela Universidade de Itaúna - UIT

Ao discorrer sobre a nova summa divisio constitucionalizada, parte do pressuposto que os direitos coletivos são fundamentais e devem visar à maior efetividade no intuito de garantir transformação social. A autora sustenta sua tese nos ensinamentos do professor Gregório Assagra:

Constitui compromisso do Estado Democrático de Direito operacionalizar o verdadeiro rompimento com as concepções capitalistas, portanto burguesas, do Estado Liberal Individualista, ainda impregnadas no Welfare State. A sua finalidade é a transformação da realidade social com a implantação, em processo democrático dinâmico e constante, da igualdade material. Não é um rompimento com a dominação político-ideológica da classe burguesa e com as estruturas do Estado Liberal, ainda impregnadas no Estado Social, que impedem a efetiva socialização do Direito e do Estado e a transformação da realidade social.⁵⁹

O habeas corpus, como garantia fundamental, é indisponível. Não é possível pensar em um Estado Democrático de Direito sem essa garantia constitucional. Logo, o habeas corpus constitui-se em uma das garantias constitucionais mais importantes, sendo reconhecido internacionalmente.

A autora defende o Habeas Corpus como instrumento de Garantia da Liberdade de Locomoção Coletiva na Sociedade de Risco. O conceito de sociedade de risco confunde-se com o de globalização, tendo em vista os riscos afetam nações e classes sociais diversas, sem respeitar fronteiras de nenhum tipo⁶⁰. Nesse contexto, Giddens afirma que a idéia de risco tem sido sempre relacionada com a modernidade⁶¹.

O Habeas Corpus Coletivo possui a mesma essência do writ individual, contudo é utilizado quando uma coletividade está com seu direito de liberdade de locomoção ameaçado ou lesado.

Alguns casos concretos, exemplificados na obra da professora Chequer, poderão ensejar a impetração do Habeas Corpus Coletivo:

* Condomínios fechados em via pública, como violação do direito difuso de ir, vir e ficar.

⁵⁹ ALMEIDA, Gregório Assagra de. Direito material coletivo: superação da summa divisio direito público e direito privado por uma nova summa divisio constitucionalizada, p. 173.

⁶⁰ Cf. BECK, Ulrich. Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade. Tradução Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010. p. 44-45

⁶¹ GIDDENS, Anthony. Um mundo desbocado: los efectos de la globalización em nuestras vidas. Madrid: Taurus, 2000. p. 15.

* Toque de recolher em casos que juízes editam portarias, com base no Estatuto da Criança e do Adolescente, invocando, o princípio da proteção integral dos menores. Tal ação viola o princípio da legalidade, vez que não se pode recolher os menores fora das hipóteses legais.

*Manifestações Populares. Neste caso os direitos coletivos como os difusos podem ser objeto de proteção do habeas corpus coletivo, no intuito de garantir aos manifestantes o direito de locomoção.

* Presos que se encontram em presídios, cadeias, delegacias em situação degradante, com superlotação ou durante a execução criminal.

* Resguardo de Direito de Locomoção dos animais e, quem sabe dos vegetais. Em que pese a resistência do Judiciário em aceitar a impetração do writ em favor de animais, diante da atual visão constitucional, ampla, a fim de garantir a maior efetividade possível, é completamente aceitável a utilização desse remédio heróico.

Em cinco capítulos, mais a conclusão a autora consegue afastar a idéia individualista do direito de locomoção e do instituto do habeas corpus, aprimora o conhecimento do Direito Coletivo, evitando a improcedência dos habeas corpus coletivos, fornece base jurídica para demonstrar a utilização do writ no campo coletivo, bem como refletir, de forma exploratória, sobre a possibilidade de utilização do habeas corpus individual ou coletivo para além dos seres humanos, desenvolve a possibilidade inibitória, com o fim de garantir a efetividade do direito de liberdade de locomoção e faz uma interpretação ampla e irrestrita do direito fundamental de liberdade frente à summa divisio constitucionalizada.

Em síntese, trata-se de uma obra original que não esgota o tema proposto, todavia leitura obrigatória aos amantes da Liberdade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito material coletivo: superação da summa divisio direito público e direito privado por uma nova summa divisio constitucionalizada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010.

CHEQUER, Lilian Nássara Miranda. **Habeas Corpus Coletivo**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2015.

GIDDENS, Anthony. **Um mundo desbocado: los efectos de la globalización em nuestras vidas**. Madrid: Taurus, 2000.

SAÚDE: O QUE É PÚBLICO E O QUE É ESTATAL

Fabiano Verli⁶²

RESUMO

No presente trabalho, busca-se discutir a constitucionalidade da cobrança prevista no art. 32 da lei nº 9.656/98. Todo o texto se desenvolve no arcabouço constitucional brasileiro, sempre atento aos seus princípios basilares e tentando se desvencilhar de preconcepções extrajurídicas que não ajudam a clarificar o modo constitucionalmente aceitável de se financiar a saúde no Brasil. **Palavras-chave:** cobrança prevista; princípios basilares; preconcepções extrajurídicas

ABSTRACT

In this paper, I try to examine the constitutionality of the charge exacted on the basis of article nr. 32 of Brazilian federal act nr. 9,656/98. The entire text develops the issue within constitutional framework, always attentive to its basic principles and trying to cut itself loose from preconceptions not based on law, which do not help to clarify an acceptable constitutional way to finance health care in Brazil.

Keywords: expected recovery; basic principles; extrajuridic preconceptions.

1. INTRODUÇÃO

O problema do financiamento da saúde é, junto com o previdenciário, o mais importante desafio das sociedades que, na nossa época, atingiram a maturidade. Maturidade em diversos sentidos sejam eles políticos, econômicos ou etários.

Pode-se afirmar que a conta é alta e nem sempre o orçamento aguenta. Daí surgem tentativas de solução dos mais diversos matizes: aumento de tributos de receita vinculada à saúde, aumento de tributos *tout court*; estímulo à criação de fundos privados mantidos por receitas privadas e públicas na forma de subsídios; parcerias com entidades antigas já tradicionais na prestação de serviços de saúde, como as santas casas; estímulos a planos de saúde

⁶² Professor de Direito Constitucional, Professor de Direito Previdenciário, Mestre em Direito Tributário pela UFMG, Autor do livro *Impostos e preços públicos* (Editora RT, 2004), Juiz Federal – TRF 1ª Região

privados abertos à população em geral; estímulos a planos de saúde restritos a grupos específicos; desoneração tributária do setor de saúde como um todo etc.

Dentre essas soluções, surgiu uma que especialmente chama atenção: aquela do “reembolso” ao SUS por atendimentos que “teriam que ser prestados por operadoras de planos de saúde”.

O presente trabalho busca analisar essa obrigação legal, hoje inscrita no art. 32 da lei nº 9.656/98, lei da prestação de serviços de saúde suplementar.

Recorre-se assim à doutrina, jurisprudência, bem como à exegese contextualizada da nossa Constituição Federal, para tentar esclarecer, no máximo, possível, a natureza jurídica dessa cobrança, sua conveniência, mas, principalmente, sua constitucionalidade dentro da nossa ordem constitucional atual.

2. BRASIL, PAÍS CAPITALISTA

A CF, já no seu art. 1º, é muito clara quanto ao que somos e ao que queremos ser. Diz ela:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

(...) Traduzindo: somos um país, uma sociedade, um povo capitalista, tendentemente liberal. Nossa Constituição Federal não despreza, em nenhum momento, a livre iniciativa. Ela está no mesmo patamar em que se encontra o também fundamental valor trabalho.

Em nenhum de seus momentos a Constituição Federal avaliza a expropriação como regra, como meio de vida do Estado ou da sociedade brasileira. Pelo contrário: a separação entre o patrimônio e obrigações públicas e seus correlatos privados é encarecida por todo o texto. O Estado tem suas obrigações e a sociedade não estatal tem as suas, inclusive a de pagar tributos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;(...)

