

Estudos

Revista de Ciências Humanas e
Sociais Aplicadas da Unimar

Estudos

REVISTA DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS APLICADAS DA UNIMAR
Número 14 – 2010

PUBLICAÇÃO CIENTÍFICA DA UNIVERSIDADE DE MARÍLIA - UNIMAR

REITOR

Dr. Márcio Mesquita Serva

VICE-REITORA

Prof^á Regina Lúcia Ottaiano Losasso Serva

PRÓ-REITORA DE AÇÃO COMUNITÁRIA

Prof^á Maria Beatriz de Barros Moraes Trazzi

PRÓ-REITOR DE GRADUAÇÃO

Prof. José Roberto Marques de Castro

PRÓ-REITORA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Prof^á Dr^a Suely Fadul Villibor Flory

CONSELHO EDITORIAL

PRESIDENTE

Prof^á Dr^a Walkiria Martinez Heinrich Ferrer

MEMBROS

Prof^á Dr^a Adriana Migliorini Kieckhofer; Prof. Dr. Benedito Felipe de Souza;
Prof^á Dr^a Cláudia Pereira de Pádua Sabia; Prof. Ms. Daniel Paulo Ferreira;
Prof. Dr. Lourival José de Oliveira; Prof^á Dr^a Maria de Fátima Ribeiro; Prof. Dr. Miguel Ângelo
Henzo; Prof^á Dr^a Terezinha Corrêa Lindino

COORDENAÇÃO E PREPARAÇÃO DE TEXTO

Prof^á Dr^a Walkiria Martinez Heinrich Ferrer

SECRETARIA

Léia Alves da Silva

Endereço para correspondência

UNIMAR – Ciências Humanas e Sociais Aplicadas
Av. Hygino Muzzi Filho, 1001 – Marília/SP – CEP 17525-902 Brasil
Tel: (014) 2105-4001– <http://www.unimar.br>

Publicação anual

Órgão financiador da Publicação: UNIVERSIDADE DE MARÍLIA

AC
&
ARTE & CIÊNCIA
EDITORA

**Catálogo na fonte: Universidade de Marília
Biblioteca Central "Zilma Parente de Barros"**

Estudos: Revista de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas da UNIMAR / publicação científica da Universidade de Marília – Marília, SP: Editora UNIMAR: São Paulo: Arte & Ciência, 2010.

374p; v.14, n.14

ISSN 1415-8108

1.Ciências Humanas. 2. Ciências Sociais. 3. Educação I. Universidade de Marília. II. Estudos: Revista de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas da UNIMAR.
CDD - 300

Índice para catálogo sistemático:

1. Ciências Humanas 300
2. Ciências Sociais 300
3. Educação 370

Editora Arte & Ciência

Rua dos Franceses, 91 – Morro dos Ingleses
São Paulo –SP - CEP 01329-010
Tel.: (011) 3258-3153
www.arteciencia.com.br

Editora UNIMAR

Av. Hygino Muzzi Filho, 1001
Campus Universitário - Marília - SP
Cep 17.525-902 - Fone (14) 2105-4001
www.unimar.com.br

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 09

ENTREVISTA

EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E O CENTRO PAULA SOUZA

Daniel Paulo FERREIRA 11

REFLEXÕES SOBRE AS LÍNGUAS COMO MEDIADORAS DOS NEGÓCIOS INTERNACIONAIS

REFLECTIONS ON THE LANGUAGE AS MEDIATOR OF INTERNATIONAL BUSINESS

Fábio Marques de SOUZA 17

GOVERNANÇA CORPORATIVA E SEUS FUNDAMENTOS: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DAS COMPANHIAS LISTADAS NO NOVO MERCADO

CORPORATE GOVERNANCE AND ITS FOUNDATIONS: AN ANALYSIS UNDER THE VIEW OF LISTED
COMPANIES IN THE NEW MARKET

Carolina Fernanda Camargo PADOVAN

Luciano Gomes dos REIS 35

O PODER DAS EMBALAGENS NA DECISÃO DE COMPRA DO CONSUMIDOR

THE POWER OF PACKING IN THE CONSUMER BUYING DECISION

Olímpio Guedes JUNIOR

Jucileia Tonini CASTRO

Julia Christine Santos SEVERINO

Luzinete Rodrigues dos Santos PERES

Rafaela Gonzaga P. AZEVEDO

Renata Gimenes MIGUEL 57

ESTUDO SOBRE DEMOCRACIA

STUDY ABOUT DEMOCRACY

Juliana de Almeida BARBOSA 85

**O CÓDIGO AMBIENTAL CATARINENSE SOB AS DIMENSÕES
DA SUSTENTABILIDADE**

THE ENVIRONMENTAL CATARINENSE CODE UNDER THE SUSTAINABILITY DIMENSIONS

Ana Amélia STEINER

Christovam Castilho JÚNIOR 111

**ARBITRAGEM: UM MECANISMO CÉLERE PARA SOLUÇÃO
DE CONFLITOS, COMO AGENTE PROPULSOR
DE EFICIÊNCIA DA JUSTIÇA**

ARBITRATION: A QUICK WAY TO SOLVE CONFLICTS AS A PROPELLER AGENT OF JUSTICE EFFICIENCY

Regina Célia de Carvalho Martins ROCHA 145

**RESÍDUOS SÓLIDOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL, LEGISLAÇÃO
E OS MEIOS PARA A SUSTENTABILIDADE**

SOLID RESIDUES OF CONSTRUCTION, LEGISLATION AND MEANS FOR SUSTAINABILITY

Melce RODRIGUES 173

**A INTEGRAÇÃO DOS PORTADORES DE NECESSIDADES
ESPECIAIS NO MERCADO DE TRABALHO**

INTEGRATION OF SPECIAL NEEDS PEOPLE IN THE LABOR MARKET

Lourival José de OLIVEIRA

Adriany Cristina VALÉRIO 193

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: DOS
PRIMÓRDIOS À POLÍTICA DE FUNDOS**

FINANCING BASIC EDUCATION IN BRAZIL: FROM THE BEGINNING TO FUND POLICIES

Silvio César Nunes MILITÃO

Andreia Nunes MILITÃO 219

**PROJETOS DE TRABALHO: UMA ALTERNATIVA
EDUCATIVA PARA A AÇÃO PEDAGÓGICA
E PARA A GESTÃO ESCOLAR**

WORKING PROJECT: AN EDUCATIONAL ALTERNATIVE FOR PEDAGOGIC ACTION

AND SCHOOL MANAGEMENT

Marli PEDRAZA

Raimunda Abou GEBRAN 247

AGRESSIVIDADE E TIMIDEZ INFANTIL NO AMBIENTE ESCOLAR: UM ESTUDO COM CRIANÇAS ENTRE QUATRO E CINCO ANOS AGGRESSION AND TIMIDITY CHILD IN SCHOOL ENVIRONMENT: A STUDY WITH CHILDREN BETWEEN FOUR AND FIVE YEARS Andreia Cristiane Silva WIEZZEL.....	279
AS MUDANÇAS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA A PARTIR DA DÉCADA DE 1990 CHANGES IN BASIC EDUCATION FUNDING FROM THE 1990'S Claudia Pereira de Pádua SABIA	313
TENDÊNCIAS PARA A QUALIFICAÇÃO DOCENTE NO BRASIL TRENDS FOR TEACHING QUALIFICATION IN BRAZIL Terezinha Corrêa LINDINO	329
REFLEXÕES SOBRE O ENSINO INCLUSIVO EM CLASSES DE ALFABETIZAÇÃO E A FORMAÇÃO DE EDUCADORES REFLECTIONS ABOUT THE INCLUSIVE TEACHING IN LITERACY CLASSES AND THE TRAINING OF EDUCATORS Myrian Lucia Ruiz CASTILHO	349
NORMAS PARA PUBLICAÇÃO DA REVISTA ESTUDOS.....	371
ÍNDICE DE AUTORES	373

APRESENTAÇÃO

No ano de 1997 a comunidade científica foi presenteada com uma publicação que iria se efetivar pela seriedade e pelo brilhantismo de seus artigos, a revista *Estudos*, o periódico da área de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas da Universidade de Marília. A edição inicial proporcionou aos seus leitores uma produtiva leitura de artigos de renomados autores, além de parte especial com resenhas.

Em razão da constante preocupação pela inovação e das recentes discussões científicas, a revista *Estudos*, a partir de sua décima primeira edição, apresenta uma seção especial de entrevistas com estudiosos de destaque na área contemplada pelo periódico.

Ao longo dos anos e das sucessivas edições, a Revista *Estudos* destaca-se pela produtiva literatura e diversidade de temas que, com continuidade, contemplam seus leitores com vasto acervo de informações e questionamentos.

Tendo em vista as profundas transformações acarretadas pela nova realidade socioeconômica e o surgimento de novos paradigmas, a revista *Estudos* mantém o propósito de repensar e reformular conceitos. A presente edição, seguindo a tradição do periódico, proporciona aos leitores discussões atuais e temas de extrema relevância do universo científico.

Sendo assim, torna-se imprescindível a transcrição de uma passagem da apresentação da primeira edição da Revista *Estudos*, magistralmente redigida pela Pró-reitora Maria Beatriz de Barros Moraes Trazzi: “A missão de apresentar o primogênito se reveste de grande cumplicidade, pois na sua concepção projetamos nossos ideais e expectativas [...]. Sua produção já é rica e diversificada, mas promete continuar produzindo mais, de tal forma que possa se transformar em obra de referência da área”.

Em razão da constatação da inquestionável efetivação da revista *Estudos* como uma referência na área de Ciências Huma-

nas e Sociais Aplicadas, prazerosamente convidamos os leitores de sua décima quarta edição a uma rica e diversificada leitura.

Profª. Dra. Walkiria Martinez Heinrich Ferrer
Coordenadora da Revista Estudos

ENTREVISTA

EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E O CENTRO PAULA SOUZA

Márcia Regina Oliveira POLETINE

por Daniel Paulo FERREIRA¹

Apresentação

A professora Márcia Regina de Oliveira Poletine com graduação em Engenharia Agrônômica, Pedagoga, Licenciatura em Matemática, Licenciatura em Técnicas Agropecuárias, Especialização em Didática Geral e em Gestão da Educação Profissional.

Sua trajetória pessoal teve início na Educação Profissional - Ensino Técnico/Profissionalizante, na década de 1980, como docente dos Componentes Curriculares da parte profissionalizante de Escola Técnica Agrícola de Cândido Mota-SP. Na época, estas unidades pertenciam à Secretaria da Educação do Estado de SP. Portanto, ela vivenciou todas as mudanças legais e estruturais que o Ensino Técnico atravessou nesses últimos anos. Em 1994, concursada, foi contratada como docente de Escola Técnica do Centro Paula Souza, como docente e coordenadora de área até 1997. Neste mesmo ano,

¹ Mestre em Administração, Educação e Comunicação pela UNIMARCO-SP, Professor da FATEC-Ourinhos-SP e Diretor de Serviços Acadêmicos da ETEC-Assis-SP do Centro Paula Souza.
E-mail: dpf1001@uol.com.br

já qualificada como Diretora de Escola Técnica, assumiu a direção de uma das Unidades do Centro Paula Souza de Quatá-SP, onde permaneceu com esta função por 8 anos, participando ativamente da transição do ensino Técnico, como prevê a LDB n. 9.394/96. Atualmente, como membro do Grupo de Supervisão Educacional do Centro Paula Souza, supervisiona as Unidades Técnicas da Região de Marília (Regiões Administrativas de Presidente Prudente e Marília), com 19 Escolas Técnicas e mais 19 classes descentralizadas (vinculadas às Unidades das regiões), atendendo a 28 municípios. Essa experiência profissional evidencia as contribuições que a educação profissional propicia ao país.

Você poderia fazer um breve retrospecto da educação profissional no Estado de São Paulo, focalizando o Centro Paula Souza?

O Centro Paula Souza é uma instituição responsável pela Educação Profissional do Estado, reconhecida no Estado, no País e na América do Sul, dado o expressivo número de Técnicos que, a cada ano, coloca no mercado de trabalho nos diferentes segmentos.

Em outubro de 1993, as escolas técnicas passaram para o CEETEPS - Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza, maior rede pública de ensino técnico do país, como autarquia vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado.

Autarquia do Governo do Estado de São Paulo vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia, o Centro Paula Souza administra 204 Escolas Técnicas (Etecs) e 49 Faculdades de Tecnologia (Fatecs) estaduais, em 155 municípios paulistas. As Etecs atendem mais de 200 mil estudantes nos Ensinos Técnico e Médio. Atualmente, são oferecidos 98 cursos técnicos para os setores Industrial, Agropecuário e de Serviços. Este número inclui 3 cursos técnicos oferecidos na modalidade semipresencial, 7 cursos técnicos integrados ao Ensino Médio e 2 cursos técnicos integrados ao Ensino Médio na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA). Já nas 49 Fatecs, cerca de 50 mil alunos estão matriculados nos 55 cursos de graduação tecnológica.

As Escolas Técnicas, instituições importantes na formação dos profissionais que iriam atuar nos setores produtivos, foram sempre deixadas como uma segunda opção durante a formulação das políticas públicas na educação, nos planos estadual e nacional, até meados dos anos 1990. Poderíamos analisar a trajetória da Instituição CPS como um divisor de águas, pois deu tratamento diferenciado às Unidades e a sua equipe, valorizando o patrimônio e as pessoas, atentando para as especificidades do ensino técnico em função ad qualificação de mão de obra destinada ao setor produtivo, à saúde e à prestação de serviços.

Temos visto que, em uma perspectiva nacional, a Educação Profissional teve um decréscimo de vagas. No final de 2009 foram organizados, pelo Governo Federal, diferentes programas para ampliar vagas e abrir novas escolas. Situação diversa da que ocorreu no Centro Paula Souza, que conseguiu ampliar suas ofertas de vagas de 23.569 para 118.106, com um salto no número de candidatos no mesmo período, de 71.139 para 394.385, fato que poderia ser creditado à organização dos cursos, aos investimentos em infraestrutura e à capacitação aos docentes e gestores das escolas.

Considerando a sua trajetória profissional, como você analisa a situação da Educação Profissional no Brasil diante das necessidades do setor produtivo?

Vejo boas perspectivas, considerando a necessidade urgente de mão de obra qualificada nos diferentes segmentos produtivos. A Coordenadoria da UEMT do Centro Paula Souza através do Departamento de Formulação e Análise Curricular, tem atualizado os currículos dos cursos técnicos para acompanhar o dinamismo do mundo do trabalho, organizando e atualizando os currículos dos cursos técnicos a cada 5 anos. Além dos cursos técnicos que a Instituição oferece em suas Unidades Escolares, temos atendido necessidades pontuais de empresas e outros órgãos, em regime de convênios ou parcerias, para qualificar trabalhadores e colaboradores.

Qual a participação do setor produtivo na sugestão de novos cursos para a educação profissional nas três instâncias de ensino: inicial, cursos técnicos e tecnológicos?

A participação do setor produtivo na definição de novos cursos e currículos tem sido imperativa. No ensino por competências, a construção dos planos de cursos exige conhecimento das atividades a serem desempenhadas pelo profissional. A descrição das atividades profissionais deve ser contemplada no plano de curso, alicerçada nos pilares educacionais: aprender a saber, aprender a fazer, aprender a ser e a aprender a conviver. As bases tecnológicas/temas que devem compor os currículos das habilitações profissionais asseguram a assimilação do conhecimento científico necessário às práticas profissionais na produção de bens e serviços com qualidade. Prova disso é que a Instituição tem atendido demandas para qualificar trabalhadores através de parcerias com a Secretaria de Relações do Trabalho - PEC, Cursos de Formação Inicial Continuada, Cursos Técnicos e Tecnológicos.

Com base na sua experiência profissional e a partir das demandas do setor produtivo e da necessidade de mão de obra qualificada e com competências específicas, como são planejados e elaborados os currículos/grade curricular a fim de atender a estas especificidades? Cite os eixos tecnológicos e periodicidade dos diversos níveis de cursos oferecidos.

As novas tendências do mercado de trabalho têm sugerido novos modelos de gestão pedagógica, enfatizando a necessidade do aprendizado contínuo e permanente, fato que tem levado as empresas também a buscarem o aprimoramento técnico e tecnológico de seus colaboradores.

A Instituição tem organizado cursos/currículos solicitados por empresas a partir de uma necessidade pontual, como a competência profissional para operar máquinas, equipamentos e incorporar tecnologias. Nesse contexto, a Instituição Centro Paula Souza através de seus especialistas, tem elaborado currículos, fazendo levantamen-

tos e descrevendo atividades, operações e definindo conhecimentos científicos necessários. Os cursos mais solicitados em parceria são os do Eixo Tecnológico: Produção Industrial. Na nossa região temos atendido várias empresas, qualificando trabalhadores e formando técnicos para o setor sucro alcooleiro, por exemplo.

Quais são suas expectativas a respeito dessa crescente demanda mercado?