Assim, difícil imaginar a sustentabilidade de uma sociedade, de um sistema jurídico ou de uma simples tese que se baseie no vale-tudo quando o assunto for a obtenção de fundos.

É dessa forma que se organizam as sociedades que dão certo e não há um único exemplo, ainda que passageiro, que infirme tal assertiva.

Quem não reconhece como razoável a ideologia constitucional social-liberal tem, à sua disposição, uma gama de bons exemplos de sociedades que trilham outros caminhos: o povo norte-coreano, o povo somali, o povo cubano, o povo venezuelano ultimamente. Na verdade, os exemplos fáticos contrários à ideologia da Constituição Federal brasileira são a maioria num mundo de quase 200 países.

É com essa base teórica que enxergo a legislação constitucional e infraconstitucional no Brasil.

3. SERVIÇOS PÚBLICOS

Público nem sempre é a mesma coisa que estatal. Tudo que é estatal é, em alguma medida, público.

Indo direto ao ponto, acolho o bem fundamentado entendimento de DI PIETRO, que diz que os serviços públicos podem ser classificados primeiramente como:

- 1) Administrativos (burocracia estatal, grosso modo).
- 2) Comerciais ou industriais (intervenção na economia e serviços de infraestrutura como correios, transporte, luz etc).
- 3) Sociais (essenciais ao bem-estar social, como educação, saúde, segurança pública, assistência e previdência).

Para DI PIETRO, os serviços ainda se classificariam como:

1) Exclusivos (executados diretamente ou por meio de delegação estatal, como concessão, permissão etc).

2) Não exclusivos (livres a todas as demais pessoas, desde que satisfeitas condições de desempenho).

Ora, os serviços de saúde prestados por planos, convênios e congêneres são serviços sociais não exclusivos. Isso está expresso nos CF 197 e 199.

E isto não é nenhum favor à iniciativa privada ou concessão excepcional. Pelo contrário: historicamente, por milênios, a saúde pública não foi atribuição do Estado.

Sim, o que hoje se toma por regra, como algo dado, como algo atávico até, na verdade, é algo novo. Só recentemente o Estado entrou nessa atividade com força e até dominância. Até o séc. XVIII, XIX, era função básica de entidades não estatais, como a Igreja, por melhor exemplo.

Quem é, portanto, novo no ramo é o Estado, não a iniciativa privada. E a saúde só melhorou para todos justamente quando o Estado entrou. Tal melhora estrondosa, entretanto, não pode ser confundida com uma justificativa para que se alheie a iniciativa privada do setor ou para que se veja sua atuação apenas como tolerada, incidental, excepcional. A saúde pararia sem a iniciativa privada. A iniciativa privada é tão importante quanto o Estado. Sua participação no esforço global de atendimento à saúde não tem nada de excepcional.

Quase metade dos brasileiros ou pagam consultas e outros procedimentos particulares ou têm plano de saúde.

Outro aspecto fundamental: diferentemente de uma concessionária de telefonia, que, ao ganhar uma concessão, tem a garantia da manutenção do seu mercado, pois ela ganha exclusividade ou direito de operar num mercado controlado, ou seja, de jogadores em número controlado, uma prestadora de saúde concorre com outras, pois a saúde, a previdência, a educação e a assistência são livres para todos os brasileiros que satisfizerem os requisitos, inclusive técnicos, para a sua correta prestação.

É um esquema bem diferente das concessões e permissões do conjunto de serviços exclusivos do Estado. Neste caso, o Estado ou monopoliza, prestando diretamente o serviço, ou o delega de modo controlado, inclusive podendo exigir contraprestação, deveres acessórios, outorgas etc.

É o que acontece com o serviço de telefonia ou com o serviço de táxi – neste, primeiro o cidadão tem que dar um dinheiro para o município, “comprando a placa”.

Esse sistema constitucional não existe à toa.

Ele sempre soube que o Estado, sozinho, não aguentaria prestar o serviço com boa qualidade e, principalmente, com universalidade de atendimento.

Dáí a suplementação do serviço público estatal pelo serviço de relevância pública prestado por particular onerosamente.

Ai de nós se não fosse esta saúde suplementar.

Assim, o prestador de serviço de saúde deve ter liberdade para prestar o serviço e, neste caso, não há outorga.

Além de conformidade com protocolos procedimentais sanitários e de direito em geral (direito do consumidor, sobretudo), nada lhe pode ser cobrado, exceto o que todo empresário paga: os impostos regulares, as taxas de fiscalização e prestação de serviço público, os valores devidos por responsabilidade civil, os valores decorrentes de contrato com o Estado ou as multas.

O operador privado de serviços de saúde não é concessionário de nada.

A sua atividade é de livre prestação, observadas os requisitos.

Se ele quiser ter 1 clínica, ele terá.

Se ele quiser ter 100, o Estado não poderá impedi-lo.

Ele está jogado na cova do ambiente concorrencial.

Diferente de concessionário. Este tem reserva de mercado – grosso modo – e deve se submeter a cumprir garantias, como, por exemplo, metas de universalização de cobertura de celular ou duplicação de estradas.

4. QUANDO TEMOS A OBRIGAÇÃO DE LEVAR DINHEIRO AO ESTADO?

A obrigação de levar qualquer quantia ao Estado ocorre em algumas hipóteses.

Indo direto ao ponto: entende-se muito completa a descrição dessa realidade por GERALDO ATALIBA, para quem o cidadão tem apenas 4 possibilidades de ser obrigado a levar dinheiro aos cofres públicos:

- 1) Tributo.
- 2) Multa.
- 3) Obrigações convencionais.
- 4) Responsabilidade civil.

Alguém poderia objetar: e a desapropriação? Observe-se, contudo, que desapropriação não consiste em obrigação de levar dinheiro ao Estado. No processo de desapropriação, o desapropriado é credor, não devedor do Estado.

E o caso dos royalties de mineração, por exemplo? Neste caso, já há jurisprudência do STJ e entendimentos do STF afastando a natureza tributária da obrigação. Tudo indica que se trata de uma participação devida ao dono do minério, a União, por aquele que livremente procura explorar o tal minério – contratual, portanto, a relação.

Então, por tudo que se observa, a já vetusta tese de ATALIBA é, sim, bem completa. É boa. Resistiu ao tempo.

A obrigação do art. 32 da lei nº 9.656/98 não decorre de multa. Isto ninguém discute. Também não é tributo. E ninguém discute isso. Também não há contrato em entre União Federal e operadora. Indiscutível.

Resta a indenização.

Pode-se considerar que só há indenização, até por razões etimológicas, quando há o seu pressuposto, ou seja, o dano.

Onde está o dano causado pela operadora de plano de saúde? Em que ele prejudicou a União ou a ANS?

Se não existisse nenhuma operadora de plano de saúde, a União Federal, claro, por imperativo constitucional, junto com estados e municípios, teria que atender a todos os residentes no território nacional que não quisessem/pudessem pagar diretamente por prestações de serviços de saúde particulares.

Por sorte, existem planos de saúde que, junto com a contratação particular, aliviam a pesada carga do Estado.

Só se pode falar em dano quando alguém, alternativamente:

- 1) Causa um prejuízo direto a bem ou à pessoa de alguém.
- 2) Impede uma atividade (lucros cessantes).
- 3) Tira a chance de alguém ganhar algo.

4) Descumpra dever de zelo, garantia ou congêneres.

Item 1. Não foi a operadora que causou a despesa no SUS. Isto foi causado pelo Cidadão-contribuinte, que tem direito à saúde “gratuita”, em primeiríssimo lugar, contra o Estado. Não contra a operadora, já que o “dever de caridade” seria uma contradição em termos.

Por fim, é evidentemente que a operadora não foi atendida por ninguém do Estado. Não deu despesa ela mesma.

Itens 2 e 3, fora de questão.

Item 4. Não há qualquer culpa de qualquer pessoa neste caso. Que zelo ou garantia deve suprir o operador ao SUS?

Observa-se, que não há qualquer base lógica, dentro do sistema jurídico atual, para a cobrança do art. 32 da lei nº 9.656/98. Fora dele, sim, pode-se haver. Dentro, não.

5. A INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 32 DA LEI Nº 9.656/98

O caso não gostar ou não do sistema de saúde privada no Brasil. Não despertam qualquer simpatia os planos de saúde pelo que eles muitas vezes fazem.

Isto é uma coisa.

Outra, bem diferente, é achar que mais um erro possa consertar outros tantos.

Um erro grave, pois atinge o nosso sistema constitucional, relativamente liberal e capitalista no seu cerne. Subverte princípios centrais do nosso ordenamento.

O Povo Brasileiro, através da CF, resolveu que o Brasil é um país de economia relativamente liberal, com livre iniciativa e com deveres sociais divididos entre Estado e sociedade em geral.

O CF 194 é direto:

Art. 194. 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.

Os CF 196 e 197 completam este quadro constitucional relativamente à saúde:

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

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.(CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988).

Fica clara a máxima decisão política do Povo Brasileiro por uma saúde que deve ser objeto de atenção do Estado e da iniciativa privada.

Qual a base disto? Quem é complementar de quem? Pode-se afirmar que a base é o Estado. É o SUS.

O dever de dar apoio ao cidadão, pobre ou rico, com ou sem plano de saúde, é do Estado, em primeiro e em último lugar.

Ao atender um segurado, digamos da Unimed, atropelado, na beira da estrada, o Estado não presta qualquer favor à Unimed, que nem o pediu. Ele apenas devolve um pouco que o pagador de tributos lhe deu na forma de tributos. É uma relação entre o Estado e o seu contribuinte/cidadão – e só.

O Estado não está suplementando nada. Está apenas cumprindo seu papel. O operador de plano não tem nada a ver com isto. Pelo menos, não num país capitalista (e o somos, mal e mal, gostemos ou não).

Verifica-se que quem sempre ajuda o Estado é o operador, não o contrário. Evidentemente, nenhum operador faz nada disso por caridade, a que ninguém pode ser obrigado. Faz para ganhar dinheiro. Algum problema nisso? Segundo a Constituição Federal, nenhum.

Entende-se que cerca de 1/3 dos brasileiros desafogam o sistema de saúde – que era para ser público de qualidade em tudo – através de árduas contribuições individuais e de empresas empregadoras.

Num pensamento a contrário, pode-se simplesmente imaginar um Brasil sem qualquer plano de saúde operando.

Como estaria o SUS?

Daí a importância da saúde complementar. E ela é só complementar. Ela não tem qualquer obrigação social maior do que qualquer outra empresa de

qualquer ramo de livre exercício. Isto até porque a Cemig, a Copasa, na hora de remeter a conta do mês, não dá à operadora de plano de saúde qualquer isenção ou desconto pela sua relevância social.

Por mais que a operadora de planos de saúde desempenhe um serviço de relevância pública e seja fundamental para a saúde do povo em geral o seu labor, jamais ela consegue gratuidade em algo que faz. Pelo contrário: paga tudo, inclusive contribuições e impostos, com pouca ou nenhuma diferença em relação aos outros setores da economia, salários, alugueis, IPTU, ISS etc.

Assim, sem preconceitos, não ao jurista achar uma desculpa para esta ilegal exação continuar sendo feita.

Os operadores de planos já têm as suas obrigações, como qualquer empresa; já têm seus problemas. Eles não podem ser pinçados como algozes para bancar a parte do Estado na equação dos CF 194-197.

Os operadores têm atividade privada, como outra qualquer, no que se refere a regras de mercado (não as técnicas e específicas, claro). Vão à “falência” (liquidação extrajudicial), são acionados juridicamente e, além de ajudar a desafogar parte relevantíssima do volume de atendimentos que estariam a cargo do Estado, ainda pagam, eles mesmos, impostos.

Pelos serviços que prestam, dever-se-ia ter é isenção, se a política pública fosse mais inteligente, isenção para os serviços de relevância pública da organização, não dos que lucram (às vezes muitíssimo) com ela.

Pagam-se impostos e, como qualquer empresa repassa o que podem para os seus consumidores (nunca 100 %, já que impossível numa economia de mercado).

Essa cobrança de impostos, quaisquer que sejam as alíquotas, contudo, é constitucional. Nada a reparar do ponto de vista jurídico.

O que não parece ser constitucional é, como se diz, o “extra” que se quer tirar dos planos.

Usando a mesma base de argumentação do Legislador Ordinário, então, dever-se-ia cobrar dos grandes conglomerados educacionais e das escolas particulares em geral um “ressarcimento” pelos gastos que o Estado está tendo na UFMG, na UFRJ, na USP etc.

Por outro lado, não se trata a despesa do SUS com segurado, de subvenção, pois esta tem sua disciplina feita nas normas específicas para isto

e não houve qualquer pleito de qualquer plano para a realização de qualquer procedimento pago pelo SUS.

Lado outro, o plano não pode proibir seu cliente de procurar o SUS (mantido pelo contribuinte, que também, por acaso, é seu cliente) na hora que ele bem entender.

De mais a mais, o contrato entre o cliente e o plano é saúde suplementar. É um plus em cobertura. O plano não tem vocação nem promete substituir o Estado.

A repartição de riquezas é uma meta obrigatória, mas isto não pode ser feito à *la diable*, com base em preconceitos e truculência conceitual e legislativa, pois não dá certo. Só isso.

Dáí pode-se observar total injuridicidade na cobrança de um *plus*, com previsto no art. 32 da lei nº 9.656/98.

Segundo alguns, haveria um antigo posicionamento firmado pelo STF, que teria acolhido a tese da constitucionalidade do art. 32 da lei nº 9.656/98 anos atrás.

Não se pode afirmar que o STF estava tão certo disso inicialmente. É bom que se restabeçam os fatos como eles são: no início, ou seja, no julgamento da ADI nº 1931-DF, a constitucionalidade do art. 32 não foi apreciada de forma individualizada e específica quanto ao assunto em comento.

ADI 1931 MC / DF - DISTRITO FEDERAL MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgamento: 21/08/2003 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJ 28-05-2004 PP-00003 EMENT VOL-02153-02 PP-00266 Parte(s) REQTE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE – HOSPITAIS ESTABELECIMENTOS E SERVIÇOS – CNS ADVDOS. : MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA E OUTRA REQDO. : PRESIDENTE DA REPÚBLICA REQDO. : CONGRESSO NACIONAL EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORDINÁRIA 9656/98. PLANOS DE SEGUROS PRIVADOS DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE. MEDIDA PROVISÓRIA 1730/98. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE ATIVA. INEXISTÊNCIA. AÇÃO CONHECIDA. INCONSTITUCIONALIDADES FORMAIS E OBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. OFENSA AO DIREITO ADQUIRIDO E AO ATO JURÍDICO PERFEITO.

1. Propositura da ação. Legitimidade. Não depende de autorização específica dos filiados a propositura de ação direta de inconstitucionalidade. Preenchimento dos requisitos necessários.
2. Alegação genérica de existência de vício formal das normas impugnadas. Conhecimento. Impossibilidade.
3. Inconstitucionalidade formal quanto à autorização, ao funcionamento e ao órgão fiscalizador das empresas operadoras de

planos de saúde. Alterações introduzidas pela última edição da Medida Provisória 1908-18/99. Modificação da natureza jurídica das empresas. Lei regulamentadora. Possibilidade. Observância do disposto no artigo 197 da Constituição Federal.

4. Prestação de serviço médico pela rede do SUS e instituições conveniadas, em virtude da impossibilidade de atendimento pela operadora de Plano de Saúde. Ressarcimento à Administração Pública mediante condições preestabelecidas em resoluções internas da Câmara de Saúde Complementar. Ofensa ao devido processo legal. Alegação improcedente. Norma programática pertinente à realização de políticas públicas. Conveniência da manutenção da vigência da norma impugnada.