Em pesquisas recentes feitas em nível nacional, observamos um impasse ou seja a mão de obra qualificada (com menor escolarização) tem maior índice de empregabilidade do que profissionais mais jovens com mais escolaridade, sendo que, no Centro Paula Souza, ocorre o inverso; creditamos isso à seriedade da Instituição no cumprimento da sua missão educacional, com qualidade do ensino e, conseqüentemente, competência dos nossos egressos.

Considerando sua atuação com supervisora do Centro Paula Souza, descreva o papel da Instituição frente a essa realidade: mão de obra, qualificada/ mercado de trabalho/tecnologia.

É missão do Centro Paula Souza oferecer formação profissional aos jovens trabalhadores, preparando-os para enfrentar o dinamismo do mundo do trabalho, com capacidade e competência para empregar as novas tecnologias e atender às expectativas das empresas que têm de enfrentar mercados dinâmicos e competitivos. Isso que tem levado a instituição a repensar constantemente a organização dos currículos de seus cursos de Qualificação, Técnicos e Tecnológicos.

O Centro Paula Souza é referência em Educação profissional no Estado de São Paulo e no Brasil, oferecendo Cursos Técnicos, presenciais, semi-presenciais e à distância em parcerias com outros Estados (Goiás, Minas Gerais), Curso Técnicos em modalidade Alternância, Técnicos Integrados ao Ensino Médio, EJA Profissionalizante, Avaliação para Certificação de Competências de trabalhadores para equivalência parcial ou total de cursos Técnicos.

Considerando seu trabalho na região Oeste Paulista, com características bem marcantes no setor do agronegócio, cite as unidades de ensino da região e a relação disto com as práticas na educação profissional.

As ETECs dos Municípios de Presidente Prudente, Teodoro Sampaio, Assis, Palmital, Ourinhos, Paraguaçu Paulista, Quatá, possuem parcerias e convênios com empresas do agronegócio da cana de açúcar para a qualificação de trabalhadores/colaboradores. Esta experiência é importante para a empresa e a Instituição, pois asseguramos a efetivação do processo de ensino e aprendizagem no qual o professor assume articulação/mediação da aprendizagem. A proposta tem exigido dos docentes uma nova prática pedagógica em sala de aula, pois muitos alunos são trabalhadores do setor com experiências operacionais dos processos de produção.

Comente brevemente o sistema de avaliação dos alunos nos cursos de educação profissional, levando em conta a teoria e prática.

A educação e formação de pessoas é um processo em permanente construção e a avaliação deve ser parte do processo de ensino e aprendizagem, e não uma prática com um fim em si mesma. O ensino por competências exige mudanças de paradigmas estruturais, pedagógicos e de gestão. Avaliar estas aprendizagens envolve atitudes profissionais, técnicas e instrumentos adequados para verificar se o aluno adquiriu os conhecimentos, as habilidades e as atitudes desejadas.

Qual o perfil dos docentes que atuam nesses cursos?

Enfrentamos dificuldades na contratação de profissionais para atuar como docentes nas diversas habilitações, por motivos vários. A Instituição Centro Paula Souza tem promovido capacitações a fim de atualizar e preparar seus docentes para uma prática pedagógica que atenda às necessidades da proposta curricular.

REFLEXÕES SOBRE AS LÍNGUAS COMO MEDIADORAS DOS NEGÓCIOS INTERNACIONAIS

REFLECTIONS ON THE LANGUAGE AS MEDIATOR OF INTERNATIONAL BUSINESS

Fábio Marques de SOUZA¹

RESUMO: Este texto é dedicado à linguagem enquanto espaço de prática social e suas configurações em contextos de negociação internacional. Nosso trajeto inicia-se com reflexões sobre a linguagem nos e dos negócios, traça uma retrospectiva sobre o Brasil no comércio internacional e apresenta o negociador diante do etnocentrismo, do relativismo cultural e do interculturalismo. Finalizamos apresentando a importância do negociador como um falante intercultural, capaz de adequar suas realizações linguísticas a determinada situação comunicativa, de forma a obter êxito nas negociações.

Palavras-chave: Comércio Internacional. Interculturalismo. Negociador Intercultural. Línguas *pidgin*. Idiomas Internacionais.

ABSTRACT: This text is devoted to language as an area of social practice and its settings in the context of international negotiations. Our journey begins with reflections on language in and of business; it draws a retrospective on Brazil in international trade negotiator and has the face of ethnocentrism, cultural relativism and interculturalism. We finish it by presenting the importance of a negotiator as an intercultural speaker, able to tailor his linguistics accomplishments to a particular communicative situation, in order to succeed in negotiations.

Key words: International Trade. Interculturalism. Intercultural Negotiator. Pidgin Language. International Language.

¹ Professor assistente/pesquisador do Instituto de Administração e Negócios da Universidade Bandeirante de São Paulo. Doutorando em Educação: organização, cultura e educação (FE-USP). Especialista (MBA) em Negócios Internacionais (FACINTER - 2009).
E-mail: fabiohispanista@hotmail.com

Negócios, linguagem e o comércio internacional

Existe uma vasta literatura que trata do tema negociação. Dentre as várias possíveis definições, encontramos negociação como o meio pelo qual as pessoas buscam o entendimento e o consenso, isto é, um relacionamento interpessoal que ocorre quando uma pessoa deseja algo de outra. A busca pelo acordo se dá por intermédio do diálogo, isto é, da linguagem.

Ao entendermos a negociação como um processo de relacionamento que visa ao entendimento entre as partes, que pode ser simples ou complexo, rápido ou demorado, envolvendo duas ou mais pessoas, levamos em conta que a linguagem exerce um papel fundamental neste processo.

Isto porque linguagem é a capacidade que o indivíduo tem de se comunicar por meio de uma língua. Portanto, é uma instituição social, constitui o eixo das relações interpessoais. É por meio dela que nos expressamos em nossas interações sociais, construímos significações, discursos, ou seja, ela é a condição essencial de constituição do sujeito.

Neste artigo, analisamos os negócios internacionais por uma vertente sociopolítica, considerando as implicações da cultura e dos costumes, por meio da língua, nas relações entre nações em tempos de internacionalização do capital.

A escolha por esse ponto de vista leva em conta nossa formação pessoal e trajetória profissional na área financeira e nos estudos da linguagem. No campo dos estudos linguísticos é difícil encontramos uma definição consensual de termos como língua e linguística:

Se você quer entender o que é linguística (...) você precisa pensar um pouco na fábula dos três cegos apalpando o elefante. Cada um apalpava um pedaço (...) e definia o elefante por aquele pedaço [...] Então, a língua e a linguística não são; elas são o que para cada um de nós parecem ser. Não será possível ter uma percepção englobante e compartilhada disso tudo. (CASTILHO, 2003, p. 55).

Muitas são as definições para língua e as conceituações apresentam variações de acordo com a visão adotada (estruturalismo, gerativismo etc.). Para Abaurre (2003, p. 14), a língua constitui-se em um sistema estruturado que, por situar-se no âmbito da linguagem, apresenta constante instabilidade e mutabilidade, características de quaisquer atividades do homem, tomado enquanto sujeito historicamente situado.

Neste estudo, consideraremos língua como lugar de subjetivação, de deslocamento, de fazer-se sujeito. A vida em sociedade, bem como o intercâmbio de produtos, serviços e informação seriam impossíveis sem a existência de uma língua como veículo de comunicação, o que possibilitou a Jakobson (1970) afirmar que, em matéria de língua, não há propriedade privada: tudo está socializado.

Chamamos de Linguística o campo consagrado ao estudo científico da linguagem verbal humana, considerado contemporaneamente como “campo de estudos muito amplo, que toma por objeto de estudo, de investigação, os mais variados aspectos associados às questões da linguagem” (ABAURRE, 2003, p.16).

Uma vez apresentado o que entendemos por língua, linguagem e linguística, bem como a importância da linguagem como espaço das práticas sociais nas quais a negociação se insere, nosso objetivo será estudar as situações linguísticas em negociações internacionais.

Para refletirmos sobre o que é o internacional, compartilharemos das ideias de Reis (2007, p.17). O pesquisador cita que o fenômeno internacional não começou com a difusão do americanismo pelo mundo por meio da Coca-Cola, da calça jeans e do Wal-Mart. Argumenta que desde a Roma Antiga à atualidade, o nacional e o internacional sempre interagiram e que não há uma definição clara sobre onde termina um e se inicia o outro: “entendemos erroneamente ‘internacional’ como fenômeno que acontece ‘fora’ dos países” (REIS, 2007, p. 19).

O fenômeno internacional é entendido de forma equívoca quanto ao seu significado e à dimensão em que ele se in-

sere. O internacional sempre esteve presente em maior ou menor grau ao longo da construção da história nacional de um país. A dificuldade em visualizar o que é nacional e internacional pode ter origem nas antigas análises das relações internacionais que davam ao Estado-nação a primazia de elemento de análise. A emergência de novos atores no ambiente internacional e o crescente processo de internacionalização de empresas vêm ampliar a percepção do fenômeno internacional de forma a compreender, com maior rigor, o ambiente no qual as empresas ganham o mundo. (REIS, 2007, p. 21).

Quanto a uma definição para comércio internacional, trata-se de uma área de especialidade que faz fronteira com várias outras disciplinas, dentre as quais o Direito, a Economia e a Administração. Dessa forma, pode ser definida sob vários pontos de vista.

Soares (2004) põe em evidência essa multidisciplinaridade da área quando define Comércio Internacional como uma operação de compra e venda internacional em que dois ou mais agentes econômicos sediados e/ou residentes em países diferentes negociam uma mercadoria que sofrerá um transporte internacional e cujo resultado financeiro sofrerá uma operação de câmbio.

Nas palavras de Silva (2006, p.13) ao realizar uma transação comercial com outros países, o profissional da área deve estar a par, sobretudo, das legislações, dos regulamentos de Comércio Internacional e dos sistemas econômicos dos países envolvidos. Nessas relações comerciais, a diplomacia também desempenha papel fundamental, uma vez que culturas diferentes estão envolvidas. Por essa razão, o conhecimento de outros idiomas é de grande importância.

No que concerne ao vocabulário utilizado pelos profissionais da área, este reflete a dinâmica e a multidisciplinaridade da área. É também uma terminologia que precisa ser atualizada sempre, adaptando-se às novas condições econômicas e tecnológicas. De acordo com a situação econômica de um país e das relações comerciais que mantém com outros países, novos termos podem surgir e outros podem desaparecer (SILVA, 2006, p.13).

Quanto ao comércio internacional brasileiro, durante muito tempo o país manteve seus mercados fechados. No entanto, nos anos de 1990, a economia brasileira sofreu grandes mudanças, marcadas por aberturas comerciais como uma abertura unilateral em 1990, uma abertura regional com o Mercosul e uma abertura multilateral com a Organização Mundial do Comércio em 1995.

Nesse período, o cenário das relações comerciais brasileiras no âmbito internacional renovou-se rapidamente, mas deparou-se com uma escassez de profissionais especializados e atualizados e de material didático que pudesse auxiliar na formação dos mesmos. Desde então, a busca por informações e pela renovação do conhecimento tem sido crescente, uma vez que, com a velocidade com que ocorrem mudanças econômicas, políticas, jurídicas e tecnológicas, o profissional da área deve atualizar-se sempre para que seus conhecimentos não se tornem obsoletos (SILVA, 2006, p.14).

O Brasil no comércio internacional

Desde os primórdios da civilização existem registros sobre as trocas entre os povos, o que caracteriza um tipo de comércio internacional que é praticado há centenas de anos, seja pela necessidade de se trocar produtos excedentes para a subsistência ou da especialização dos países na produção de bens diferentes, a partir da qual se concretiza o processo de troca entre eles, conforme defendeu David Ricardo em sua teoria das vantagens comparativas. Atualmente, pelo menos do ponto de vista econômico, o mundo se apresenta crescentemente interligado, por fluxos comerciais, e por fluxos financeiros.

De modo geral, as relações econômicas internacionais têm posição fundamental para a maioria dos países, inclusive o Brasil. O que leva os países a comercializar entre si? Muitas explicações podem ser levantadas, como a diversidade de condições de produção, ou a possibilidade de redução de custos (a obtenção de economias de escala) na produção de determinado bem vendido para um mercado global (VASCONCELLOS; GARCIA, 2008, p. 199).

Tendo como objetivo compreender os fatores históricos que possibilitaram o atual cenário do comércio internacional, MORAIS JÚNIOR & SOUZA (2005) citam o surgimento do Estado Nacional e o surgimento da economia internacional como praticamente simultâneos, em meados do século XV, criando-se, assim, as condições para a criação do sistema econômico mercantilista.

Com o sistema mercantilista, iniciou-se uma nova etapa em que outras políticas nacionais eram criadas pela ação do Estado e tinham como objetivo um maior crescimento econômico. A riqueza era a fonte de poder do Estado. Para conseguir essa riqueza, o Estado preocupava-se com uma política comercial que facilitasse o aumento das exportações e a redução das importações. (MORAIS JÚNIOR; SOUZA, 2005, p. 10).

Com o advento do Mercantilismo a Europa, impõe-se sua dominação em nível mundial, sobretudo após a descoberta da América e das Índias. Com a Revolução Industrial, as grandes potências econômicas da Europa eram a Grã-Bretanha, em primeiro lugar, seguida pela França. No entanto, a partir de 1945, ocorrem algumas mudanças na estrutura e organização da economia mundial. A Europa foi o polo dominante até metade do séc. XX. Depois desse período, a hegemonia econômica divide-se entre três grandes polos: EUA, Japão e Europa. Vinte anos depois, novos centros de produção econômica se firmam. São eles: os Tigres Asiáticos, o México e o Brasil (HISTOIRE D'ÉCONOMIE, 2005).

Atualmente, um dos principais mercados emergentes é constituído por quatro países, Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC). Lançando mão de projeções demográficas e modelos de acumulação de capital e crescimento de produtividade, o grupo *Goldman Sachs* mapeou as economias dos países BRICs até 2050. Especula-se que esses países poderão tornar-se a maior força na economia mundial.

Se os resultados ocorrerem como esperado em menos de 40 anos as economias BRICs juntas poderão ser maiores que as dos G6 (Estados Unidos da América, Japão, Alemanha, Reino Unido, Fran-

ça e Itália) em termos de dólar americano (US\$). O estudo ressalta que cada um dos quatro enfrenta desafios diferentes para manter o crescimento na faixa desejável. Por isso, existe uma boa chance de as previsões não se concretizarem, porém, se os BRICs chegarem pelo menos próximos das previsões, as implicações na economia mundial serão grandes.

Já é consenso entre os estudiosos que, dentro do atual contexto econômico mundial, o crescimento das exportações é a base necessária para o desenvolvimento, tanto econômico quanto social, de uma nação, processo que permite o aumento do ingresso das divisas, o desenvolvimento da estrutura produtiva, maiores oportunidades no mercado de trabalho, a formação de capital e a distribuição de renda.

Borges (2009), ao analisar o histórico da balança comercial brasileira e a participação do Brasil no comércio internacional, cita que, após um ótimo resultado na balança comercial de 2006, com superávit de US\$ 46,1 bilhões e, em 2007, de US\$ 40 bilhões, o ano de 2008 fechou com saldo comercial positivo de US\$ 24,7 bilhões.

Até 2007, o crescimento das exportações era favorável no Brasil e no mundo. Com a crise mundial iniciada nos Estados Unidos e propagada para outros países no segundo semestre de 2008, a falta de crédito para financiamento causou a queda do comércio exterior. Esse fator, somado ao precário sistema da valorização do real frente ao dólar, contribuíram para que empresas deixassem de exportar ou ainda que não se sentissem estimuladas a viabilizar esta atividade. (BORGES, 2009, p. 28).

Línguas *pidgin* como suporte às negociações internacionais

Ora, toda a terra tinha uma só língua e um só idioma. E deslocando-se os homens para o oriente, acharam um vale na terra de Shinar; e ali habitaram. Disseram uns aos outros: (...) edifiquemos para nós uma cidade e uma torre cujo cume toque no céu, e façamo-nos um nome, para que não sejamos espalhados sobre a face de toda a terra. Então desceu o Senhor para ver a cidade e a torre que os filhos

dos homens edificavam; e disse: Eis que o povo é um e todos têm uma só língua; e isto é o que começam a fazer; agora não haverá restrição para tudo o que eles intentarem fazer. Eia, desçamos, e confundamos ali a sua linguagem, para que não entenda um a língua do outro. Assim o Senhor os espalhou dali sobre a face de toda a terra; e cessaram de edificar a cidade. Por isso se chamou o seu nome Babel. (GÊNESIS, 11).