5. Violação ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito. Pedido de inconstitucionalidade do artigo 35, caput e parágrafos 1º e 2º, da Medida Provisória 1730-7/98. Ação não conhecida tendo em vista as substanciais alterações neles promovida pela medida provisória superveniente. 6. Artigo 35-G, caput, incisos I a IV, parágrafos 1o, incisos I a V, e 2o, com a nova versão dada pela Medida Provisória 1908-18/99. Incidência da norma sobre cláusulas contratuais preexistentes, firmadas sob a égide do regime legal anterior. Ofensa aos princípios do direito adquirido e do ato jurídico perfeito. Ação conhecida, para suspender-lhes a eficácia até decisão final da ação. 7. Medida cautelar deferida, em parte, no que tange à suscitada violação ao artigo 5o, XXXVI, da Constituição, quanto ao artigo 35-G, hoje, renumerado como artigo 35-E pela Medida Provisória 1908-18, de 24 de setembro de 1999; ação conhecida, em parte, quanto ao pedido de inconstitucionalidade do § 2o do artigo 10 da Lei 9656/1998, com a redação dada pela Medida Provisória 1908-18/1999, para suspender a eficácia apenas da expressão "atuais e". Suspensão da eficácia do artigo 35-E (redação dada pela MP 2177-44/2001) e da expressão "artigo 35-E", contida no artigo 3o da Medida Provisória 1908-18/99.

Decisão

O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a legitimidade ativa da autora. Votou o Presidente. Em seguida, após o voto do Senhor Ministro Maurício Corrêa (Relator), não conhecendo da ação quanto às inconstitucionalidades formais e, na parte relativa à violação ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito, também não conhecendo da ação quanto ao pedido de inconstitucionalidade do caput do art. 35, e do § 1º da lei impugnada, e do § 2º da Medida Provisória nº 1.730-7/98, tendo em vista as substanciais alterações neles promovidas, e deferindo, em parte, a medida cautelar, tudo nos termos do voto do Relator, o julgamento foi suspenso em virtude do pedido de vista formulado pelo Senhor Ministro Nelson Jobim. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello. Plenário, 20.10.99. Prosseguindo-se no julgamento, após o voto do Senhor Ministro Nelson Jobim, que acompanhou o Relator, o Tribunal não conheceu da ação quanto às inconstitucionalidades formais, bem assim relativamente às alegações de ofensa ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à inconstitucionalidade do artigo 35 e seu § 1º da Lei nº 9.656, de 03 de junho de 1998, e do § 2º, acrescentado a esse pela Medida Provisória nº 1.730-7, de 07 de dezembro de 1998, alterado pela Medida Provisória nº 1.908-17, de 27 de agosto de 1999, por falta de aditamento à inicial. Em seguida, deferiu, em parte, a medida cautelar, no que tange à suscitada violação ao artigo 5º, XXXVI da Constituição, quanto ao artigo 35-G, hoje, remunerado como artigo 35-E pela Medida Provisória nº 2.177-44, de 24 de agosto de 2001, em seus incisos I a IV, §§ 1º, incisos I a V, e 2º, redação dada pela Medida Provisória nº 1.908-18, de 24 de setembro de 1999; conheceu, em parte, da ação quanto ao pedido de

inconstitucionalidade do § 2º do artigo 10 da Lei nº 9.656/1998, com a redação dada pela Medida Provisória nº 1.908-18/1999, para suspender a eficácia apenas da expressão "atuais e", e indeferiu o pedido de declaração de inconstitucionalidade dos demais dispositivos, por violação ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido. Em face da suspensão da eficácia do artigo 35-E (redação dada pela MP nº 2.177-44/2001), suspendeu também a eficácia da expressão "artigo 35-E", contida no artigo 3º da Medida Provisória nº 1.908-18/99. Decisão unânime. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello, e, neste julgamento, o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Presidência do Senhor Ministro Maurício Corrêa. Plenário, 21.08.2003.

Tal certeza só veio recentemente, como o julgamento do tem nº 345:

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, apreciando o tema 345 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário e fixou a seguinte tese: "É constitucional o ressarcimento previsto no art. 32 da Lei 9.656/98, o qual é aplicável aos procedimentos médicos, hospitalares ou ambulatoriais custeados pelo SUS e posteriores a 4/6/1998, assegurados o contraditório e a ampla defesa, no âmbito administrativo, em todos os marcos jurídicos". Falaram: pela recorrente, o Dr. Dagoberto José Steinmeyer Lima; pela recorrida, o Dr. Cláudio Peret, Procurador Federal; pelo amicus curiae Sociedade Cooperativa de Serviços Médicos e Hospitalares de Curitiba Ltda - UNIMED CURITIBA, o Dr. Fábio Artigas Grillo; e, pelo amicus curiae UNIMED/RS - Federação das Cooperativas Médicas do Rio Grande do Sul Ltda, o Dr. Marco Túlio de Rose. Impedido o Ministro o Ministro Roberto Barroso. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 7.2.2018.

A verdade é que o STF não deu verdadeiras e profundas razões técnicas e principiológicas para tal decisão. A decisão existe. Agora parece que está sedimentado o entendimento. Ela, contudo, continua oca.

CONCLUSÃO

Portanto, percebe-se que não há ainda uma declaração firme e circunstanciada da constitucionalidade do art. 32 da lei nº 9.656/98.

Podemos concluir que o Pleno do STF admitiu repercussão geral quanto à matéria no RE nº 597.064-RJ, que, este sim, trata do problema em exame e deve ser julgado proximamente, em fevereiro de 2018.

O que se espera é a não subversão de valores caros à sociedade brasileira, como a distinção entre público e privado, público e estatal. Sem preconceitos.

REFERÊNCIAS

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 3ª ed. São Paulo: RT, 1987.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

COSNTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇO NA INDÚSTRIA: um estudo das vantagens e desvantagens no setor de pesponto em uma indústria calçadista do mercado de Nova Serrana – MG.

*Carlos Corrêa de Lacerda Júnior⁶³
Luana Torres Rodrigues Preto⁶⁴*

RESUMO

O objetivo principal deste trabalho é analisar a relação existente entre as teorias sobre o processo de terceirização industrial e a realidade que uma empresa do mercado calçadista em Nova Serrana – MG vivencia nesse processo. A terceirização é atraída por oferecer redução de custos, maior qualidade de trabalho para as organizações, aumento de eficiência e ganho na competitividade. No entanto, terceirizar um processo de produção abrange vários outros quesitos apresentados por citações científicas que foram mencionadas no trabalho, incluindo a análise de vantagens e desvantagens e impactos na implantação do processo. A opção metodológica foi exploratória, explicativa e descritiva. A coleta de dados foi através de visitas na empresa, e entrevista junto ao diretor comercial da empresa. Como resultados, destaca-se que a empresa entrevistada alega como vantagem o aumento na capacidade produtiva, tendo o fornecimento de 8 bancas de pesponto para o processo interno industrial. Ocorre a possibilidade de diversificação de produção internamente, com a eliminação do processo de pesponto; agilidade no processo produtivo e qualidade em mão-de-obra por empresas menores e com menos funcionários. Como desvantagens apontam custos gerados pela baixa qualidade dos produtos; atrasos na entrega; falta de abastecimento interno; custo alto com logística.

Palavras-Chave: Terceirização, Vantagens e Desvantagens, Pesponto, Indústria Calçadista

⁶³ Mestre em Administração e Desenvolvimento Organizacional, Professor na Faculdade de Nova Serrana – FANS

⁶⁴ Graduada em Administração pela Faculdade de Nova Serrana-MG

Abstract

The main objective of this work is to analyze the relationship between theories about the process of industrial outsourcing and the reality that a footwear company in Nova Serrana - MG lives in this process. Outsourcing is attracted by offering lower costs, higher quality of work for organizations, increased efficiency and increased competitiveness. However, outsourcing a production process encompasses several other issues presented by scientific citations that were mentioned in the paper, including the analysis of advantages and disadvantages and impacts in the implementation of the process. The methodological option was exploratory, explanatory and descriptive. The data collection was through visits in the company, and interview with the commercial director of the company. As a result, it is highlighted that the company interviewed claims as an advantage the increase in productive capacity, with the supply of 8 stanchions for the internal industrial process. The possibility of diversification of production occurs internally, with the elimination of the weaving process; agility in the productive process and quality in labor by smaller companies with fewer employees. The disadvantages are the costs generated by the poor quality of the products; delays in delivery; lack of internal supply; high cost with logistics.

Keywords: Outsourcing, Advantages and Disadvantages, Stitch, Footwear Industry

INTRODUÇÃO

Em meados da década de 1940 / 1949, as indústrias passaram o seu foco maior para produção e começaram a contratar serviços não essenciais com o objetivo de sobreviver aos custos e a logística de guerra. Nesse momento era o início do processo de terceirização.

A indústria automobilística foi pioneira a adotar essa tática, e acreditavam que a excelência está em dedicar-se a atividade que sabem desempenhar melhor, o que levaria a alcançar a máxima eficiência, capacitação e eficácia, adquirindo assim ganhos de competitividade em relação a concorrência. Um dos mais importantes pilares do processo de terceirização é a necessidade de concentração na atividade-fim da empresa, maximizando os talentos que existem dentro da organização.

Amato Neto (1995) analisa o fenômeno da terceirização como uma das consequências naturais do processo de horizontalização das organizações competitivas, afirmando que o movimento em direção à desverticalização e terceirização parecia ser um fato de dimensões internacionais. Alertava, entretanto, que deveria entender-se claramente que tal movimento constitui apenas um dos aspectos mais relevantes quando se analisa o conjunto de medidas adotadas pelas principais empresas multinacionais, no sentido de lhes conferir maior poder de competitividade no mercado internacional. Além de

buscarem novas tecnologias de produtos e processos, assim como novas formas de organização e gestão do trabalho e da produção, as empresas em geral, principalmente aquelas que atuam nos setores mais modernos e dinâmicos da economia mundial, estão procurando implantar e desenvolver novos padrões de relações com seus fornecedores, externos ou internos, que estão refletidos nas práticas de subcontratação, parcerias, alianças estratégicas, etc.

Terceirizar atividades não pode ser entendido como validade universal, pois a aplicabilidade de processos de terceirização deve ser analisada com cuidado. Pagnoncelli (1993) descreve que terceirização não deve ser um conceito generalizado a todos os segmentos e indústrias. As empresas devem analisar onde, por que e quando terceirizar, pois aquelas que optam pela terceirização são efetivamente as que precisam responder às necessidades do ambiente quanto à agilidade, flexibilidade, competitividade, etc. No entanto, o que se aplica a uma empresa pode ser inviável para outra. Isto mostra que não há uma regra única para implantação de terceirização. A única regra fundamental é que a terceirização seja uma ação tática inserida num processo de planejamento estratégico.

TERCEIRIZAÇÃO

Amato Neto (1995) define terceirização como o processo pelo qual uma determinada empresa deixa de realizar uma ou várias etapas produtivas e as repassa para trabalhadores diretamente contratados em outras empresas. Nesse processo a empresa que contrata é chamada empresa-mãe ou contratante e a que realiza a etapa proposta, empresa terceira ou contratada.

A terceirização constitui-se de um processo de transferência de funções de uma empresa para outras terceiras, sendo que estas funções podem incluir desde etapas do próprio processo produtivo daquela até atividades de apoio, tais como serviços de limpeza e manutenção predial, preparação e distribuição de alimentos para os funcionários da empresa, telefonia, vigilância, movimentação de materiais e expedição de produtos finais, dentre outras. A empresa contratante pode também deixar de produzir alguns produtos e comprá-los de outra empresa. Todo esse processo que abrange a tomada de

decisão, por parte da empresa contratante, de desativar uma ou um conjunto de atividades até a realização de contrato com terceiros, é compreendido como terceirização (DIEESE, 2012; RACHID, 2000).

Para o SEBRAE (2004), terceirização dá-se pela contratação de uma empresa de serviços realizados por pessoa física (profissionais autônomos) ou jurídica (empresas especializadas), para realizar determinados serviços de que necessite, desde que não relacionados às suas atividades-fim, isto é, suas principais atividades descritas na cláusula objeto do contrato social das empresas. Entretanto, é notório casos de empresas que só se ocupam com o desenvolvimento dos produtos ou sua comercialização, deixando a cargo das empresas terceiras todas as etapas produtivas.

Além disso, SEBRAE (2003, 2004) também destaca que a terceirização não pode conter elementos caracterizadores da relação de emprego, ou seja, não apresentar entre empresa contratante e contratada relação de subordinação, habitualidade, horário, pessoalidade e salário.

O processo de terceirização tem suas características padrão e se apresenta usual em diversas áreas, tanto da produção de bens quanto de serviços. Como exemplos DIEESE (2012) destaca o setor público, o setor financeiro, o setor elétrico, o setor químico, o setor de construção civil e as atividades de logística nas organizações (DIEESE, 2012).

Peter Drucker em 1989 afirmou no seu artigo *The Economist*, que as empresas passariam por grandes reestruturações cada vez mais fortes até o final daquele século, e que duas regras seriam seguidas: (1) as atividades ou funções que não representassem a essência da Missão da Empresa seriam subcontratadas e (2) o trabalho seria levado aonde as pessoas estão, em vez das pessoas ao local de trabalho, afirmando ainda: “A General Motors terá que se tornar a Especific Motors, trabalhando na focalização tanto em seu negócio quanto em seus clientes.” (PAGNONCELLI, 1993).

Ainda como PAGNONCELLI (1993), a terceirização pode permitir esta focalização. As empresas atualmente podem encontrar no mercado, uma flexibilidade e qualidade superior ao que têm internamente. A vantagem competitiva surge quando se pode ter funcionários e custos gerais ligados a serviços que podem ser comprados externamente. O recurso gerencial pode ser alavancado pela administração – um dos recursos mais importantes e caros

da empresa – já que dedicar atenção a atividades periféricas não será necessário.

Queiroz (1998) define terceirização de diversas formas:

É uma técnica administrativa que possibilita o estabelecimento de um processo gerenciado de transferência, a terceiros, das atividades acessórias e de apoio ao escopo das empresas que é a sua atividade-fim, permitindo a estas se concentrarem no seu negócio, ou seja, no objetivo final.”

“É uma metodologia de motivação e fomento à criação de novas empresas, possibilitando o surgimento de mais empregos.”

“Incentiva o aparecimento de micro e médias empresas, e ainda o trabalho autônomo, gerando também a melhoria e incremento nas empresas existentes no mercado, com ganhos de especialidade, qualidade e eficiência.”

“É o processo da busca de parcerias, determinado pela visão empresarial moderna e pelas imposições do mercado. Não mais poderemos passar para os preços os elevados custos. Isto tem feito com que os empresários se preocupem com a qualidade, competitividade, agilidade de decisão, eficiência e eficácia que acabam resultando na manutenção dos clientes e consumidores.

Para Pagnoncelli (1993), terceirização é como “um processo planejado de transferência de atividades para serem realizadas por terceiros”.

FATORES DETERMINANTES PARA A TERCEIRIZAÇÃO

A produtividade e a competitividade são as principais preocupações das empresas modernas e líderes de mercado. As organizações precisam de maior flexibilidade e agilidade no atendimento aos seus consumidores. Essa postura requer estruturas organizacionais enxutas e uma visão holística. As decisões de mudanças precisam alcançar os níveis mais baixos da organização, onde os seus efeitos são processados mais rapidamente e os produtos são alterados de acordo com os interesses do mercado. (QUEIROZ, 1998).

Pagnoncelli (1993) afirma que as principais expectativas que são criadas em torno de um processo de terceirização, como, por exemplo, mudança de comportamento e aumento de performance, estão distribuídas por toda a organização e por esse motivo somente poderão ser observadas a médio ou longo prazo. A redução de custos não deve ser a finalidade principal da terceirização. Deve ser buscada por meio de melhoria da qualidade, produtividade e focalização naquilo que a empresa faz de melhor.