Geralmente, as negociações entre nações sustentam-se em *línguas pidgin*, designação dada a qualquer língua criada, normalmente de forma espontânea, de uma mistura de outras línguas, e serve de meio de comunicação entre os falantes de idiomas diferentes. Os *pidgin* têm normalmente gramáticas rudimentares e um vocabulário restrito, servindo como línguas de contacto auxiliares. São improvisadas e não são aprendidas de forma nativa:

Con la globalización te podés comunicar a escala mundial a través del inglés, que es la lengua hipercentral. Pero no es el inglés que se habla en Cambridge o en Oxford; es el globish, el inglés que se habla en la globalización, una forma muy pobre que sólo usa quinientas palabras. Si escuchamos a un alemán hablando con un japonés de comercio, el inglés que hablan no es el mismo que habla la reina de Inglaterra como representante del Estado. (CALVET, 2008).

A maldição de Babel, defendida por alguns, nunca impediu a intercomunicação de sociedades em convívio já que as línguas em contato mudam de forma natural, em função das práticas sociais, isto é, a partir da gestão *in vivo* de uma situação linguística como consequência dos modos como as pessoas resolvem os problemas de comunicação com que se confrontam diariamente:

o que chamamos “línguas aproximativas” (os *pidgins*), ou ainda línguas veiculares são produto típico de uma gestão *in vivo* do plurilinguismo. Com efeito, nos dois casos a comunicação está assegurada graças à “criação” de uma língua, e essa criação não deve nada a uma decisão oficial,

a um decreto ou a uma lei; ela é simplesmente o produto de uma prática. (CALVET, 2002, p. 147).

O inglês internacional tem se destacado hoje como a mais famosa língua aproximativa. Acerca desse idioma, Revuz (1998, p. 228) questiona: Qual é o estatuto desse inglês do qual nos é dito que é veículo inevitável da comunicação internacional? É realmente a língua natural de uma comunidade social ou um código construído a partir do princípio do menor denominador comum para usos tecnicamente, socialmente, ou culturalmente delimitados? Aprender inglês é aceder à diferença britânica, americana, neozelandesa, ou dar-se os meios de partilhar com um grande número de pessoas os lugares comuns científicos, econômicos, ideológicos que criam, além das diferenças nacionais, uma semelhança ancorada na hegemonia de um sistema econômico?

O sucesso das cadeias de hotéis e de lojas de departamentos encontra-se no fato de que elas permitem ao viajante fazer a economia do custoso trabalho de adaptação que requerem as diferenças regionais ou nacionais. Encontrando o mesmo quarto e o mesmo cardápio em Marselha, Estrasburgo e Dunquerque, estreita-se o espaço, tornando-o homogêneo e há uma proteção contra a diferença. A uniformização relativa dos modos de vida e de produção em escala internacional funciona da mesma maneira. Mas a possibilidade de encontrar o *mesmo* em toda parte esbarraria cada vez mais na diferença das línguas, se o recurso a um inglês simplificado e empobrecido, porque desenraizado, não permitisse instaurar uma comunicação que funda o *mesmo*, tanto mais eficazmente, quanto mais inadequado é para enunciar a diferença. Alguns se regozijam ao ver superada assim a maldição de Babel. Outros se perguntam sobre o poder de “enceguecimento” provocado por esse encobrimento da diferença. (REVUZ, 1998, p. 228).

Com a globalização dos mercados e a dinamicidade das transações comerciais, além da criatividade e inovação, o negociador internacional também deve ter como aspecto importante, na negociação, as questões culturais que envolvem o outro país com o

qual irá negociar. Calvet (2008) cita ser Babel uma realidade, uma característica do mundo e, se desejamos conhecer outras culturas, outras visões de mundo, devemos aprender as línguas. Dessa forma, o cenário contemporâneo demanda um profissional com estratégias e habilidade múltiplas de negociação que devem incluir um perfil intercultural, como apresentaremos a seguir.

O perfil intercultural do negociador internacional

Pensar uma negociação internacional bem-sucedida implica conceber o negociador como um potencial falante intercultural. Para Gimenez (2001, p. 113), o falante interculturalmente competente seria aquele que opera sua competência linguística e sua conscientização sociolinguística a respeito da relação entre a língua e o contexto em que é usada, a fim de interagir ao longo de fronteiras culturais, prever mal-entendidos, decorrentes de diferenças em valores, significados e crenças, e, finalmente, para lidar com as demandas cognitivas e afetivas do engajamento com o outro.

Para Plog & Bates (1980, *apud* Aguilera Reija *et alii*, 1996, p. 127) cultura seria o sistema de crenças, valores, costumes, condutas e artefatos compartilhados, que os membros de uma sociedade usam na interação entre si e com o seu mundo, sendo transmitida de geração em geração por meio do aprendizado. Dessa forma, a cultura é transmitida no processo de socialização e, diante do contato com outras culturas, pode ocorrer o etnocentrismo, o relativismo cultural ou o interculturalismo.

Aguilera Reija *et al.* (1996) apresentam a visão etnocêntrica caracterizada pela adoção da cultura própria como modelo para avaliação de outras formas de viver e conceber o mundo. Procedimento que pode gerar problemas, a partir de uma compreensão desfigurada daquilo que está sendo observado. Já o relativismo cultural é apresentado por uma atitude aberta em relação ao conhecimento e à análise de outras culturas, considerando-as iguais, mas sempre tomando como ponto de partida nossos próprios valores.

Ao mesmo tempo em que representa uma postura de respeito e tolerância, o relativismo cultural mantém o isolamento entre diferentes grupos humanos. Já o interculturalismo busca a intercomunicação entre as culturas, tentando superar o relativismo cultural e avançar para a conquista de uma atitude de respeito e igualdade que nos permita analisar as outras culturas desde seus próprios padrões culturais.

A ideia de interculturalidade é proposta por alguns pesquisadores a partir da releitura do conceito de competência comunicativa de Del Hymes, bem como de sua visão de etnógrafo. Parte-se da concepção de que, desde os nossos primeiros dias de vida, buscamos entender o mundo que nos rodeia observando, escutando e, com o tempo, falando. Dessa forma, esse construto seria uma competência que forma parte das práticas sociais e culturais de uma comunidade, na qual a língua ocupa posição central.

Essa releitura propõe a etnografia como forma de estudar os *Outros* e as estruturas sociais e culturais que dão sentido às suas vidas. Assim sendo, um negociador bem-sucedido seria um interculturalista apto para realizar práticas de mediação sócio-cultural, contemplando o tratamento de conflitos identitários e contradições sociais na linguagem durante os processos de negociação internacional.

No âmbito organizacional intercultural deve-se considerar que o falante de uma corporação tem intencionalidade em suas ações comunicativas e necessita compartilhar visões de mundo de seu ouvinte, possivelmente pertencente a outro país com traços culturais distintos dos seus, havendo necessidade da busca de entendimentos para o bom êxito das negociações. Ou seja, o cenário é complexo e exige mais do que conhecimento de uma segunda língua, mais de conhecimento dos valores, crenças e costumes que permeiam a experiência de vida de seu interlocutor (RIBEIRO, 2009, p.8).

Diante do exposto, é necessário ao negociador ir além do desenvolvimento da competência comunicativa, instigando seu potencial para alcançar o perfil intercultural, pois além de comunicar-se adequadamente em contextos interculturais, terá sensibilidade para

perceber o impacto que a diferença cultural exerce no processo comunicativo.

Espanhol, língua multidimensional e intercultural

É inegável, hoje, a importância da língua espanhola para o profissional brasileiro de comércio internacional: seja pela integração regional (MERCOSUL/UNASUL) seja pela influência que a Espanha tem hoje no mercado nacional.

Foi em 26 de março de 1991, na capital paraguaia, que os presidentes da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai assinaram o Tratado de Assunção, que deu início a este acordo com o objetivo de estabelecer um mercado comum. Posteriormente, uniram-se a este projeto países como Bolívia e Chile, em 1996; o Peru, em 2003, e finalmente, a Colômbia, o Equador e a Venezuela, em 2004. Todos eles com o *status* de Estados Associados.

A Espanha desponta como uma economia forte e agressiva, um dos países que mais investem no Brasil. De acordo com reportagem publicada pela *Folha de S. Paulo*², os Estados Unidos têm US\$ 600 bilhões investidos na América Latina e a Espanha vem em segundo lugar com US\$ 300 bilhões.

Conforme apresentamos em nossa pesquisa de mestrado (SOUZA, 2009), após o fim da ditadura franquista em 1975, a Espanha decolou em seu processo de redemocratização. Em 1986, aderiu à União Europeia e transformou-se em uma das economias mais sólidas do mundo. A partir de meados dos anos 90, grandes companhias passaram a investir maciçamente em nosso país, atraídas principalmente pelos processos de privatização de setores como o de telecomunicações, o energético, o financeiro e o de petróleo. Dentre elas, Banco Santander, Telefónica, Mapfre, Grupo Sidor, Grupo Repsol YPF.

2 Reportagem: “China vai estudar o modelo brasileiro”, publicada na página B1 do Caderno *Dinheiro*, de 25/01/2010.

Diante das oportunidades que despontam, é necessário que o negociador internacional supere a ideia do espanhol como língua fácil. Sobre essa representação da língua espanhola para a maioria dos brasileiros, contaremos com as ideias de Celada (2002). Para referir-se a esse fato, a autora apresenta o raciocínio: “espanhol – língua parecida – língua fácil – língua espontânea = portunhol” (Ibid., p.17).

Geralmente, o aluno que decide estudar o espanhol “pela facilidade” vê-se frustrado à medida que descobre que as diferenças entre o português e o espanhol vão além do plano lexical; muito antes de perceber as discursividades solicitadas nas produções em uma e na outra língua ele já se depara com muita dificuldade nas diferenças fonéticas e do sistema pronominal. (SOUZA, 2009, p. 90).

Uma vez convencido de que portunhol não é espanhol e que este idioma demanda estudo, o negociador internacional consciente se verá diante da dúvida: Qual espanhol aprender? As variantes latino-americanas ou as peninsulares?

Os avanços nos estudos da relação entre língua e sociedade demonstraram que a variação é uma característica comum às línguas e, no que concerne ao espanhol, por exemplo, compartilharemos da citação de Valle (2005), para quem “a língua espanhola é muitas coisas. Para alguns nem espanhol é; é castelhano. E o é, em cada caso, por razões bem diferentes. Esta língua é falada em lugares distantes e de maneiras diferentes” (VALLE, 2005).

Todo falante, como membro de determinada comunidade linguística, estará condicionado por variantes geográficas e sociais, por meio de vínculos de ordem psíquica e coletiva internalizadas independentemente da sua vontade individual, ou seja, como fruto do “contrato coletivo” ao qual o indivíduo faz “adesão” ao participar de determinado grupo social.

A variação em determinada língua pode ser classificada por critérios geográficos (variação diatópica), sociais (variação diastrática) e de estilo (diafásica). De acordo com Briz (1998), a língua varia no tempo e no espaço conforme as características dos usuários e da

situação de comunicação. O contexto comunicativo regula e determina, de alguma forma, as condutas linguísticas e extralinguísticas dos interlocutores.

Os falantes costumam adequar suas realizações linguísticas a determinada cena comunicativa. Dessa forma, o domínio e o emprego adequado de modalidades linguísticas e registros são proporcionais à proficiência dos interlocutores, buscando alcançar o maior nível de domínio de registros. A língua é heterogênea por definição e sempre há múltiplas variedades linguísticas (sociais, regionais, registros em diferentes contextos), que se realizam em gêneros discursivos particulares (SERRANI, 2005, p. 23).

Exemplo da aplicação do raciocínio que vimos desenvolvendo até aqui seriam as palavras espanholas *trabajar*, *laburar* e *currar*. O *Diccionario de la Real Academia Española* apresenta a entrada *trabajar* como “*ocuparse en cualquier actividad física o intelectual; Tener una ocupación remunerada en una empresa, una institución, Ejercer determinada profesión u oficio*”. Um negociador intercultural que, em um contexto coloquial com falantes da Argentina e Uruguai, utilize o vocábulo *laburar* obterá maior êxito e, caso utilize este termo com um espanhol não será compreendido, visto que na Espanha utiliza-se, em situações informais, o verbo *currar* no lugar de trabalhar.

Considerações finais

Existe vasta bibliografia que apresenta ser consenso entre os estudiosos que o crescimento das exportações é a base necessária para o desenvolvimento, tanto econômico quanto social de uma nação. Observamos que, geralmente, estas negociações entre nações sustentam-se em línguas *pidgin*, designação dada a qualquer língua criada, normalmente de forma espontânea, de uma mistura de outras línguas que serve de meio de comunicação entre os falantes de idiomas diferentes.

Com a globalização dos mercados e a dinamicidade das transações comerciais, além da criatividade e inovação, o negociador internacional também deve ter como aspecto importante, na nego-

ciação, as questões culturais que envolvem o outro país com o qual irá negociar.

No caso do negociador brasileiro, além do inglês – língua franca – destaca-se, no contexto contemporâneo, a importância da língua espanhola, uma das línguas mais faladas no mundo, com pelo menos 430 milhões de falantes. O idioma ganha destaque no Brasil por dois motivos: (i) a integração regional³; (ii) a grande influência da Espanha na economia brasileira.

Além do domínio do inglês em suas diversas variantes, diante das oportunidades que despontam, é necessário que o negociador internacional supere a ideia do espanhol como língua fácil e se debruce sobre as especificidades que demanda a aquisição do espanhol como língua multidimensional e intercultural.

Se levarmos em consideração que compartilhamos da concepção de língua como lugar de subjetivação, de deslocamento, de fazer-se sujeito, pensar em uma negociação internacional bem-sucedida implica conceber o negociador como um potencial falante intercultural, com sensibilidade para perceber o impacto que a diferença cultural exerce no processo comunicativo, apto a compreender os padrões de comunicação, as expectativas e interpretações do outro.

Diante disto, para o negociador internacional ser bem-sucedido será necessário que conheça línguas estrangeiras, de forma a ir além do desenvolvimento da competência comunicativa, instigando seu potencial para alcançar o perfil intercultural, pois, além de se comunicar adequadamente em contextos interculturais, terá sensibilidade para perceber o impacto que a diferença cultural exerce no processo comunicativo.

REFERÊNCIAS

ABURRE, M. B. M. Entrevista. In: XAVIER, A. C.; CORTEZ, S. (Orgs.) *Conversas com linguistas: virtudes e controvérsias da linguística*. São Paulo: Parábola, 2003.

3 Tendo como propulsores o MERCOSUL e a recém-criada UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-Americana.

AGUILERA REIJA, B. et al. *Educación intercultural: análisis y resolución de conflictos*. Madrid: Editorial Popular, 1996.

BORGES, J. T. *Financiamento ao comércio exterior: o que uma empresa precisa saber*. Curitiba: IBPEX, 2009.

BRIZ, A. *Cuadernos de Lengua Española - El español coloquial: situación y uso*. Madrid: Arco Libros, 1998.

CALVET, L.-J. *Sociolinguística: uma introdução crítica*. Tradução Marcos Marcionilo. São Paulo: Parábola, 2002. [Original: La sociolinguistique. Paris: P.U.F. 1993]

_____. En América del Sur hubo una masacre lingüística. Entrevista concedida a repórter Silvina Frieria, publicada no jornal Página 12. Buenos Aires, 29 de Setembro de 2008. Disponible en-línea: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/espectaculos/2-11467-2008-09-29.html> [Acesso: 29 set.2008]

CASTILHO, A. Entrevista. In: XAVIER, A. C.; CORTEZ, S. (Orgs.) *Conversas com linguistas: virtudes e controvérsias da linguística*. São Paulo: Parábola, 2003.

CELADA, M. T. *Espanhol para brasileiros: uma língua singularmente estrangeira*. Tese (Doutorado em Linguística). Campinas: IEL/UNICAMP, 2002.

HISTOIRE D'ÉCONOMIE. Disponível em: <babylonechat.free.fr/cours_lea/commerce_exterieur.htm>. Acesso em: 05 jul. 2005.

JAKOBSON, R. *Linguística e Comunicação*. São Paulo: Cultrix, 1970.

MORAIS JÚNIOR, D.; SOUZA, R F. *Comércio internacional: blocos econômicos*. Curitiba: IBPEX, 2005.

REIS, Rafael Pons. *Gestão internacional*. Curitiba: Edição do autor, 2007.

REVUZ, C. A língua estrangeira entre o desejo de um outro lugar e o risco do exílio. In: SIGNORINI, I. (Org.) *Língua(gem) e identidade: elementos para uma discussão no campo aplicado*. Campinas: Mercado das Letras; São Paulo: Fapesp, 1998.

RIBEIRO, A. *Aspectos sobre relações públicas internacionais, cultura e linguagem*. Trabalho apresentado ao NP 05 – Relações Públicas e Comunicação organizacional, do IV Encontro dos Núcleos de Pesquisa da INTERCOM. Disponível on-line: www.sinprorp.org.br/.../aspectos%20sobre%20relacoes%20publicas.pdf. Acesso em 20/12/2009.

SERRANI, S.M. A Formação do professor e currículo de língua *In: _____* *Discurso e cultura na aula de língua: currículo, leitura, escrita*. Campinas: Editora Pontes, 2005. Pp. 13-58.

SILVA, F.F. *Dicionário bilingue francês-português do Comércio Internacional: tratamento terminográfico e reflexões sobre Terminologia bilíngue*. Dissertação (Mestrado em Estudos Linguísticos) – IBILCE – Universidade Estadual Paulista – UNESP – São José do Rio Preto, 2006.

SOUZA, F.M. *Espanhol-língua estrangeira para brasileiros*. Políticas de difusão e formação de professores no Estado de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências – Universidade Estadual Paulista – UNESP – Marília, 2009.

SOARES, C. C. *Introdução ao comércio exterior: fundamentos teóricos do comércio internacional*. São Paulo: Saraiva, 2004.

VASCONCELLOS, M.A.S.; GARCIA, M.E. *Fundamentos de economia*. São Paulo: Saraiva, 2008.

VALLE, J del. La lengua, patria común: Política lingüística, política exterior y el postnacionalismo hispánico. In: WRIGHT, R.; RICKETTS, P. (Ed.). *Studies on Ibero-Romance Linguistics Dedicated to Ralph Penny*. Delaware: Juan de la Cuesta, 2005. p. 391-415. Disponível em: <http://www.elcastellano.org/ns/edicion/2006/septiembre/delvalle.html> [Acesso: 26/03/2007].

VAZQUEZ, J. L. *Dicionário de termos de Comércio Exterior*. São Paulo: Atlas, 2001.

XAVIER, A. C.; CORTEZ, S. (Orgs.) *Conversas com linguistas: virtudes e controvérsias da linguística*. São Paulo: Parábola, 2003.

GOVERNANÇA CORPORATIVA E SEUS FUNDAMENTOS: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DAS COMPANHIAS LISTADAS NO NOVO MERCADO

CORPORATE GOVERNANCE AND ITS FOUNDATIONS: AN ANALYSIS UNDER THE VIEW OF LISTED COMPANIES IN THE NEW MARKET

Carolina Fernanda Camargo PADOVAN¹

Luciano Gomes dos REIS²

RESUMO: O desenvolvimento do mercado de ações depende da confiança de seus investidores. Diante disso, a BM&FBovespa criou os níveis diferenciados de governança corporativa. O presente estudo tem por objetivo demonstrar, por meio de uma pesquisa empírica, a importância da governança corporativa no mercado de ações, apresentando os conceitos considerados mais importantes sob a ótica das 21 empresas respondentes à pesquisa proposta a 104 empresas listadas no Novo Mercado, segmento de listagem da BM&FBovespa. Com base nos resultados obtidos, pode-se levantar a hipótese de que a governança corporativa, na visão das empresas participantes da pesquisa, tem como principal foco o investidor, visando a aumentar sua confiabilidade e, por consequência, atrair novos investidores, garantindo, assim, o sucesso das negociações no mercado acionário brasileiro.

1 Graduada em Administração de Empresas pela UNIP e Especialista em Administração Financeira, Contábil e Controladoria – IMESA/FEMA-Assis-SP. Professora eventual em Cursos Técnicos.

E-mail: karol_camargo@yahoo.com.br

2 Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual de Londrina (1997), mestrado em Administração de Empresas pela Universidade Estadual de Maringá (2004) e doutorado em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo (2008). Professor adjunto da Universidade Estadual de Londrina, professor de pós-graduação da Universidade Norte do Paraná e professor da Faculdade Paranaense.

E-mail: professorlucianoreis@gmail.com

Palavras-chave: Mercado de ações. Governança Corporativa. Confiança dos investidores.

ABSTRACT: The development of stock market depends on investors' reliability. So, BM&FBovespa (São Paulo stock and futures exchange) has crested different levels of corporative governance. This study aims at showing, through an empirical research, the importance of corporative governance in the stock market by presenting concepts considered the most ones by 21 companies which responded to the research among the 104 companies listed in New Market according to BM&FBovespa list. Based on the results, we get the hypothesis that corporative governance's main interest is the investor, according to the companies that took part on the research, aiming at increasing its reliability and hence attract new investors in order to guarantee successful deal in the Brazilian stock market.

Key Words: Stock market. Corporative governance. Investors' reliability.

1. Introdução

Os investidores têm-se deparado com inúmeros casos que demonstram a total fragilidade de muitas empresas no que diz respeito às suas demonstrações contábeis e financeiras, pois apresentam balanços contábeis e patrimoniais fraudulentos, fato que gera a perda da credibilidade da empresa e que provoca a insatisfação de seus investidores.

Uma vez que a empresa apresenta declarações falsas em relação à sua saúde financeira, seja para fugir das arrecadações de impostos, seja para tentar atrair mais investidores, quando tal ato é identificado um dos principais prejudicados é o mercado financeiro, pois ocorre uma descrença no mercado e os investimentos tendem a diminuir, sejam eles nacionais ou internacionais.

Para garantir a idoneidade das informações financeiras, uma prática que vem sendo muito utilizada é a governança corporativa.

Com a prática da governança corporativa fica garantida a transparência (*disclosure*) das informações prestadas pelas organizações, o que gera maior confiança entre diretores, acionistas e

*stakeholders*³, sendo que, quando uma organização se compromete com as boas práticas de governança corporativa, ela fica condicionada à obediência e ao cumprimento das leis (*compliance*).

Neste contexto de governança corporativa, a BM&FBovespa, maior centro de negociações com ações do Brasil e da América Latina, tem trabalhado com segmentos especiais de listagem, desenvolvidos para proporcionar um ambiente de negociação com o objetivo de estimular o interesse dos investidores e a valorização das companhias. Esses segmentos são os Níveis Diferenciados de Governança Corporativa 1 e 2, que se destinam à listagem de empresas que possuem ações negociadas na BM&FBovespa, e o Novo Mercado, segmento de listagem direcionada as empresas que venham a abrir capital e operar na bolsa de valores, ou que possuam apenas ações ordinárias.

Com o intuito de obter resultados reais e atuais, foi realizada uma pesquisa empírica com as empresas listadas no Novo Mercado, segmento abordado nesse estudo, devido à sua importância para o crescimento do mercado de ações e por elas assumirem as boas práticas de governança corporativa como principal fator para o sucesso, prestando informações que permitem o acompanhamento e a fiscalização da administração e dos controladores e a adoção de regras que equilibram os direitos dos acionistas, reduzindo, assim, os riscos inerentes às negociações com ações.

Com o propósito de garantir o objetivo de levar ao conhecimento do leitor a importância da governança corporativa para a credibilidade do mercado de ações e o seu sucesso, esta pesquisa está dividida em cinco partes. Na introdução é realizada uma breve explicação do panorama da governança corporativa; na segunda parte foram abordados os principais conceitos ligados ao tema da pesquisa em uma revisão bibliográfica, tendo como referência diversos autores e instituições; na terceira parte foi apresentada a metodologia de pesquisa e, na quarta, são efetuadas a apresentação e a análise dos resultados obtidos por meio de questionário aplicado junto às em-

3 Pessoa ou entidade que afeta ou é afetada pelas atividades de uma empresa.

presas aderentes ao segmento de listagem Novo Mercado. Por fim, a quinta parte, foi reservada para as considerações finais.

2. Revisão bibliográfica

2.1 Governança Corporativa

Um tema atual e que vem conquistando maiores proporções nos cenários econômico e financeiro, a Governança Corporativa é de grande importância para aumentar o valor da empresa e assegurar os direitos de seus acionistas.

Para o IBGC⁴, Governança Corporativa é o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre Acionistas/Cotistas, Conselho de Administração, Diretoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal. As boas práticas de governança corporativa têm a finalidade de aumentar o valor da sociedade, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para a sua permanência.

Já, para Lodi (2000, p.19), chama-se Governança Corporativa:

O papel que os conselhos de administração passaram a exercer para melhorar o ganho dos acionistas e arbitrar os conflitos existentes entre os acionistas, administradores, auditores externos, minoritários, conselhos fiscais (no Brasil) e os *stakeholders*.

Pode ser, então, entendido que a Governança Corporativa veio para assegurar os investimentos em uma companhia, o que é defendido pela CVM – Comissão de Valores Mobiliários –, que considera a Governança Corporativa um conjunto de práticas que têm por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital. A análise das práticas de governança corporativa aplicada ao mercado de capitais envolve,

4 Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

principalmente, transparência, equidade de tratamento dos acionistas e prestação de contas.

Ao garantir transparência, equidade de tratamento e prestação de contas aos acionistas, a empresa atesta a sua idoneidade, garante a satisfação de seus investidores e se torna atrativa para futuros investidores.

Segundo Rossi (2009, p.80), a adoção das práticas de governança corporativa aumenta a confiança dos investidores e traz mais segurança a todas as partes interessadas.

Mattedi (2006, p.12), também, defende que a adoção de normas de boa governança corporativa ajudará a aumentar a confiança dos investidores domésticos, podendo reduzir os custos de capital e, por fim, induzir fontes mais estáveis de financiamento.

Ao comparar a prática da governança corporativa com o valor da empresa, Silveira (2002, p. II) assevera que o tema possui importância crescente, por ser difundida a hipótese de que a estrutura de governança afeta o valor da empresa.

Com base nas afirmações dos autores, pode-se considerar que as práticas de governança corporativa garantem não apenas a confiabilidade dos investidores, mas também valorizam a imagem da empresa.

Segundo Silveira (2004, p. 12), a governança corporativa pode ser vista como um conjunto de mecanismos que visam a aumentar a probabilidade de os fornecedores de recursos garantirem para si o retorno sobre o seu investimento.

Para Shleifer e Vishny (apud PEIXE, 2003, p. 20), o fato de adotar-se regras como governança corporativa possibilita captar capital externo a custos menores, pois quem aplica seu capital espera obter retorno sobre o mesmo, e os mecanismos de governança corporativa asseguram isso.

Para a CVM, a análise das práticas de governança auxilia na decisão de investimento, pois a governança determina o nível e as formas de atuação que os investidores podem ter na companhia, possibilitando-lhes exercer influência no desempenho da mesma. O objetivo é o aumento do valor da companhia, pois boas práticas de

governança corporativa repercutem na redução de seu custo de capital, aumentando a viabilidade do mercado de capitais como alternativa de capitalização.

O IBGC defende que a preocupação da governança corporativa é criar um conjunto eficiente de mecanismos, tanto de incentivos quanto de monitoramento, a fim de assegurar que o comportamento dos executivos esteja sempre alinhado com o interesse dos acionistas.

2.2 Conflito de Agência

A possível existência do conflito de agência em uma organização pode vir a causar perdas imensuráveis para os investidores ou, até mesmo, para a empresa, e a prática da governança corporativa desempenha papel importante para tentar eliminar os problemas de agência.

Assevera Nakayasu (2006, p. 6) que as práticas de governança corporativa objetivam a mitigar os problemas oriundos da relação de agência, que surgem quando há a separação entre propriedade e controle da empresa.

A relação de agência pode ser definida, segundo Jensen e Meckling (apud NAKAYASU, 2006, p. 14), como um contrato no qual uma ou mais pessoas (o principal) nomeia outra pessoa (agente) para exercer alguns serviços para si, envolvendo a delegação de autoridade na tomada de decisões em alguns aspectos.

Na teoria de agência, segundo Hendriksen e Breda (1999, p. 139), o agente compromete-se a realizar certas tarefas para o principal; o principal, por sua vez, compromete-se a remunerar o agente. Pode ser feita uma analogia com a situação envolvendo os proprietários e os administradores de uma empresa.

Para Gitman (2004, p.17), o conflito de agência pode ser exemplificado da seguinte maneira:

Na teoria, a maioria dos administradores financeiros concordaria com a meta de maximização da riqueza dos proprietários. Na prática, porém, os administradores também se preocupam com a própria riqueza, com a segurança

no emprego e com benefícios indiretos. Tais preocupações podem fazer com que eles relutem em assumir riscos muito elevados caso achem que isso possa ameaçar seu emprego ou reduzir a sua riqueza pessoal. O resultado seria um retorno inferior ao máximo possível e uma perda provável de riqueza para os proprietários.

O conflito de agência pode ser entendido como sendo a possibilidade de os administradores colocarem em primeiro plano os seus objetivos pessoais, ao invés de colocar os da empresa.

Com a prática da governança corporativa o conflito de agência pode ser evitado, pois garante ao investidor toda a segurança em relação à maximização dos lucros da empresa e a sua distribuição de forma consciente.

2.3 Importância da Governança Corporativa no mercado de capitais

Segundo Rossi (2009, p. 80), as práticas de governança corporativa vêm se tornando muito populares desde o final do século XX, após a ocorrência de grandes escândalos envolvendo importantes corporações.

Gitman (2004, p. 16) acredita que um programa eficaz de ética eleve o valor da empresa. Um programa desse tipo pode produzir uma série de benefícios: reduzir a ocorrência de litígios e reduzir os custos judiciais; manter uma imagem positiva da empresa; aumentar a confiança dos acionistas e conquistar a lealdade, o comprometimento e o respeito dos diversos grupos de interesse vinculados à empresa. Tais ações, preservando e ampliando o fluxo de caixa e reduzindo o risco percebido, podem afetar favoravelmente o preço da ação da empresa.

Sobre a adoção das melhores práticas de governança corporativa no mercado de capitais, Nakayasu (2006, p. 10) considera que:

Ao adotar as melhores práticas de governança corporativa, uma empresa passa por mudanças estruturais na forma de gerir seu cotidiano. Tal fato decorre da implementação de

procedimentos relacionados ao tratamento equitativo dos acionistas, à transparência nas informações divulgadas, à responsabilidade dos administradores e aos sistemas de proteção legal aos investidores, objetivando protegê-los de eventual expropriação de riqueza e assegurar-lhes o retorno de seus investimentos. Logo, uma empresa que promove investimentos ligados à melhoria de sua governança tende a possuir mais credibilidade e chances de ser melhor avaliada pelos fornecedores de recursos financeiros.

Assevera Mattedi (2006, p. 1) que os fracos mecanismos de governança corporativa têm sido apontados como uma das causas do baixo desenvolvimento do mercado acionário brasileiro.

Pode-se dizer que a governança corporativa é fundamental para o mercado de capitais, pois, por meio de sua adoção, os interesses dos investidores são preservados, fato que gera maior confiança e, conseqüentemente, maior visibilidade do mercado de ações.

Quando o mercado de capitais está em evidência em relação à sua confiabilidade, mais fontes de recursos para financiar as atividades das empresas que operam em bolsas de valores são criadas e tal ação promove o crescimento e o desenvolvimento econômico tão esperado por todos.

2.4. Governança corporativa no Brasil

Para Nakayasu (2006, p. 25), o tema governança corporativa vem ganhando força, e muitas empresas nacionais passaram a inserir algumas práticas dentro de suas respectivas organizações.

Em 1995, com a criação do IBGC, o termo governança corporativa passou a ser difundido na cultura organizacional das companhias brasileiras e se intensificou a partir dos níveis diferenciados de governança corporativa criados pela BM&Fbovespa, no final do ano 2000.

Os níveis diferenciados de governança corporativa surgiram a partir de um estudo chamado “Desafios e oportunidades para o mercado de capitais brasileiro”, desenvolvido por profissionais conceituados da área. Neste estudo foi constatado que o aprimoramento do

mercado de capitais seria decisivo para cumprir seu papel de financiador no desenvolvimento e consequente crescimento econômico.

Os segmentos especiais de listagem ou níveis diferenciados de governança corporativa têm como objetivo proporcionar um ambiente estimulador, que atraia novos investidores e que valorize as companhias neles listados.

Os níveis diferenciados de governança corporativa têm como papel destacar as empresas comprometidas com a transparência e com as melhores práticas de governança.

Como forma de melhor classificar as empresas comprometidas com as práticas de governança corporativa foram criados três níveis, de acordo com o grau de comprometimento de cada empresa, os quais são: Nível 1, Nível 2 e Novo Mercado.

As empresas que estão listadas em um desses segmentos garantem aos seus acionistas as boas práticas de governança corporativa, sendo que essas são premissas básicas para se listarem, o que garante a transparência e a qualidade de suas informações, fato que permite ao investidor o acompanhamento da rentabilidade da empresa.

A adesão de uma companhia a um dos segmentos de listagem depende do grau de compromisso assumido por ela de praticar a Governança Corporativa.

2.4.1 Nível 1

Segundo a BM&FBovespa, a maior parte dos compromissos que as empresas do Nível 1 assumem perante os investidores refere-se, principalmente, a melhorias na prestação de informações ao mercado, que auxiliam na avaliação sobre o valor da empresa e a dispersão acionária.

Hoje, estão listadas no Nível 1 de governança corporativa 35 companhias.

Quadro 1: Evolução do Nível 1 de governança corporativa



Fonte: BM&FBovespa - (elaborado pela autora)

Para se listar no Nível 1 de Governança Corporativa a companhia tem como obrigação:

- ✓Melhoria nas informações prestadas, adicionando às Informações Trimestrais (ITRs) as demonstrações financeiras consolidadas e a demonstração dos fluxos de caixa.
- ✓Melhoria nas informações relativas a cada exercício social, adicionando-as às Demonstrações Financeiras Padronizadas.
- ✓Melhoria nas informações prestadas, adicionando às Informações Anuais (IANs) a quantidade e características dos valores mobiliários de emissão da companhia detidos pelos grupos de acionistas do Conselho Fiscal, bem como a evolução dessas posições.
- ✓Realização de reuniões públicas com analistas e investidores, ao menos uma vez por ano.
- ✓Apresentação de um calendário anual, do qual conste a programação dos eventos corporativos, tais como assembleias, divulgação de resultados, etc.
- ✓Divulgação dos termos dos contratos firmados entre a companhia e partes relacionadas.