Cerutti et al. (2003), DIEESE (2007) e SEBRAE (2004) apontam que um dos fatores motivadores para a terceirização é a forte pressão para o aumento das margens de lucro e a diminuição dos custos da empresa. Os autores lembram que atualmente existem muitos recursos humanos especializados, aptos e com baixo custo, disponíveis no mercado, o que proporciona redução nos custos, aumento na qualidade, redução no tempo de produção e possibilidade de lançamentos de novos produtos, pois com a mão de obra especializada sendo terceirizada, a flexibilidade de produzir novos produtos aumenta. Além disso, os autores lembram que com a terceirização há uma economia em se tratando dos custos fixos para a empresa.

Outros pontos de destaque por empresários, descrito na pesquisa de DIEESE (2007), são o aumento da eficiência; a facilidade de gestão, com a redução de etapas a serem gerenciadas dentro da empresa-mãe; a maleabilidade em momentos de crise, pois é mais fácil cancelar a atividade terceirizada do que realizar dimensionamentos na produção; a redução de custos; o maior controle da qualidade; maior participação dos dirigentes nas atividades-fim da empresa e concentração dos talentos no negócio principal da empresa.

Segundo a CNI (2009), na terceirização, busca-se a melhoria da qualidade, maior acesso à tecnologia e a redução de custos.

TEORIAS RELACIONADAS AO PROCESSO DE TERCEIRIZAÇÃO

Existem diversas teorias, na literatura em Administração, que podem explicar os processos de terceirização nas organizações, dentre as quais, destacam-se a Teoria da Dependência de Recursos, a Teoria Baseada em Recursos, a Teoria das Competências e Capacidades Dinâmicas e a Teoria Econômica dos Custos de Transação. Moraes et al (2006) apresentam um breve resumo sobre essas teorias.

De acordo com a Teoria da Dependência de Recursos, nenhuma organização é capaz de gerar todos os recursos de que necessita para a sua sobrevivência. Da mesma forma, as organizações não conseguem desempenhar todas as atividades necessárias ao seu funcionamento de modo a tornar-se autossuficiente (HALL, 1984). Isto significa que as organizações

dependem do seu ambiente externo para a obtenção de recursos ou de atividades necessárias ao seu funcionamento, que podem variar desde as matérias-primas, capital, pessoas, operações de serviços, informações, dentre outras.

Embora as necessidades organizacionais sejam crescentes e ilimitadas, os recursos disponíveis no ambiente são limitados. Diante disto, objetivando defender seus interesses e minimizar as incertezas quanto à disponibilidade de recursos, as organizações buscam, por um lado, o controle dos recursos de que necessitam, e por outro, a diminuição da sua dependência em relação aos detentores desses mesmos recursos (CUNHA, 1996).

A segunda teoria citada, a Baseada em Recursos (PENROSE, 1959; BARNEY, 1991), está relacionada aos recursos disponíveis que tornam as organizações diferentes das outras e que podem trazer diferenciais competitivos importantes, sendo que a unidade de análise é a empresa.

Vasconcelos e Cyrino (2000), afirmam que o modelo de análise SWOT (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças) apresenta alguns conceitos básicos da Teoria Baseada em Recursos quando parte da análise de forças e fraquezas da organização. O referido modelo baseia-se em uma análise interna, com foco nos recursos e nas competências distintas.

De acordo com os autores, a análise SWOT aproxima-se em muito da Teoria Baseada em Recursos, ou seja, fundamenta que a competitividade de uma organização é influenciada pela capacidade de selecionar e combinar os recursos necessários e adequados às ameaças e oportunidades percebidas.

A Teoria das Competências e Capacidades Dinâmicas pode ser considerada uma evolução da Teoria Baseada em Recursos. Essa terceira teoria também está fundamentada no ambiente interno. Ocorre, entretanto, que a mesma considera as frequentes mudanças nas condições ambientais, o que exige das empresas uma constante recomposição e aperfeiçoamento de sua base de recursos e competências, já que os recursos essenciais modificam-se a partir das mudanças nas condições ambientais.

De acordo com essa abordagem, nem todas as competências podem ser consideradas *core competencies* (competências essenciais) (HAMEL; PRAHALAD, 1995). Nesse caso, a criação do conhecimento organizacional

tem papel de destaque, principalmente em setores que dependem fundamentalmente desta capacidade.

A última teoria citada é a Teoria dos Custos de Transação que parte do pressuposto de que o principal objetivo de uma organização é a minimização dos custos envolvidos nas trocas de recursos com o meio ambiente. (WILLIAMSON, 1975).

Está fundamentada na racionalidade limitada (SIMON, 1987) a partir da qual os indivíduos e grupos organizacionais têm uma capacidade limitada de obter e interpretar informações.

Conseqüentemente, de acordo com esta teoria, quanto mais complexo for o ambiente, maiores serão as dificuldades para obter e processar as informações, logo maiores serão os custos de transação. As organizações procuram, então, controlar as mudanças, influenciando o curso das mesmas. Quando a Teoria dos Custos de Transação é correlacionada com as outras, pode-se afirmar que quanto maior for a dependência que uma organização tiver dos recursos de outra, maior serão os custos de transação envolvidos. Esses custos, porém, tendem a diminuir quando a organização detém uma competência única, da qual outras organizações dependem.

De acordo com os autores, as teorias citadas acima apresentam pontos decisivos para a adesão pela terceirização. Destacam desde o fato de que as organizações não são capazes de gerarem todos os recursos necessários a seu funcionamento, até a busca pela diminuição dos custos envolvidos, passando pela análise de seus recursos e competências.

Cabe reforçar que a busca pela diminuição de custos não justifica a opção de terceirizar com o objetivo de reduzir custos somente, mas sim que este será alcançado a partir de diversas outras ações (MORAES et al, 2006).

GERENCIAMENTO DE TERCEIRIZAÇÃO

Terceirização acarreta mudanças na organização. Araújo (2007) sugere as seguintes ações que devem estar presentes nos processos de mudança:

a. busca do contínuo suporte da alta administração;

b. evitar a expectativa da solução para todos os problemas identificados, como por exemplo, o desenvolvimento de lealdade absoluta pela organização e aumento do moral;

c. consciência, por parte dos condutores, de que o próprio processo já é uma mudança importante na estrutura da organização e que os resultados não serão plenos e imediatos;

d. controle permanente do gestor sobre o processo de mudança.

Atualmente, a utilização da terceirização no Brasil e no mundo, encontra-se sedimentada. As organizações investem nesse processo influenciadas por diversos fatores e provocam alterações no ambiente.

Giosa (1993) aponta uma série de fatores que condicionam de forma efetiva e determinante a implantação de um processo de terceirização:

- Ambiente Estratégico
- Ambiente Político
- Ambiente Organizacional
- Ambiente Econômico
- Ambiente Tecnológico
- Ambiente Social
- Ambiente Jurídico / Legal

De acordo com Giosa (1993), a visão estratégica é fundamental para o entendimento da aplicação do conceito de terceirização. Uma nova filosofia organizacional precisará ser implantada na empresa, missão, valores permanentes, objetivos e metas empresariais serão revistos, todos os funcionários deverão estar conscientizados para os novos tempos. A visão de custeio, os recursos financeiros e planos de investimento serão reformulados. Além disso, as relações entre os fornecedores / parceiros darão ênfase especial à qualidade na prestação dos serviços contratados.

É necessário considerar também vertentes secundárias como a disseminação da tecnologia utilizada pelo fornecedor / parceiro contratado, o surgimento de novos concorrentes entre as empresas prestadoras de serviços, a alteração nos hábitos dos consumidores / clientes, acarretando um aumento no grau de exigência na prestação de serviços, entre outras.

Em relação ao ambiente político, cabe destacar que, no Brasil, os programas de desestatização da economia, de privatização de empresas estatais, de abertura da economia para produtos estrangeiros, de desregulamentação das leis e da burocracia e os programas de qualidade e produtividade influenciaram a aceleração da adoção da terceirização. A tentativa da diminuição da máquina pública e a busca por uma menor interferência na economia, com a participação da iniciativa privada com o governo, consagraram a terceirização como processo gerador da reflexão sobre o papel do Estado e a necessidade de redução de custos, melhoria da qualidade dos serviços prestados à população, uso da tecnologia e transferência de conhecimento entre as empresas (GIOSA, 1993).