- ✓ Divulgação, em bases mensais, das negociações de valores mobiliários e derivativos de emissão da companhia por parte dos acionistas controladores.
- ✓ Manutenção em circulação de uma parcela mínima de ações, representando 25% (vinte e cinco por cento) do capital social da companhia.
- ✓ Quando da realização de distribuições públicas de ações, adoção de mecanismos que favoreçam a dispersão do capital.

2.4.2 Nível 2

O Nível 2 de governança corporativa tem como objetivo, assim como o nível 1, tornar mais seguras as negociações na bolsa de valores mais seguras, transmitindo melhores informações aos seus investidores e garantindo melhor transparência de suas informações.

As companhias listadas neste segmento, porém, se comprometem a cumprir as regras do Nível 1 e também um conjunto de regras adicionais que garantem direitos societários dos acionistas minoritários, as quais seguem:

- ✓ Divulgação de demonstrações financeiras de acordo com padrões internacionais IFRS ou US GAAP.
- ✓ Conselho de Administração com mínimo de 5 (cinco) membros e mandato unificado de até 2 (dois) anos, permitida a reeleição. No mínimo, 20% (vinte por cento) dos membros deverão ser conselheiros independentes.
- ✓ Direito de voto às ações preferenciais em algumas matérias, tais como, transformação, incorporação, fusão ou cisão da companhia e aprovação de contratos entre a companhia e empresas do mesmo grupo, sempre que, por força de disposição legal ou estatutária, sejam deliberados em assembleia geral.

- ✓ Extensão para todos os acionistas detentores de ações ordinárias das mesmas condições obtidas pelos controladores quando da venda do controle da companhia e de, no mínimo, 80% (oitenta por cento) desse valor para os detentores de ações preferenciais (*tag along*).
- ✓ Realização de uma oferta pública de aquisição de todas as ações em circulação, no mínimo, pelo valor econômico, nas hipóteses de fechamento do capital ou cancelamento do registro de negociação neste Nível;
- ✓ Adesão à Câmara de Arbitragem do Mercado para resolução de conflitos societários.

Atualmente, estão listadas no Nível 2 de governança corporativa 19 companhias.

Quadro 2: Evolução do Nível 2 de governança corporativa



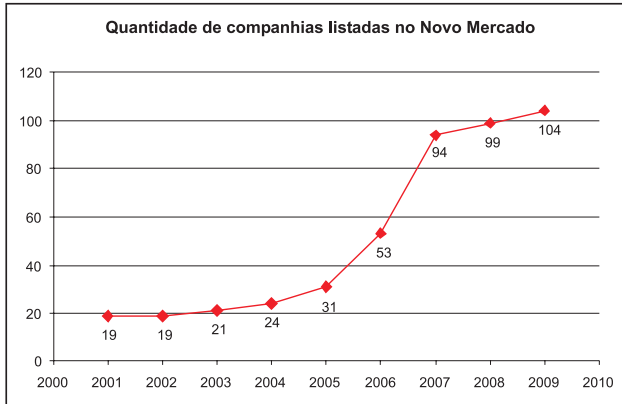
Fonte: BM&FBovespa - (elaborado pelos autores)

2.4.3 Novo Mercado

Inspirado no modelo alemão Neuer Markt, o Novo Mercado é um segmento de listagem destinado à negociação de ações emitidas por companhias que se comprometam, voluntariamente, com a adoção de práticas de governança corporativa adicionais em relação ao

que é exigido pela legislação. Atualmente o Novo Mercado possui 104 companhias listadas.

Quadro 3: Evolução do Novo Mercado



Fonte: BM&Fbovespa - (elaborado pelos autores)

Segundo a BM&Fbovespa, a valorização e a liquidez das ações são influenciadas positivamente pelo grau de segurança oferecido pelos direitos concedidos aos acionistas e pela qualidade das informações prestadas pelas companhias.

Para ser uma empresa integrante do segmento Novo Mercado, a companhia deve, além de ter seu capital social composto apenas por ações ordinárias, comprometer-se a cumprir as seguintes obrigações:

- ✓ Extensão para todos os acionistas das mesmas condições obtidas pelos controladores quando da venda do controle da companhia (*tag along*). Realização de uma oferta pública de aquisição de todas as ações em circulação, no mínimo, pelo valor econômico, nas hipóteses de fechamento do capital ou cancelamento do registro de negociação no Novo Mercado. Conselho de Administração com mínimo de 5 (cinco) membros e mandato unificado de até 2 (dois) anos, permitida a

reeleição. No mínimo, 20% (vinte por cento) dos membros deverão ser conselheiros independentes.

- ✓Melhoria nas informações prestadas, adicionando às Informações Trimestrais (ITRs) – documento que é enviado pelas companhias listadas à CVM e à BM&FBOVESPA, disponibilizado ao público e que contém demonstrações financeiras trimestrais – entre outras: demonstrações financeiras consolidadas e a demonstração dos fluxos de caixa.
 - ✓Melhoria nas informações relativas a cada exercício social, adicionando às Demonstrações Financeiras Padronizadas (DFPs) – documento que é enviado pelas companhias listadas à CVM e à BM&FBOVESPA, disponibilizado ao público e que contém demonstrações financeiras anuais – entre outras, a demonstração dos fluxos de caixa.
 - ✓Divulgação de demonstrações financeiras de acordo com padrões internacionais IFRS ou US GAAP.
 - ✓Melhoria nas informações prestadas, adicionando às Informações Anuais (IANs) – documento que é enviado pelas companhias listadas à CVM e à BM&FBOVESPA, disponibilizado ao público e que contém informações corporativas – entre outras: a quantidade e características dos valores mobiliários de emissão da companhia detidos pelos grupos de acionistas do Conselho Fiscal, bem como a evolução dessas posições.
 - ✓Realização de reuniões públicas com analistas e investidores, ao menos uma vez por ano.
 - ✓Apresentação de um calendário anual, do qual conste a programação dos eventos corporativos, tais como assembleias, divulgação de resultados etc.
- Divulgação dos termos dos contratos firmados entre a companhia e partes relacionadas.
- ✓Divulgação, em bases mensais, das negociações de valores mobiliários e derivativos de emissão da companhia por parte dos acionistas controladores.

- ✓Manutenção em circulação de uma parcela mínima de ações, representando 25% (vinte e cinco por cento) do capital social da companhia.
- ✓Quando da realização de distribuições públicas de ações, adoção de mecanismos que favoreçam a dispersão do capital.

3. Metodologia

Para o desenvolvimento deste estudo foi realizada, primeiramente, uma pesquisa bibliográfica, com base em alguns autores que abordam os temas: governança corporativa, conflito de agência, mercado financeiro e acionário, além de pesquisas em dissertações desenvolvidas por mestrandos e doutorandos da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP – Universidade de São Paulo.

Foram feitas, também, consultas aos sites da BM&FBovespa e do IBGC, que foram de fundamental importância para a contextualização e melhor entendimento sobre governança corporativa, mercado de ações e segmentos de listagem, do qual faz parte o Novo Mercado.

Para melhor atingir a proposta deste estudo e obter dados reais e atuais sobre a governança corporativa e o mercado de ações, foi realizada uma pesquisa junto a 104 empresas listadas no segmento Novo Mercado da BM&FBovespa.

Após as empresas responderem ao questionário, foi possível chegar a uma consonância sobre a importância da governança corporativa para o mercado de ações.

4. Apresentação e análise dos resultados

Para a realização da pesquisa junto às empresas, buscou-se um sólido embasamento teórico, no qual fosse possível apoiar-se no momento da análise dos dados propriamente dita.

Visando a entender melhor a necessidade das boas práticas de governança corporativa no mercado de ações, foi enviado via e-mail

para as empresas listadas no segmento de Novo Mercado, em 04 de dezembro de 2009, um questionário contendo questões de múltipla escolha. Após 20 dias, retornaram as respostas de 21 das 104 empresas, o que corresponde a 20,19% delas.

Essa pesquisa pretendeu avaliar a opinião das empresas em relação ao segmento de listagem Novo Mercado. Ressalta-se que os resultados das pesquisas foram essenciais na análise da importância das boas práticas de governança corporativa no mercado de ações. A análise dos resultados dos questionários mostrou que as empresas avaliadas estavam cientes da importância da governança corporativa para o seu sucesso no mercado de ações, porque garante maior procura por parte de investidores, sejam eles nacionais ou internacionais.

Com os resultados obtidos, verificou-se que não só as empresas, mas também os investidores estão cada dia mais confiantes no mercado acionário brasileiro.

4.1 Imagem da empresa

A imagem da empresa, para os analistas de mercado, melhorou após a adesão ao Novo Mercado?

Na primeira questão respondida pelas empresas pesquisada, ressalta-se que as informações obtidas com a questão demonstram a imagem da empresa junto ao mercado. O que vem ao encontro da proposta deste estudo que é mostrar que a governança corporativa é um fator importante para o mercado de ações, pois garante à companhia listada no segmento Novo Mercado uma maior visibilidade por meio da confiança que é transmitida por ela.

Confirmando essa teoria, 85,7% das companhias pesquisadas concordaram totalmente que a imagem da empresa, após a adoção ao novo mercado, melhorou junto aos analistas de mercado, enquanto que apenas 14,3% concordaram parcialmente com esta questão, o que vem a comprovar que as boas práticas de governança corporativa

têm um papel fundamental para o crescimento e desenvolvimento das empresas que as praticam.

Na tabela a seguir é possível visualizar as respostas dadas pelas empresas participantes da pesquisa.

Tabela 1: Concordância sobre a imagem da empresa.

Respostas	Nº. De empresas	%
concordo totalmente	18	85,7
concordo parcialmente	3	14,3
discordo totalmente	0	0
discordo parcialmente	0	0

Fonte: Dados da 1ª. Questão. Questionário elaborado pelos autores

Com as informações obtidas nesta questão, pode-se confirmar a declaração feita por Silveira em sua dissertação de mestrado, que defende que o tema governança corporativa possui importância crescente, pois difunde a hipótese de que a estrutura de governança afeta o valor da empresa.

Se o valor da empresa aumenta como adoção das práticas de governança corporativa, ela passa a ser mais atrativa, o que gera um aumento de seus investimentos e garante o seu sucesso.

Então, pode-se dizer que a governança corporativa é uma prática benéfica para as empresas que a adotam.

4.2 Confiança dos *stakeholders*

As práticas de governança corporativa, que estão incluídas nas exigências para as empresas serem incluídas no Novo Mercado, contribuíram para aumentar a confiança dos stakeholders na companhia?

Esta questão vem para complementar a afirmação de Rossi (2009) e Gitman (2004) de que a adoção das práticas de governança corporativa no mercado acionário faz com que os investidores tenham maior confiança e segurança ao investir em uma companhia

que as adota, pois é, assim, garantida a preservação das informações contábeis da mesma e é reduzido o risco assumido pelo investidor.

Tabela 2 – Verificação da confiança dos *stakeholders*

Respostas	Nº. de empresas	%
concordo totalmente	18	85,7
concordo parcialmente	3	14,3
discordo totalmente	0	0
discordo parcialmente	0	0

Fonte: Dados da 2ª. Questão. Questionário elaborado pelos autores

Ao serem questionadas sobre a confiança dos investidores, as empresas pesquisadas, na maioria, confirmaram que, com as práticas de governança corporativa, os investidores passaram a ter maior confiança na empresa.

Quando uma organização é confiável, ela atrai mais investidores e garante maior arrecadação de recursos que possibilitam o financiamento das atividades da empresa em busca de melhores resultados.

4.3 Práticas de governança corporativa

Antes de realizar a adesão ao Novo Mercado, a organização já adotava práticas de Governança Corporativa?

É interessante notar que, mesmo antes de aderir ao novo mercado, a maioria das empresas pesquisadas já adotava as boas práticas de governança corporativa, conforme os dados quantificados na tabela abaixo.

Ao adotar as práticas de governança corporativa, a empresa busca otimizar o seu desempenho e proteger as partes interessadas, além de facilitar o acesso a novas fontes de recursos.

Tabela 3: Adoção da GC antes da adesão ao Novo Mercado

Respostas	Nº. de empresas	%
Sim	15	71,4
Não	4	19,1
Parcialmente	2	9,5

Fonte: Dados da 3ª. Questão. Questionário elaborado pelos autores

Ao analisarmos as informações referente à terceira questão feita às empresas participantes da pesquisa, torna-se possível avaliar que a maioria delas já tinha a prática da governança corporativa como aliada para o seu desenvolvimento e sucesso, pois 71,4% já adotavam as práticas de governança.

4.4 Compliance e Disclosure

*Dentre as práticas de governança corporativa utilizadas, há o conceito de **Compliance** e o conceito de **Disclosure**. Qual dos dois pode ser considerado mais importante, do ponto de vista organizacional?*

Percebeu-se que o maior interesse demonstrado pelas empresas era apresentar aos seus *stakeholders* as suas divulgações financeiras, pois 16 das 21 empresas pesquisadas apontam o *disclosure* como a prática mais importante do ponto de vista organizacional.

Na tabela a seguir é possível ter o parâmetro para melhor entender as práticas adotadas pelas empresas pesquisadas

Tabela 4: Conceitos mais importantes, na visão das companhias pesquisadas

Respostas	Nº. de empresas	%
<i>Disclosure</i>	15	71,4
<i>Compliance</i>	5	23,8
Ambos	1	4,8

Fonte: Dados da 4ª. Questão. Questionário elaborado pelos autores

Esse dado é bastante válido, pois mostrou o comprometimento da empresa perante aos seus acionistas, garantindo a transparência da empresa em relação às suas tomadas de decisões e a segurança de quem deseja investir na companhia.

Considerações finais

Com o presente estudo foi possível diagnosticar a importância da governança corporativa para a credibilidade do mercado de ações e o seu sucesso. No Brasil, a BM&FBovespa, ciente desta importância, criou os níveis diferenciados de governança corporativa, segmentos de listagem que permitem a entrada apenas de organizações que se comprometam em adotar as boas práticas de governança corporativa.

Neste contexto foi possível estudar o tema com maior afinco, tendo como base as empresas listadas no Novo Mercado, um dos segmentos de listagem da BM&FBovespa.

Ao pesquisar as empresas aderentes ao Novo Mercado, foi possível levantar algumas considerações em relação à importância da governança corporativa no mercado de ações. Ao questionar as empresas quanto à sua imagem, ficou evidente que a imagem da empresa melhorou após a adesão ao Novo Mercado.

Ficou evidente, também, que as práticas de governança corporativa exigidas para a adesão de uma empresa ao Novo Mercado promovem a confiança dos *stakeholders* e que as empresas já estavam cientes quanto aos benefícios de se adotar às práticas de governança corporativa. Com efeito, muitas das empresas pesquisadas confirmaram que se valiam das boas práticas de governança corporativa antes mesmo de aderirem ao Novo Mercado.

Ao questionarmos as empresas quanto à prática de governança corporativa, a maioria das empresas pesquisadas apontou o *disclosure* (divulgação dos resultados financeiros) como sendo a prática mais importante dentro de uma organização para um melhor relacionamento com seus investidores.

Um fato limitador para a realização deste estudo foi a pequena participação por parte das companhias listadas no Novo Mercado, pois apenas 20,19% das empresas colaboraram com este estudo, que poderia ter sido mais preciso se todas as 104 empresas listadas tivessem participado dando as suas contribuições.

Sugere-se que, em estudos futuros, visando-se a apresentar novas contribuições na área de governança corporativa, com pesquisas ainda incipientes, sejam abordados os demais segmentos de listagem da BM&FBOvespa, possibilitando, assim, uma visão mais precisa em relação a importância da governança corporativa e ao mercado de ações brasileiro.

REFERÊNCIAS

- BM&FBOVESPA. *Mercado de capitais: introdução*. São Paulo, 1999.
- _____. *Novo mercado BM&FBOVESPA*. São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.bmfbovespa.com.br/pdf/Folder_NovoMercado.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2009.
- _____. *Porque seus sonhos precisam de ação*. São Paulo, 2006.
- CHIAVENATO, I. *Administração financeira: uma abordagem introdutória*. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2005.
- CHING, H. Y., et al. *Contabilidade e finanças para não especialistas*. 2. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.
- CVM. *Recomendações da CVM sobre governança corporativa*. São Paulo, 2002. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/OutrosCodigos.aspx>> Acesso em: 18 maio 2009.
- GITMAN, L. J. *Princípios da administração financeira*. 10. ed. São Paulo: Addison Wesley, 2004.
- GROPPELLI, A. A.; NIKBAKHT, E. *Administração financeira*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- HENDRIKSEN, E. S.; BREDAS, M. F. Van. *Teoria da contabilidade*. São Paulo: Atlas, 1999.
- IBGC. *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 3. ed. São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/CodigoMelhoresPraticas.aspx>>. Acesso em: 15 jan. 2009.

- JAFFE, R. W. *Administração financeira*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- LODI, J. B. *Governança corporativa: o governo da empresa e o conselho de administração*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.
- MATTEDI, L. G. *Como a governança corporativa pode ajudar no fortalecimento do mercado de capitais brasileiro*. 2006. 110 folhas. Dissertação (Mestrado em Administração). Faculdades Ibmecc, Rio de Janeiro, 2006.
- NAKAYASU, G N. *O impacto do anúncio e da adesão das ações aos níveis diferenciados de governança corporativa no Brasil*. 2006. 134 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br>> Acesso em: 22 nov. 2009.
- PEIXE, F. C. D. *Novo mercado: obstáculo e atrativos para as empresas do nível 1 de governança corporativa*. 2003. 89 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br>> Acesso em: 25 out. 2009.
- ROSSI, L. F. *Entendendo o mercado de ações*. Rio de Janeiro: Editora Publit, 2009. (Agora Institucional)
- SILVA, A. L. C. *Governança corporativa e decisões financeiras no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Mauad, 2005 (Coleção Estudos Coppead-UFRJ).
- SILVEIRA, A. Di M. *Governança corporativa, desempenho e valor da empresa no Brasil*. 2002. 165 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br>> Acesso em: 21 fev. 2010.
- _____. *Governança corporativa e estrutura de propriedade: determinantes e relação com o desempenho das empresas no Brasil*. 2004. 250f. Tese (Doutorado em Administração). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br>> Acesso em: 21 fev. 2010.
- SOROS, G. *A Alquimia das finanças: lendo a mente do mercado*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1996.

O PODER DAS EMBALAGENS NA DECISÃO DE COMPRA DO CONSUMIDOR

THE POWER OF PACKING IN THE CONSUMER BUYING DECISION

Olímpio Guedes JUNIOR¹

Jucileia Tonini CASTRO²

Julia Christine Santos SEVERINO²

Luzinete Rodrigues dos Santos PERES²

Rafaela Gonzaga P. AZEVEDO²

Renata Gimenes MIGUEL²

RESUMO: Por conta da evolução da sociedade, a necessidade de aprimoramento das embalagens foi inevitável, porque as pessoas se viram obrigadas a descobrir meios para transportar produtos devido às longas distâncias. Com isso, houve a criação de garrafas de vidro, barris, surgindo, a partir daí, a embalagem propriamente dita. Várias transformações e inovações foram desenvolvidas ao longo destes anos, devido à crescente demanda por embalagens mais eficientes, bonitas, funcionais e econômicas. Em função disso, as empresas estão buscando cada vez mais entender o perfil de seus consumidores para desenvolver embalagens mais específicas e voltadas a estes. Para a embalagem surtir efeito perante o consumidor, é necessário um processo cauteloso, que envolve uma pesquisa detalhada sobre o consumidor alvo. À evolução que as embalagens vêm sofrendo nos últimos tempos, nos mostra o quanto o mercado mudou, em termos de cultura, comportamentos de compra e concorrência. Dessa forma a embalagem tem que acompanhar essas modificações ajustando-se a elas. Em consequência da globalização as empresas, hoje, estão

¹ Mestre em Administração Turística (Centro Universitário Ibero-Americano), Mestre em Comunicação (Universidade de Marília) e Especialização em Marketing (Univem). Docente de Economia e Marketing da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas – UNIMAR. E-mail: jrmarilia@hotmail.com

² Graduandos em Administração da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas – UNIMAR

tendo que se adaptar a consumidores mais exigentes e as mesmas já perceberam a importância que as embalagens têm na venda de um produto.

Palavras-chave: Consumidor. Embalagem. Influência.

ABSTRACT: Because of society evolution, the necessity of improvement packing was inevitable. People were forced to find means to transport products due to long distances. So glass bottles and barrels were created as packing. Several transformations and innovations were developed along these years, due to the crescent demand for more efficient, beautiful, functional and economical packing. Thus companies are trying to understand their consumers' profile more and more and developing more specific packing. In order to effect consumer, it is necessary a cautious process, involving a detailed research about the target consumer. The evolution packing is suffering along the history, shows us how much the market changed, either in culture terms, purchase behaviors or competition. So, packing has to accompany and adjusting to these modifications. Because of globalization, nowadays companies must adapt to more exigent consumers and these companies already noticed the importance that packing has in the sale of products.

Key words: Consumer. Packing. Influence.

Introdução

Na sociedade moderna, aos indivíduos são dirigidas situações que exigem deles escolhas. Tal fato demonstra a concorrência entre empresas e até mesmo entre as pessoas, com o objetivo de se obterem lucros capazes de proporcionar novos empreendimentos.

Em virtude da estabilidade das classes econômicas e sociais da população nos últimos tempos, houve um aumento no poder de compra, não apenas no Brasil, como em muitos outros países. Nesse contexto, tornou-se um desafio para as empresa chamar a atenção dos consumidores em meio a tantas opções de produtos semelhantes, fazendo com que o fator “embalagem” se transformasse numa peça-chave no quesito diferencial competitivo, e passou a ter um papel fundamental na escolha dos produtos, pois se nota que o consumidor está cada vez mais exigente, não só quanto ao produto, mas

também em relação à sustentabilidade, segurança, estética, conforto e praticidade apresentados pelas embalagens.

As embalagens, portanto, além de serem uma importante arma de sedução, pois despertam nas pessoas o desejo de realizar o ato da compra, têm u, papel utilitário, sendo que uma das características de maior importância da embalagem é sua função de concretizar a venda sem auxílio de vendedores. Uma vez que a maioria dos produtos que se encontram nas gôndolas de supermercados não tem nenhum apoio de propaganda, se as embalagens não possuíssem essa função, seriam necessários vários vendedores nos corredores dos supermercados ou lojas para explicar sobre o produto e dar um suporte nas vendas.

Com base nessas observações, formulou-se a seguinte indagação: *Qual o poder das embalagens na decisão de compra do consumidor?*

Quanto ao objetivo geral, buscamos analisar o poder das embalagens na decisão de compra do consumidor. Os objetivos específicos foram:

- a) Levantar informações sobre a evolução histórica do uso das embalagens.
- b) Descobrir a influências das embalagens na decisão de compra do consumidor.
- c) Identificar o perfil do consumidor em relação às embalagens.

Compondo a pesquisa, primeiramente apresentamos a evolução histórica do uso da embalagem, desde seu surgimento até os dias de hoje.

Logo após, abordamos a influência da embalagem na decisão de compra do consumidor, o processo de compra, a hierarquia das necessidades humanas, as teorias da motivação, dentre elas, teoria da racionalidade econômica, comportamental, psicanalítica, sociais e antropológicas e teoria cognitiva, a contribuição das cores e a embalagem como diferencial competitivo.

Em seguida, trazemos a análise do processo evolutivo das embalagens.

Enfim, apresentamos as considerações finais.

A evolução histórica do uso da embalagem

A evolução histórica do uso da embalagem começa desde seu surgimento com o homem pré-histórico, quando servia apenas como proteção para os alimentos, passando por várias transformações e inovações ao longo destes séculos até os dias de hoje, em que as embalagens apresentam grandes mudanças, tanto em seu formato, cores, quanto nos tipos de materiais utilizados em sua fabricação. Hoje as embalagens apresentam um grande potencial competitivo entre as empresas, pois possibilitam a comunicação entre produto e consumidor.

As primeiras embalagens começaram a surgir com a origem do homem. Na era dos homens primitivos, acreditava-se que um sério problema enfrentado por eles dizia respeito ao transporte de alimentos, e tinham, como única alternativa, usar as mãos em forma de conchas. Esse recurso era inviável para o transporte de água, bem como os grãos, dificultando também seu armazenamento. O homem, então, optou por usar, para esse fins, crânios de animais, chifres, conchas e, com o passar do tempo, desenvolveu a técnica de montar cestos, utilizando ramos vegetais, cipós até que, finalmente, conseguiram desenvolver os primeiros vasos de argila que serviram para armazenar água e comida, como afirma Moura e Banzato (1990, p. 3):

Não se sabe com certeza onde realmente surgiu a primeira embalagem. Entretanto, tem-se conhecimento de que as primeiras embalagens, que nos tempos primitivos nada mais eram do que simples recipientes, foram utilizadas para o acondicionamento de líquidos, frutas selvagens e outros alimentos providos pela natureza. Mais tarde, quando o homem começou a cultivar o solo, elas foram provavelmente empregadas para acondicionar as suas colheitas.

Com a evolução social, a necessidade de aprimoramento foi inevitável. As pessoas se viram obrigadas a descobrir meios mais

resistentes de transportar produtos, devido aos trajetos feitos por longas distâncias. Assim surgiu a produção de garrafas de vidro, barris., potes. A partir daí, a embalagem passou a ser não apenas um meio de armazenamento e transporte dos produtos, mas uma forma de fornecer condições de conservação.

Alguns produtos como grãos, algodão, sementes, pedras preciosas e as especiarias canela, noz-moscada, entre outras, eram embarcados nos navios a granel, em recipientes feitos de argila ou de fibras naturais. Na época da expansão do comércio entre o Egito e a Mesopotâmia, por volta de 3000 a.C., os egípcios, conhecedores da moldagem em areia, fabricaram garrafas rústicas de vidro e jarras. Como se tratava de um processo vagaroso, somente era possível produzir quantidades reduzidas de tais artefatos, e boa parte desta produção era destinado a embalar cosméticos, perfumes e óleos. Considera-se que essas embalagens foram as primeiras destinadas ao consumo.

Com o passar do tempo, foram aparecendo novas técnicas e novos materiais que contribuíram para o processo evolutivo das embalagens, como por exemplo:

Couro: destinado à confecção de sacolas, amarrados e proteção de garrafas;

Tecido: utilizados em sacos, amarrados;

Madeira: empregada na fabricação de barris, caixas, tonéis, baús;

Lasca de Madeira: serviam para a confecção de cestos e esteiras;

Barro: usado para a fabricação de potes, jarras, urnas, tigelas, vasos;

Vidro: utilizado para jarros, garrafas, xícaras, tigelas.

Esses materiais, a princípio, eram bem rústicos, mas, ao longo dos anos, foram se aprimorando e se adequando às necessidades de cada época.

Por volta de 300 a.C., a leste do Mediterrâneo, houve o desenvolvimento da técnica de sopro, que permitiu a construção de artigos de vidro e, séculos mais tarde, por volta de 300 d.C., as embalagens de vidro já possuíam formas e tamanhos diversos e eram feitas de maneira mais rápida. Com isso, começaram a trazer benefícios para aqueles que as produziam.

Outras inovações contribuíram para o desenvolvimento da embalagem, tais como a fabricação de papel e a arte da impressão. Há vestígios de que, no ano de 751 d.C., na China, desenvolveram-se meios para a produção de papel a partir de fibras de linho. Essa técnica espalhou-se na Europa e, em meados de 1310 d.C., a Inglaterra iniciou a produção desse material. Exemplos disso são o papel-cartão e a impressão de caracteres em madeira, técnica que tornou possível o uso de rótulos de papel.

Ao longo das décadas seguintes não houve muita novidade no desenvolvimento e aprimoramento das embalagens, cujo papel principal continuará sendo o de armazenar, proteger e transportar.

Até que, com a Revolução Industrial, num grande impulso, uma série de invenções e aperfeiçoamentos surgiram no âmbito das indústrias.

Como cita Moura; Banzato (1990, p.4):

Após centenas de anos ocorreu a revolução industrial, que substituiu o homem e cestas de carga pelo maquinário, aumentando, em muito, a produtividade. Isto levou à necessidade de embalagens, encorajou o desenvolvimento de formatos mais convenientes, particularmente a lata, o saco de papel e a caixa de papel/papelão.

A Revolução Industrial, praticamente, foi o grande divisor de águas na história de vida das embalagens, pois, a partir desta data, transformações importantes começaram a aparecer, como o desenvolvimento da impressão litográfica, que possibilitava reproduzir ilustrações em cores, tornando-se o meio mais avançado na decoração das embalagens. Todas as inovações, porém, ocorriam com o intuito de prolongar a proteção e durabilidade dos produtos e não para lhe se destacar nos pontos de vendas, pois a embalagem ainda não era vista como parte do produto.

Ainda nessa época, Napoleão Bonaparte ofereceu um prêmio para quem inventasse algo que permitisse a conservação de produtos quando transportados a grandes distâncias; sua intenção era facilitar a alimentação de seus soldados em campo. O prêmio foi conquistado

por Nicolas François Appert, que se tornou o fundador da indústria de processamento de alimentos.

Contudo, as primeiras latas de comida contendo tomates, ervilhas e sardinhas só chegariam ao mercado em 1830 e, em virtude da oferta de produtos frescos, do custo restritivo das latas e da dificuldade em abri-las, as vendas se mostraram baixas.

Entre as décadas de 1890 e 1900, o sistema de produção foi aperfeiçoado, e houve um aumento significativo da concorrência, bem como um grande aumento no volume de produção. Os produtos já não eram mais consumidos com a mesma rapidez e, com isso, os consumidores podiam fazer uma seleção do que iriam comprar, o mercado passou de vendedor para comprador. Nessa época, houve uma série de alterações no mercado e, conseqüentemente, na embalagem.

No início do século XX, com a crescente evolução das técnicas de produção, os consumidores se tornaram mais exigentes e passaram a selecionar os produtos em razão de sua qualidade, fator que impulsionou a elaboração de uma legislação específica sobre qualidade e contaminação e que estimulou o estabelecimento de uma visão mercadológica da embalagem.

Nos anos 30, houve o desenvolvimento de embalagens à prova de umidade graças ao celofane, que permitiu também dar transparência aos produtos. As marcas de cigarros aderiram rapidamente a ele.

Durante as décadas de 1940 e 1950, houve a entrada da mídia televisiva no cotidiano das pessoas e surgiram os supermercados. Nesses estabelecimentos, os aspectos visuais das embalagens, a estética, a praticidade e a funcionalidade tornaram-se cada vez mais importantes para diferenciar os produtos em meio a outros semelhantes.

Assim, consolidou-se o padrão de embalagens que vemos hoje: embalagens maiores, mais ousadas, mais brilhantes. Induziu-se, assim, o desenvolvimento de novos processos de industrialização, o que impulsionou a demanda por embalagens tanto para o próprio consumidor como para os fabricantes das mercadorias.

Os anos 60 trouxeram diversas modificações, entre elas as famosas latas descartáveis, que substituíram em parte as garrafas de

vidro. Foi também nesta época que cresceu a produção de embalagens plásticas, as quais passaram a ser muito utilizadas pela sua leveza, pelo poder de serem moldadas em várias formas e pelo fácil manejo para serem transportadas. As empresas começaram a valer-se de brindes promocionais para atrair clientes e, até hoje, esse método é um meio lucrativo e quase imperceptível de persuasão. Isso contribuiu para a criação dos *displays*, que serviam como suporte para aumentar a venda de produtos e como um grande meio de publicidade.

Com a industrialização crescente e o aumento do número de supermercados, a vida dos consumidores e as embalagens foram transformadas. Marcas tradicionais mudaram suas embalagens e se adequaram aos novos tempos. Tratando da relação dos supermercados com as embalagens, é difícil dizer quem mais influenciou quem. Nascia aí uma parceria que se consolidou através de décadas.

Na década de 1970, foram criadas as caixinhas Tetrapack, que são usadas até hoje em embalagens de leite e sucos. Também ocorreu, nessa década, o surgimento do código de barras, que facilitou o controle de estoques, e o plástico passou a ser usado nas embalagens de sorvete. Nesta mesma época, apareceram, ainda, as latas de folha-de-flandres com tampa de alumínio easy-open (tampa “abre-fácil”), para cerveja e refrigerante.

De acordo com Moura e Banzato (1990, p. 21):

A sofisticação, cada vez maior, dos hábitos de consumo, a agressividade comercial, a necessidade crescente de redução de custos e perdas são condições que não deixam dúvidas quanto à importância da embalagem no contexto mercadológico e logístico de uma empresa competitiva.

Várias transformações e inovações foram desenvolvidas ao longo destes anos desde a “descoberta” das embalagens. Estas sofreram grandes mudanças, tanto em seus formatos, cores e grafismos, quanto nos tipos de materiais utilizados em sua fabricação. Devido à crescente demanda por embalagens mais eficientes, bonitas, fun-

cionais e econômicas, o setor está associando-se cada vez mais à tecnologia e inovação.

As inovações neste setor originam-se basicamente de duas fontes: as tendências atuais no desenvolvimento de produtos e o próprio comportamento do consumidor, que se encontra mais exigente e em busca de sofisticação, com um estilo de vida mais diversificado. Por sua vez, os grandes varejistas, com seu poder de negociação bastante apurado, graças à concorrência entre diversas marcas, também buscam maior receptividade e flexibilidade de seus fornecedores.