Em relação ao ambiente organizacional, Giosa (1993) destaca a alteração do espaço físico e as mudanças na estrutura funcional, com alterações nos níveis hierárquicos e nos cargos tanto das áreas terceirizadas quanto das áreas responsáveis pelas atividades principais.

Com efeito, a adoção da terceirização nas empresas afeta o ambiente econômico da seguinte forma:

- a. estrutura de custos internos deve ser adaptada, inclusive para permitir uma avaliação dos custos terceirizados em relação aos custos despendidos pela atividade interna;
- b. variação no nível de investimentos, que pode estar vinculado à agilidade na implantação da terceirização e à remuneração dos ativos existentes;
- c. preços e tarifas praticadas devem ser revistos levando-se em conta a participação dos serviços terceirizados na determinação do cálculo final;
- d. custos dos processos de produção, distribuição, comercialização e das atividades administrativas de apoio devem ser revistos.

O ambiente tecnológico engloba a disponibilidade de uso da tecnologia pelas empresas prestadoras de serviços, gerando uma economia virtual de escala no uso otimizado, e a adequação da tecnologia na adaptação dos equipamentos ao nível de exigência do cliente. Inclui, também, a necessidade de transferência do conhecimento da utilização de tecnologia entre contratado e contratante e a possibilidade de desenvolvimento de um plano de melhoria tecnológica que o prestador de serviços poderá propor ao contratante com vistas à obtenção de melhores resultados operacionais.

O ambiente social pode ser analisado sob duas óticas: (1) quanto à abertura de novos negócios e (2) quanto à revisão das funções decorrentes da aplicação da terceirização. No primeiro caso, nota-se o surgimento de novas oportunidades de trabalho nas áreas de prestação de serviços enquanto no segundo caso surgem as reestruturações funcionais.

O aspecto social das demissões leva as empresas sempre que possível a negociarem com os fornecedores a incorporação do pessoal dispensado devido à terceirização. Ocorre ainda a movimentação de funcionários dentro da própria empresa. O enfoque social é extremamente importante para as empresas, pois não é possível ignorar os talentos humanos que podem parecer dispensáveis em um momento e, em outro, tornarem-se extremamente necessários.

Finalmente, deve-se considerar o ambiente jurídico-legal. A lei não proíbe o processo de terceirização, já que as relações são empresariais e de pessoas jurídicas entre si. Ocorre, porém, que alguns cuidados devem ser tomados, principalmente quando envolvem prestadores de serviços que são ex-funcionários. Deve-se sempre incentivar que os prestadores de serviços tenham outros clientes (GIOSA, 1993).

ANÁLISE DOS DADOS

Yoshino (2008) mostra que o processo de confecção do calçado normalmente é dividido em cinco grandes fases, a saber: corte, preparação, pesponto, montagem e acabamento. Em concordância com Prochnik et al. (2005) o autor ressalta que a produção é, em sua maioria artesanal, o que agrega maior valor ao produto.

Segundo Gorini; Correa; Silva (2000), nas empresas produtoras de calçados, a terceirização da etapa de pesponto, caracterizada pela presença das chamadas bancas de pesponto, está ligada aos baixos investimentos em capital fixo necessários para o estabelecimento dos pequenos produtores. A etapa do pesponto possui um forte caráter artesanal e exige a disponibilidade de poucas máquinas, que podem ser encontradas, já usadas, a um preço reduzido no mercado. Como resultado, tem-se uma estrutura em que praticamente inexitem barreiras à entrada, permitindo que alguns ex-operários

da indústria calçadista estabeleçam uma atividade autônoma, vendendo seus serviços para as empresas de maior porte.

SOBRE O PESPONTO

Depois de cortadas as peças que compõem o cabedal – parte superior do sapato que fica sobre a sola – seguem para a seção de pesponto. É nesta seção que o calçado toma forma, ali as peças são separadas, chanfradas, dobradas, picotadas, coladas e finalmente costuradas para comporem o cabedal.

O pesponto é a seção que absorve o maior contingente de trabalhadores dessa indústria e a que primeiro foi externalizada pelas indústrias, junto com a costura manual. O pesponto (costura mecânica) é considerado um trabalho qualificado e é exercido tanto por homens quanto por mulheres. A seção de pesponto exige funções auxiliares de preparação para costura mecânica que é a chanfração, a colagem e os chamados “serviços de mesa”, que são na maior parte realizados por mulheres.

Na seção de pesponto, o trabalho tanto pode ser organizado no antigo sistema taylorista, com linhas de montagem, ou pode ser adotado o trabalho em grupo, ou em células de produção. Quando o trabalho é organizado em linhas de montagem encontramos a presença de esteiras, mesmo que seja só para transporte de material, que muitas vezes pode ser transportado por simples carrinhos. Quando o trabalho é organizado nos moldes tayloristas, encontra-se uma rígida divisão do trabalho no pesponto. Muitos pespontadores se especializaram em pequenas tarefas. *“Alguns se especializaram em pregar a taloneira, outros em pregar o vivo, fechar o forro, fechar o lado, fazer o zig, outros ainda se especializaram em pespontar a pala com costura paralela”* (NAVARRO, 2006: 255). Com a reestruturação industrial, adentraram na seção de pesponto novas formas de organização da produção, que alteram a divisão do trabalho. Nas células de produção e no trabalho em grupo, passa-se a exigir do trabalhador que ele assuma várias atividades ao mesmo tempo, que antes eram divididas entre os operários.

Assim, o pespontador, além da costura mecânica, deve também chanfrar, dobrar, passar cola e executar as funções auxiliares ao pesponto. Os

serviços auxiliares ao pesponto são feitos manualmente, ou em máquinas eletrônicas muito simples. Para a costura, conforme a operação, são utilizadas máquinas planas, máquinas “coluna” ou máquinas “esquerdas”. As empresas nacionais utilizam máquinas em desvantagens tecnológica para a costura mecânica, com exceção de algumas grandes empresas.

Já estão em voga na produção calçadista internacional as máquinas de costura a comando numérico (CN), que levam em consideração parâmetros como largura do ponto, espessura do material, tempo de imobilização do material e grossura do fio. Em níveis técnicos mais avançados, encontram-se inovações nos dispositivos de alimentação material, posicionamento da agulha, cálculo do número de pontos e controle da velocidade de costura. Concomitante a isso, foram desenvolvidos sistemas computadorizados para a distribuição de serviços e controle da produção, através da instalação de um terminal ou micro. Outra novidade de destaque é a máquina que substitui a costura “overlock”, bastante usada na fabricação de calçados e confecções. (Reis, 1994: 122/123).

A despeito dessas inovações, segundo Navarro (2006:261), o padrão tecnológico das máquinas de pesponto sofreram poucas alterações. Poucas são as empresas a adotar a costura computadorizada, a maior parte do pesponto continua sendo realizado pelas antigas máquinas de coluna, que exigem grande habilidade do pespontador, que deve regular o tamanho do ponto, assim como o espaço entre uma costura e outra.

É sabido que o pesponto foi uma das primeiras seções a serem transplantadas fora do limite das fábricas, seja por meio do trabalho domiciliar, ou pelo uso de microempresas, denominadas bancas ou ateliês. A saída do pesponto foi utilizada como um recurso para reduzir os custos de produção. Conforme crescia a subcontratação de trabalho, crescia também a informalidade e o agravamento das condições de trabalho nesse setor. (Rinaldi, 1987).

Além da costura mecanizada, utiliza-se ainda nesse setor a costura manual, feita por mulheres, na maioria das vezes, em domicílio.

CONCLUSÃO

A partir da elaboração desta pesquisa, percebeu-se que o processo de terceirização é fruto de uma demanda de reestruturação produtiva ocorrida a partir da década de 1970 nos países desenvolvidos e desde 1990 no Brasil. Percebeu-se a partir da revisão bibliográfica que a maior intenção das empresas na adoção do processo de terceirização é a diminuição de custos.