O desenvolvimento e a fabricação de uma embalagem contam com o envolvimento de diversas empresas e processos. Trata-se de uma cadeia industrial, que começa com a fabricação de matéria-prima como vidro, papel, folha-de-flandres, madeira, resina, alumínio, aço etc. Tais materiais são adquiridos pelas indústrias que fabricam garrafas, potes, frascos, sacos, cartuchos, rótulos, tampas, lacres etc. e daí seguem para as indústrias embaladoras de seus produtos, com equipamentos próprios de envase.

Atualmente, a embalagem engloba várias áreas, como marketing, engenharia, *design* e até mesmo psicologia, tudo isso não só para suprir as necessidades de transporte e armazenamento como era no passado, mas também para atender aos desejos imaginários do ser humano, para provocar o consumidor que há no mercado moderno nos tempos atuais, haja vista que a embalagem é o caminho mais curto para se chegar ao consumidor, sendo objeto direto de comunicação. A função de comunicar das embalagens faz com que estas sejam visualizadas, entendidas, integradas, memorizadas e, sobretudo, desejadas pelos consumidores. Esta função se torna encarregada de fazer o produto seja competitivo e cumpra as normas nacionais e internacionais de legislação.

A influencia da embalagem na decisão de compra do consumidor

Para chegar-se a uma embalagem perfeita é necessário entender o conceito de comportamento do consumidor, que está relacionado

às atitudes do indivíduo dirigida para a satisfação das suas necessidades mediante bens ou serviços. Por isso as empresas estão preocupando-se em desenvolver estudos de mercado voltados ao conhecimento e compreensão dessas atitudes de consumo, a fim de elaborar bens e serviços que se encaixem nas suas necessidades.

Segundo Gade (1998, p.1), o comportamento de consumo se define da seguinte forma:

O comportamento de consumo é definido como comportamento de procura, busca, compra uso e avaliação de produtos e serviços para satisfazer necessidades.

O comportamento do consumidor são as atividades físicas, mentais e emocionais realizadas na seleção, compra e uso de produtos e serviços para satisfação de necessidades e desejos.

A definição acima afirma que, na maioria das vezes, parte dos nossos impulsos nos conduz, inicialmente, a saciar necessidades, como a fome, sede, sono, proteção do corpo contra frio, calor, entre outras, e que, basicamente, são esses e outros vários fatores que influenciam na hora da escolha de um produto/serviço, conduzindo o indivíduo pela simples necessidade de satisfação ou pelo desejo de adquirir determinado bem.

Fica evidente que o comportamento do consumidor é baseado em teorias e, através delas, pode-se observar que a influência no comportamento de compra está relacionada aos estímulos presentes no contexto de consumo que levam o consumidor a produzir reações positivas ou negativas. São consideradas reações positivas as que aproximam o cliente e negativas as que o afastam.

A respeito das formas teóricas que justificam o comportamento do consumidor, podemos começar citando Maslow, que classifica as necessidades humanas de forma hierárquica. Maslow defende que o nível da necessidade de um indivíduo só evoluirá à medida que a necessidade atual for suprida, ou quando ele se sentir motivado a avançar o nível de necessidades.

Assim, temos as necessidades dispostas da seguinte forma:



Fonte: (Apud Gade(1998))

Como percebemos, na figura as necessidades são apresentadas na sua ordem de importância: necessidades fisiológicas básicas, necessidades de segurança, necessidades sociais, necessidades de autoestima, necessidades de autorrealização. O suprimento das necessidades fisiológicas e de segurança é considerado essencial para a sobrevivência de qualquer indivíduo, mas fatores psicológicos e inconscientes também interferem no modo como cada indivíduo busca a satisfação dessas necessidades.

É fundamental também analisar o comportamento do consumidor de forma mais específica, pois a busca pela satisfação dessas necessidades está ligada a fatores que levam o consumidor a comprar de acordo com determinados padrões.

Estes fatores são classificados como culturais, psicológicos, sociais e pessoais, estão definidas por Kotler e Armstrong da seguinte forma:

Fatores culturais: correspondem a hábitos, costumes, ideias e, principalmente, à cultura advinda do núcleo familiar e de outras instituições, sendo ela o fator determinante no comportamento do indivíduo. Cada país e cada região têm sua cultura, seus costumes. Assim, os especialistas do marketing devem compreender a cultura local para não cometer erros, como tentar vender um produto cujas características não correspondem aos hábitos e costumes de uma certa região.

Porém, países como o Brasil não têm uma população com aspectos muito específicos, ou seja, nosso país é formado por um povo misto, de várias etnias, que traz consigo as culturas pré-estabelecidas de sua região. Assim é a subcultura, que segmenta o mercado por regiões geográficas, religiões, raças e nacionalidade, permitindo “afunilar” o mercado, aumentando a chance de atingir o consumidor-alvo.

Fatores sociais: em geral, as pessoas são influenciadas pelos grupos em que convivem. Existem dois grupos distintos: os grupos primários, em que a interação é regular e informal, ou seja, a convivência é diária e natural, sem formalidades, como ocorre entre amigos, familiares, vizinhos e colegas de trabalho; e os grupos secundários: quando a interação é mais formal e menos regular, como em associações profissionais e entre grupos religiosos.

Temos também a família como principal influenciadora nas decisões de compra do consumidor, pois é dela que herdamos a maioria dos costumes e hábitos de vida; em contrapartida, a sociedade estabelece papéis de maior ou menor *status*. Assim, o indivíduo adquire hábitos, costumes familiares, porém a sociedade estabelece papéis para que este procure seguir.

Fatores pessoais: cada indivíduo possui sua própria maneira de agir e pensar e, embora haja interferência sobre isso, cada pessoa tem a sua essência e é livre de fazer sobre suas escolhas. Os fatores pessoais são variáveis como idade, sexo, situação econômica, estilo de vida. A idade e o estágio de vida do indivíduo são fatores determinantes, pois as pessoas mudam conforme seu estágio de vida, isto é, suas preferências e gostos estão diretamente relacionados com a idade.

De uma forma breve, as decisões do consumidor são influenciadas pelo estágio de vida, idade, ocupação, situação econômica, estilo de vida e personalidade do indivíduo. Todos esses fatores determinam de forma distinta os gostos dos consumidores.

Fatores psicológicos: dizem respeito à captação de emoções, percepção, aspectos motivacionais; relacionam-se com a personalidade do indivíduo. Basicamente, fatores psicológicos são atitudes,

crenças, aprendizado, percepção e motivação. Após sermos motivados e percebermos os acontecimentos a nossa volta, somos impulsionados a agir; à medida que nós agimos, aprendemos, e é com esse aprendizado que modificamos nosso comportamento ao longo da vida. São nossas experiências que influenciam nossas atitudes e desejo de termos produtos diferentes e com maior qualidade. Portanto, de acordo com a visão de Maslow e como explicam Kotler e Armstrong, vários fatores, tanto internos quanto externos, podem influenciar na decisão dos indivíduos, obedecendo a ordem de necessidades a serem satisfeitas.

Juntamente com as necessidades humanas e os fatores culturais, sociais, pessoais e psicológicos estão as teorias da motivação. Tais teorias permitem compreender cada tipo de consumidor.

As teorias são classificadas entre: teoria da racionalidade econômica, no qual o foco está em comprar mais com pouco, ou seja, as decisões de consumo são determinadas pela busca do maior benefício, prazer ou satisfação, com menos custo possível, desconforto ou sofrimento.

Neste caso, não é levado em consideração o que o consumidor tem em mente sobre seu gosto – como citamos anteriormente a propósito dos fatores pessoais e psicológicos – mas sim o custo/benefício. Temos, como exemplo, as Casas Bahia, que adotam como estratégia de *marketing* o apelo ao inconsciente dos consumidores, que priorizam o baixo valor das parcelas e não percebem o valor final do produto.

Outra teoria motivacional é a teoria comportamental, que objetiva analisar o comportamento e sua relação com o ambiente de convívio do indivíduo. O consumo é um conjunto de relações fisiológicas e comportamentais, produzidas por estímulos localizados neste ambiente, o que leva o consumidor a produzir reações de aproximação ou afastamento em relação aos produtos disponíveis. De uma forma simples, podemos dizer que o ambiente em que o indivíduo vive é o que influi no que ele consome.

Há também a teoria psicanalítica que tem, como fundador, Sigmund Freud. Nesta abordagem, o consumo expressa desejos in-

conscientes, sendo que o indivíduo busca nos produtos saciar suas vontades, expectativas, angústias e conflitos. Portanto, o consumo é uma tentativa de satisfazer a esses desejos. Assim, o consumidor tenta obter satisfação através da aquisição de produtos.

Ainda temos as teorias sociais e antropológicas, que defendem que o consumo é um processo social, cuja lógica é analisada de um modo crítico, destacando-se seus condicionantes históricos, culturais e sociais, colocados em uma perspectiva histórica com o intuito de destacar as variações dos padrões de consumo, observando-se que alguns costumes são passados de geração a geração. O consumo de marcas consagradas no mercado, por exemplo, como no caso de Leite moça, Nescau, Bom Bril, Omo, Coca-cola, Pó Royal, entre outras, já estão no inconsciente das pessoas, tanto que até os produtos similares são conhecidos por esses nomes.

E por fim a teoria cognitiva é uma das mais utilizada pelos especialistas do comportamento do consumidor, pois ela é uma junção de todas as teorias mencionadas acima: une o produto, ambiente e consumidor e a maneira de ver o consumo para chegar a uma decisão. Esta teoria nega que o comportamento do consumidor seja automático e enfatiza que ele é voltado a propósitos e metas, já a motivação estimula as pessoas a atingir essas metas.

Dessa forma, com toda essa base teórica – isto é, as teorias das necessidades humanas (Maslow), os fatores culturais, e as teorias da motivação – os profissionais do marketing conseguem chegar a uma definição sobre as escolhas e gostos dos consumidores, enxergando suas diferenças, segmentando o mercado e assim atingindo os consumidores-alvos.

O estudo do mercado e do público que se deseja atingir é fundamental para a venda de um produto. No entanto, outros fatores, como a cor na embalagem, contribuem para derrubar a barreira de desatenção do consumidor, fazendo com que esse volte seu olhar para determinado produto. Se nos aprofundarmos no quesito das cores, constataremos que esta não está sozinha, pois, como já vimos anteriormente, os fatores sociais interferem na decisão de compra, principalmente quando ligados a ela.

De um modo geral, cada cor já expressa um significado na sociedade, isto é, quando pensamos na cor branca, relacionamos esta com a pureza, como no caso do vestido de noiva; a cor rosa está ligada à graça, à ternura, como, por exemplo, um enxoval de bebê (de uma menina); a cor azul representa fé, honra, podendo ser o enxoval de bebê (de um menino). No dia a dia, a sociedade usa as cores para expressar seus sentimentos e não é raro ouvirmos dizer “ela sorriu amarelo” ou “a situação ficou preta”. Podemos ver, então, que as cores já estão pré-estabelecidas em nossas mentes e têm forte influência sobre nós, mesmo que não tenhamos consciência disso.

Portanto, nesse mundo tão competitivo, é necessário estar atento a tudo que há de novo no mercado e a cor, com sua influência, é uma grande jogada de marketing quando usada corretamente em uma embalagem.

Conforme Farina (1990, p. 178):

Numa embalagem, a cor é o fator que, em primeiro lugar, atinge o olhar do comprador. Portanto é para ela que devem se dirigir os primeiros cuidados, principalmente se considerarmos as ligações emotivas que envolvem e seu grande poder sugestivo e persuasivo. Torna-se, portanto, evidente que a presença da cor na embalagem representa um valor indiscutível.

Assim, as cores têm o poder de provocar reações no indivíduo, como definir ações e comportamentos e até mesmo provocar ações corporais e psicológicas, porém elas atuam de forma particular em cada um, de acordo com sua personalidade, ou seja, com as características únicas e permanentes do indivíduo.

Apesar de a cor ser um fator de influência, nas embalagens ela também tem que ser adequada ao produto. Por exemplo, o “laranja” e o vermelho estão ligados a produtos alimentícios, pois são cores vibrantes, que chamam bastante a atenção; o azul fica muito bem em embalagens de água, pois demonstra a pureza; a cor verde é direcionada a embalagens contendo legumes e óleos, pois dá sentimento de aproximação à natureza; o marrom em embalagens de café, chocola-

te. Enfim, nessa imensa variedade, as empresas procuram relacionar as cores com o tipo de produtos a que são vinculadas e investem na aparência da embalagem, de forma correta e estratégica.

Com o conhecimento sobre as cores, somado à motivação, à identificação das necessidades, a buscas das informações sobre os consumidores, os profissionais do marketing estão prontos para atingir o consumidor, este que, por sua vez, avalia as alternativas para embasar suas decisões de compras.

Um dos principais elementos que influenciam na escolha dos produtos e que, sem dúvida, fazem grande diferença na hora da compra está relacionado com o aspecto da embalagem. Esta é capaz de falar por si só, apresentando o produto de forma explícita, tornando-se uma ferramenta de marketing poderosa, com competência para vender o produto sem o auxílio de vendedor.

Com o mundo cada vez mais globalizado e em constante evolução, as empresas precisam adaptar-se a consumidores cada vez mais exigentes. Elas já notaram que as embalagens são uma importantíssima ferramenta de marketing. Se antigamente as embalagens eram desenvolvidas com o intuito de proteger e conservar o produto, hoje são empregadas como arma de competitividade.

Podemos perceber o valor de uma embalagem quando imaginamos um supermercado com produtos embalados de uma mesma forma. Como uma empresa iria conseguir fazer a diferença, destacar seu produto entre tantos outros, se não pela embalagem? Ela precisaria de vendedores, para chamar atenção e convencer os consumidores de que seu produto é o melhor. Dessa forma, fica claro que a embalagem é o meio mais rápido, simples e fácil de chegar ao consumidor.

Contudo, para a embalagem surtir efeito perante o consumidor, trazendo o resultado esperado para a empresa, é necessário um processo cauteloso, que envolve uma pesquisa detalhada sobre o consumidor-alvo. A embalagem só influenciará o consumidor se cair no gosto do mesmo. Para tanto, há a necessidade não só de impressionar, chamar a atenção de início, como também de facilitar a vida do consumidor. Com embalagens inovadoras, que facilitam, por exem-

plo, as ações de abrir e fechar, que favorecem a conservação e trazem as informações sobre o produto, irão fazer com que os consumidores tornem-se adeptos do mesmo.

A embalagem tem a mágica função de dar um ‘psiu’ ao comprador. Além disso, deve fazer com que a compra seja renovada, impulsionando o consumidor a ficar fiel a sua marca (posicionamento).

A evolução das embalagens é tamanha que muitos consumidores acabam adquirindo produtos não somente pelo conteúdo, mas também pelo *design* altamente atrativo da embalagem. A realidade de hoje une produto e embalagem, e a maioria dos consumidores enxerga o produto associando-o com a imagem da embalagem.

Assim as empresas apostam no marketing das embalagens para promover seus produtos, tanto que muitas, por não possuírem outros recursos de propaganda, apostam todas as suas fichas na originalidade do aspecto visual da embalagem. Esta, quando bem desenvolvida, apresentando inovações, criatividade, com certeza terá seu espaço privilegiado nos disputadíssimos pontos de venda.

Uma forte influência sobre o consumidor são as variadas formas que podem ter as embalagens, como frascos de perfumes. Esse recurso proporciona uma originalidade notável, tornando esses produtos únicos no mercado.

Apesar de as empresas focarem essa originalidade das embalagens, não podem ignorar a logística de um produto: é importante que visem a um baixo custo, à facilidade de armazenamento e a um bom transporte. Tais fatores, somados aos diferenciais das embalagens, irão trazer para a empresa o retorno esperado.

Ao se desenvolver uma embalagem, a empresa deve levar em consideração as necessidades do produto e do consumidor em relação a sua distribuição e ao consumo. O tipo de material usado na sua fabricação, como papel/papelão, lata, plástico, vidro, enfim, precisa condizer com a característica da sua utilidade, pois isso ajuda ainda mais na decisão da compra do consumidor.

A evolução que as embalagens vêm sofrendo ao longo da história nos mostra o quanto o mercado mudou, seja em termos de cul-

tura, comportamentos de compra, concorrência. Dessa forma, a embalagem tem que acompanhar essas modificações ajustando-se a ele. Realmente é necessário investir na criatividade se se quiser ocupar o espaço na mente do consumidor e assim atingir o objetivo esperado: que este efetive a compra.

Para isso, uma boa embalagem no lugar certo e na hora certa, com um *design* eficiente, prende a atenção do consumidor e, sem dúvida, este acaba por escolher tal produto.

No momento da escolha do *design* da embalagem, por meio de análises e estudos, as empresas podem alavancar as vendas e valorizar o produto. Em contrapartida, o consumidor deve estar atento a essa tendência e observar que embalagens luxuosas não significam, necessariamente, melhor qualidade.