Com relação ao estudo do caso, alguns aspectos levantados por DIEESE (2007), Cerutti et al. (2003) e SEBRAE (2004) referentes aos fatores motivacionais na busca de processos de terceirização não foram percebidos. Com relação ao aumento na qualidade do produto, não ocorre como esperado. O processo de conferência da empresa-mãe percebe vários produtos com qualidade abaixo do padrão. A redução no tempo de produção também deixa a desejar. Os terceiros atrasam com frequência e isso reflete no restante do processo da produção. O entrevistado evidência o aumento da eficiência relacionada à produtividade por capacidade, sendo essa a principal vantagem citada; a redução de custos que é um dos maiores alvos da terceirização não foi percebida pela empresa.

Quanto aos aspectos relacionados às vantagens, a amostra da pesquisa aponta a economia de custos fixos como instalações, maquinários e afins e o aumento de produtividade que gera uma maior competitividade no mercado.

A CNI (2009) apresenta problemas em potencial com a utilização de serviços terceirizados. A qualidade menor que a esperada foi mencionada pela empresa; o custo maior que o esperado ocorre principalmente pela logística ser contratada pela empresa-mãe; já a insegurança jurídica com possíveis passivos trabalhistas não apresentou ser um problema relevante.

Com relação à hipótese proposta, é importante pontuar que a empresa que opta por terceirizar não alcança o objetivo de redução de custos como esperado. Os custos ocorridos nos processos que abrangem a parceria são altos e acabam suprimindo o que traria redução de mão-de-obra. A qualidade nem sempre atinge o padrão da empresa, gerando muitas vezes o retrabalho de mão-de-obra e perda de materiais. O que acontece na realidade é uma maior capacidade de produção, possibilitando a empresa-mãe um número maior de produção diária mesmo ocorrendo os contratemplos de atrasos e qualidade. Conclui-se que a empresa se beneficia com a terceirização. Conforme entrevista na empresa, a porcentagem de perda diária por qualidade

(2%) é esperado. O número de bancas de pesponto (8) é maior do que a capacidade que teriam de instalação interna para esse processo. As condições industriais acabam induzindo a empresa por externalizar alguns processos produtivos para se manter competitiva no mercado.

REFERÊNCIAS

ABICALÇADOS - Associação Brasileira das Indústrias de Calçados. **Indústria de Calçados do Brasil 2015**. Disponível em: <www.abicalcados.com.br>. Acesso em: 28 Out. 2016.

ABICALÇADOS - Associação Brasileira das Indústrias de Calçados. **Indústria de Calçados do Brasil 2012**. Disponível em: <www.abicalcados.com.br>. Acesso em: 28 Out. 2016.

ALVAREZ, Manuel. **Terceirização**, 3ª edição. Rio de Janeiro : Campus, 1998.

AMATO NETO, J. **Reestruturação Industrial, Terceirização e Redes de Subcontratação**. São Paulo, 1995. Disponível em: <http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75901995000200006.pdf>. Acesso em: 01 Mai. 2016.

ARAÚJO, Luis César Gonçalves de. **Organização, Sistemas e Métodos e as Tecnologias de Gestão Organizacional**. 2ª Edição, v.1. São Paulo: Atlas, 2007.

BARTHÉLEMY, J. **Os Sete Pecados Capitais da Terceirização**, **GV Executivo**, v.3, n.1, fevereiro-abril, 2004. (Traduzido por Pedro F. Bendassoli).

CERUTTI, A. et al. **Terceirização de Mão de Obra**. Distrito Federal, 2003. Disponível em: <http://www.lyfreetas.com/ant/artigos_mba/terceirizacao.pdf >. Acesso em: 22 Abril. 2016.

CNI – Confederação Nacional da Indústria. **Terceirização: utilização de serviços terceirizados pela indústria brasileira**. Sondagem Especial. 2009. Disponível em: <www.cni.org.br>. Acesso em: 16 Abril. 2016.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. **O processo de terceirização e seus efeitos sobre os trabalhadores no Brasil**. São Paulo, 2007. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BA5F4B7012BAAF91A9E060F/Prod03_2007.pdf>. Acesso em: 21 Maio 2016.

DRUCK, Graça; FRANCO, Tânia. **A Precarização do Trabalho no Brasil : um Estudo da Evolução da Terceirização no Brasil e na Indústria da Bahia na Última Década**, **Revista Latinoamericana de Estudos Del Trabajo**, volume 13, páginas 97-120, 2008.

GIOSA, L.A. **Terceirização: Uma abordagem estratégica**. São Paulo: Pioneira, 1997.

GORINI, A. P. F.; CORREA, A. R.; SILVA, C. V. G. F. **A Indústria Calçadista de Franca.** 2000. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/Calçados/200012_9.html>. Acesso em: 26 Jul. 2016.

IEMI – INTELIGÊNCIA DE MERCADO. **A produção nacional de calçados.** Disponível em: <<http://www.iemi.com.br/press-release-producao-nacional-de-calçados-deve-crescer-21-neste-ano-aponta-iemi/>>. Acesso em: 31 Out. 2016.

LUNA, M. M. M. **O Processo de Terceirização das Atividades Logísticas.** In: IX SIMPÓSIO DE ADMINISTRAÇÃO DA PRODUÇÃO, LOGÍSTICA E OPERAÇÕES INTERNACIONAIS, 2006, São Paulo.

MORAES, Mário César; TRATT, Sandra Regina; ALPERSTEDT, Graziela; SANTOS, Sandro. **Análise Estratégica da Terceirização dos Serviços de Engenharia em um Siderúrgica : Vantagens e Desvantagens Percebidas.** Revista CAD –Departamento de Ciências da Administração – UFSC – volume 8, número 16 – julho/dezembro/2006.

MORETO, Laércio. **A Gestão Eficaz de Contratos : Suporte para a Implantação de Terceirização de Serviços – Caso Petrobras – Unidade Espírito Santo.** Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Santa Catarina, sob a orientação do Professor Doutor Rogério Cid Bastos, 2000.

MOTTA, Paulo Roberto. **Transformação Organizacional – A Teoria e a Prática de Inovar.** Rio de Janeiro, Qualitymark Ed., 2001.

NAVARRO, Vera Lúcia. 2006. **Trabalho e Trabalhadores do Calçado.** São Paulo: Expressão Popular.

PAGNONCELLI, Demizo. **Terceirização e Parceirização : Estratégias para o Sucesso Empresarial.** Rio de Janeiro, Gráfica JB, 1993.

PROCHNIK, V. et al. **Perfil do Setor de Calçados.** Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2005. Disponível em: <<http://www.abepro.org.br>>. Acesso em: 24 Set. 2016.

QUEIROZ, Carlos Alberto Ramos Soares. **Manual de Terceirização : Como encontrar os caminhos para a competitividade, com flexibilidade empresarial e atendimento do mercado, ganhando da concorrência e satisfazendo os anseios e interesses dos consumidores.** São Paulo: STS Publicações e Serviços Ltda, 1998.

REIS, Marisa. 1992. **Reestruturação Iternacional e Inserção do Brasil na Indústria de Calçados.** Dissertação de Mestrado, IE – UNICAMP.

RINALDI, Helena. 1987. **O Façonismo em Franca.** Franca. UNESP.

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Terceirização de Serviços.** Saiba Mais. São Paulo, 2004. Disponível em: <[http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/bds.nsf66B94CCEA528C79003257148005D335E/\\$File/NT000AFBBE.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/bds.nsf66B94CCEA528C79003257148005D335E/$File/NT000AFBBE.pdf)>. Acesso em: 09 Mar. 2016.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo, Editora Atlas, 2000.

SILVEIRA, A. D., et al. **Um Passo além da Terceirização : a transferência de atividades e tecnologia**. Porto Alegre : Badejo, 2002.

YOSHINO, R. T. **Proposta para um sistema de produção enxuta para o segmento calçadista**. 2008. 277 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, São Carlos.