Um fato muito importante é que, além de divulgar a qualidade do produto, o papel das embalagens também é portar informações básicas que venham a orientando o consumidor na hora da compra, devem, por exemplo, conter:

- Lista de ingredientes da composição;
- Data de fabricação e o prazo de validade;
- Instruções sobre modo de preparo e uso, se necessário;
- Registros dos serviços de inspeção e vigilância sanitária;
- Quantidade de produto contida na embalagem;
- Informações sobre aditivos e substâncias prejudiciais à saúde, principalmente em produtos alimentícios;
- Endereço ou telefone do Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC).

Portanto, por trás de uma embalagem estão milhares de fatores para envolver o consumidor e conquistá-los.

Farina (1990, p. 187) afirma que:

É bom atentar ainda para o fator talvez mais importante da embalagem: ela deve ser um apelo motivacional. Qualquer publicitário sabe, hoje, que não se vende uma

mercadoria; vende-se uma ideia, isto é, uma maneira de satisfazer um desejo, de preencher uma necessidade.

Assim, ao se desenvolverem embalagens, é necessário cautela e, principalmente, ter definido o consumidor-alvo, pois é notório que elas influenciam sim na decisão de compra de um produto. A partir daí, devem-se utilizar estratégias que atinjam o consumidor mediante o apelo emocional, ou seja, algo que mexa com ele, seja por despertar nostalgia da infância, por apresentar modernidade do produto, por meio das cores, enfim, deve-se abusar da criatividade na embalagem para atrair o consumidor.

Nota-se que não faltaram justificativas para mostrar a importância da embalagem em um produto. Além de suas funções primordiais, como armazenar, proteger e transportar o produto, a embalagem também responde pela sua autodivulgação, ou seja, ela é também um vendedor silencioso nas prateleiras dos supermercados.

Como podemos perceber, o papel dos profissionais de marketing é descobrir o que se passa na mente dos consumidores e, para isso, são levados em consideração fatores sociais, pessoais, psicológicos, entre outros. Leva-se em conta também a necessidade de satisfazer os desejos e as necessidades, quer sejam fisiológicas, de segurança, de autoestima, tudo isso com base em teorias que justificam as atitudes de compra.

Portanto, observaremos alguns tipos diferentes de embalagens, fazendo um estudo particular sobre cada uma, destacando seus diferenciais, analisando seu processo evolutivo e expondo suas estratégias de marketing. Dessa forma tentaremos descobrir como seus autores chegaram à criação final.

Análise do processo evolutivo das embalagens

Iniciaremos analisando o processo evolutivo das embalagens de Leite Moça. Este começou como uma bebida, na tentativa de substituir o leite e, em seguida, passou a ser utilizado para preparo de doces. Nessa época, o Leite Moça era um produto importado e,

a partir de 1921, começou a ser produzido no Brasil, na cidade de Araras, no interior de São Paulo. É um produto de alta qualidade e, desde sua criação, tem uma forte relação com as donas de casa; a famosa camponesa com vestimenta típica do século XIX, carregando um balde de leite na cabeça, torna mais próxima essa relação.

Agora que conhecemos a história do Leite Moça, faremos uma análise mais aprofundada das teorias que dão base aos aspectos de sua embalagem. Uma das teorias principais que sustentam sua imagem é a Teoria Social e Antropológica, a qual defende o consumo como processo social – os hábitos e costumes advindos da família – e toma como base, também, os fatores culturais. Como o Leite Moça é um produto com forte tradição, seu consumo é estimulado de geração para geração, ou seja, são sustentados os costumes e hábitos familiares de consumir esse produto desde a infância, hábitos passados de pais para filhos.

A imagem abaixo mostra a evolução das embalagens do Leite Moça:



Ilustração 1: Evolução das embalagens de Leite Moça
Fonte: Google (2010)

Como vemos na imagem, a princípio, a camponesa era o maior destaque do rótulo. A partir do ano de 1972, o foco da empresa passou a ser na palavra MOÇA, devido à credibilidade conquistada no mercado, no intuito de ressaltar o nome LEITE MOÇA e a marca Nestlé. No ano de 2004, a Nestlé teve a inteligente ideia de modificar

o formato das latas do leite moça, com intuito de assemelhar a lata às curvas do corpo feminino, porém este não foi seu único objetivo: seu foco principal era diferenciar sua lata das demais concorrentes, nas prateleiras dos supermercados.

Ainda analisando suas embalagens, vemos que as cores estão relacionadas com o produto. Em seu rótulo e na embalagem, as cores brancas e azuis são predominantes, pois o branco tem relação com o leite e o azul está ligado à pureza. Com essas estratégias de marketing, a Nestlé tem o intuito de atrair a atenção dos consumidores e alavancar as vendas.

Outras empresas apostam nas promoções como estratégia de marketing. Esta aposta está ligada à Teoria da Racionalidade Econômica. Abaixo temos uma figura como exemplo desse tipo de promoção:



Ilustração2: Embalagem Neve Promocional
Fonte: Google (2010)

A embalagem acima tem a promoção como recurso persuasivo principal: induz o consumidor a comprar o produto, convencendo-o de que irá lucrar, já que pagará por uma quantidade, mas levará outra, maior. A Teoria da Racionalidade Econômica dá suporte a esta embalagem, partindo do pressuposto de que o consumidor, ao adquirir, leva em consideração o custo/benefício, ao adquirir o produto. A teoria ainda trabalha o psicológico, iludindo ao comprador, afirmando que ele está tendo vantagem por pagar menos quando, na verdade, as empresas usam dessa estratégia para vender mais e atrair a atenção para seu produto, pois a embalagem se torna diferenciada

das demais nas prateleiras dos supermercados, pelo tamanho ou pela quantidade.

Destacando o diferencial dos produtos e as variações de comportamento dos consumidores, vemos que isto se dá principalmente devido à região em que o indivíduo vive, isto porque as regiões oferecem diferentes tipos de produtos. Damos o exemplo do guaraná Jesus, pois é um refrigerante que faz muito sucesso na região Nordeste, mas é desconhecido nas outras regiões. Este guaraná é considerado o segundo mais consumido no Maranhão, vindo depois da líder global Coca-Cola.

Abaixo, a figura nos mostra as embalagens desse guaraná:



Ilustração 3: Guaraná Jesus
Fonte: Google (2010)

Esta bebida cor-de-rosa ganhou a medalha de ouro de melhor estratégia de marketing no Prêmio Internacional de Excelência em Design, o IDEA, a maior premiação mundial de design, em 2008. A tarefa não foi simples, mas a bebida era tão boa que atraiu, ao longo de décadas, milhares de fãs entusiasmados. Criado em 1920, caiu no gosto maranhense e, com pouquíssimas propagandas, tornou-se quase um símbolo cultural do Estado e deu origem a um subsegmento, o do guaraná rosado, comum também no Piauí e Pará. Alguns turistas chegam a levar estoques do refrigerante para seus estados/países.

Mas é natural a indagação: se a bebida é tão boa assim, por que não passou a ser comercializada em todo país? A bebida não saiu do Maranhão por questões jurídicas, pois, quando a fórmula foi vendida para a filial maranhense da Coca-Cola, havia uma cláusula que impedia que a bebida fosse comercializada fora do Estado por questões de família.

Pode-se perceber que, no caso do Guaraná Jesus, os fatores culturais, mais especificamente a subcultura, e a Teoria Comportamental são alguns dos grandes determinantes no comportamento do consumidor, já que o guaraná é consumido apenas na região Nordeste.

A bebida não pode ser comercializada em outras regiões por questões jurídicas, mas, por se tratar de uma bebida cor-de-rosa, talvez não caísse no gosto dos consumidores de outras regiões do país, pois poderia causar um estranhamento nessas populações, que estão acostumadas com bebidas de cor preta (como no caso da marca Coca-Cola), ou de cor marrom (como no caso do guaraná).

Na figura abaixo podemos ver o líquido cor-de-rosa do refrigerante:



Ilustração 4: Líquido rosa do guaraná Jesus
Fonte: Google (2010)

Analisando a embalagem do guaraná Jesus, vemos que ele vai contra ao que a Teoria das Cores sugere, pois a mesma abusa da cor rosa, ligada à ternura, e ainda usa a cor azul, que simboliza pureza. Dessa forma, tais cores não estão associadas à alimentação e, por isso, não são comuns nesse tipo de embalagem. Mas há uma

justificativa para o uso dessa cores: o criador da embalagem, ao desenvolvê-la, percebeu que o produto (líquido) era diferente, por ser de cor de rosa. Ao constatar isso, o mesmo resolveu ligar a cor da embalagem à cor do líquido.

Embora a cor rosa não seja normal em alimentos, podendo causar até um bloqueio nos consumidores, tal produto conquistou o gosto dos nordestinos. Isso se deu, a princípio, pela curiosidade, pois se trata de um produto bastante diferente. Então, o produto chama a atenção devido à sua cor, desperta o interesse do consumidor, ele fica curioso e com vontade de experimentar o novo produto. O consumidor, provando e aprovando, justifica o tamanho sucesso do produto no nordeste.

Portanto, a cor na embalagem também pode ser usada de forma estratégica, pois esta pode despertar a curiosidade do indivíduo, fazendo com que o mesmo queira conhecer melhor o produto. Da mesma forma, a Teoria Comportamental e os fatores culturais e sociais devem ser levados em consideração, pois eles explicam, de forma simples, que o comportamento das pessoas é influenciado pelo ambiente de convívio, sendo que este pode aproximar ou afastar uma pessoa de um determinado produto.

Enfim, depois de termos analisados as embalagens, mencionadas anteriormente, podem-se constatar os diferenciais de cada uma, sejam por seus *designs*, criatividade, praticidades ou funcionalidades. O objetivo foi destacar os meios que os profissionais do *marketing* adotam para criação de uma embalagem, mostrando que é realizado todo um processo de análise de mercado e dos consumidores-alvos para se chegar à conclusão final.

As teorias vistas, portanto, são ferramentas primordiais para que se possa entender o comportamento do consumidor. Através delas identificamos as necessidades humanas, desde as mais básicas até as de autorrealização; conseguimos identificar todos os fatores culturais, sociais, pessoais e psicológicos que influenciam as escolhas do indivíduo, suas motivações, com todo um histórico teórico que permite entender seu comportamento de forma mais clara e específica, descobrindo suas vontades e desejos de consumo.

Por meio dessa análise, justificamos o papel que a embalagem tem na constituição de um produto, já que ela é a sua cor, seu nome, sua cara. A mesma atua como um vendedor silencioso, cuja função é convencer o consumidor a adquirir aquele bem e torná-lo fiel a ele ou à sua marca.

Considerações finais

Corroborar-se a hipótese deste estudo: o poder das embalagens na decisão de compra do consumidor, demonstrado mediante a análise profunda da evolução das embalagens, desde seu surgimento, motivados pela necessidade de armazenar, proteger e transportar os produtos.

Em seguida analisamos o perfil do consumidor, por meio de todas as teorias que dão base ao consumo como: as teorias das necessidades humanas (Maslow), os fatores culturais e as teorias da motivação, que nos permitiram entender o comportamento do consumidor de uma forma muito mais abrangedora, já que as mesmas definem vários tipos de consumidores, baseadas em costumes culturais, sociais, ambiente de convívio, situação econômica, enfim em todos os fatores sociais citados acima.

Após o estudo das teorias, fizemos a análise da evolução e do *design* das embalagens, na tentativa de destacar a base de criação de cada embalagem, ou seja, como os profissionais do *marketing* chegaram à criação final, como conseguiam ter certeza de que a embalagem faria sucesso. Conseguimos especificar que eles chegam à criação final depois da análise de cada tipo de consumidor, das tendências de mercado, seja pela cor ou pelo tamanho, ou ainda pelo segmento do produto.

Dessa forma cada mínimo detalhe é primordial na criação de uma embalagem, nada podendo passar despercebido, pois ela está ligada diretamente ao produto, esta fala por si só e apresenta o produto de forma explícita, tornando-se uma ferramenta de marketing poderosa, capaz de vender o produto sem o auxílio de vendedor.

A embalagem é o meio mais rápido, simples e fácil de chegar ao consumidor.

Assim concluímos que a embalagem realmente tem o poder de influenciar na decisão de compra do consumidor, pois ela não é vista apenas como um simples recipiente, mas sim como o próprio produto.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMBALAGEM. *Histórico*: Centro de Informações: Apresentação do Setor; São Paulo, 2004. Disponível em: <http://www.abre.org.br/apres_setor_historico.php>. Acesso em: 30 mar. 2010.

ANDRADE, P. I. *Crimes contra as relações de consumo*. Curitiba: Juruá, 2007.

BARSA, Enciclopédia. Rio de Janeiro e São Paulo: Editora Encyclopaedia Britânica do Brasil Publicações Ltda., 1990.

BRASIL. Ministério da Indústria e do Comércio et al. Manual para planejamento de embalagem. Rio de Janeiro: Atelier de Arte e Edições MG Ltda., 1976.

CZINKOTA, M. R. *Marketing: as melhores práticas*. Porto Alegre: Bookmann, 2001.

COBRA, M. *Marketing básico: uma abordagem brasileira*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

FARINA, M. *Psicodinâmica das cores em comunicação*. 4. ed. São Paulo: Edgard Blucher Ltda, 1990.

FARINA, M. *Psicodinâmica das cores em publicidade*. São Paulo: Edgard Blucher Ltda, 1975.

GADE, C. *Psicologia do consumidor e da propaganda*. São Paulo: EPU Editora Pedagógica e Universitária Ltda, 1998.

GURGEL, F. C. A. *Administração do produto*. São Paulo: Atlas, 1995.

KARSAKLIAN, E. *Comportamento do consumidor*. São Paulo: Atlas, 2000.

KOTLER, P.; ARMSTRONG, G. *Princípios de marketing*. 7. ed. São Paulo: JC Livros Técnicos e Científicos Editora, 1996.

KOTLER, P. *Administração de Marketing*: análise, planejamento, implementação e controle. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

MESTRINER, F. *Design de embalagem*. Curso básico. São Paulo: Makron Books, 2001.

_____. *Design de embalagem*. Curso básico. 2.ed. rev. São Paulo: Pearson Makron Books, 2002.

MOURA, R. A.; BANZATO, J. M. *Embalagem*: acondicionamento, utilização e containerização. São Paulo: Imam, 1990.

PORTO-GONÇALVES, C. W. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SILVA, S. F. *Marketing de serviços*: fundamentos, análises e prática no setor de saúde. Maceió: Edufal, 2005.

SANT'ANNA, A. *Propaganda*: teoria, técnica e prática. São Paulo: Pioneira, 1998.

TOLLEMACHE, M. Influências da diversidade cultural no design de Embalagens. Universidade Tecnológica Federal do Paraná; artigo P&D; 2006. Disponível em: <<http://www.artigosbrasil.net/art/informacao-alternativa/2108/embalagem-produto.html%22>>. Acesso em: 1 jun. 2010.

ESTUDO SOBRE DEMOCRACIA

STUDY ABOUT DEMOCRACY

Juliana de Almeida BARBOSA¹

RESUMO: O trabalho tem por objetivo, inicialmente, fazer um estudo sobre a Democracia em autores como Friedrich Muller e Robert Dahl, trazendo noções gerais sobre a temática, incluindo questões de grande pertinência como os critérios da Democracia, o porquê da Democracia, quais as instituições necessárias para que ela exista, dentre outros pontos importantes. Em seguida, propõe um estudo sobre a democratização das esferas de poder que compõem a sociedade. Constata que o processo de democratização não se resume na democratização do Estado. É necessário mais que isso para que exista uma nação integralmente democrática. A esfera política é englobada por uma esfera bem mais ampla, a da sociedade, e esta é permeada por vários centros de poder além do estatal. Por isso, para que haja a democracia efetiva, é fundamental a ocupação de tais centros de poder, vez que eles estão impregnados em toda esfera social e, assim, influenciam a vida dos cidadãos de forma ativa e incessante.

Palavras-chave: Democracia. Sociedade Civil. Alargamento do Processo de Democratização.

ABSTRACT: The aim of this project is to make a study about the Democracy in authors such as Friedrich Muller and Robert Dahl, bringing general knowledge on the theme. We bring questions of great relevance such as: the criteria of Democracy; the reason of Democracy; which are the necessary institutions so that it exists; amongst other important points. After that it considers a study on the democratization of power areas that

¹ Advogada graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR – Campus Londrina, e pós-graduanda em Direito Processual Civil pela UNIDERP/Anhangueira. Email: jab.sap@uol.com.br

compose society. It evidences that the democratization process is not summarized in the democratization of the State. It is necessary more than this for a democratic nation to exist integrally. The political area includes larger area of society and it is permeated by some power centers besides the state. Therefore, in order to accomplish democracy, the occupation of such centers is fundamental, since they are impregnated in every social area, and thus influence citizens' life of actively and incessantly.

Key-words: Democracy. Civil Society. Widening of the Democratization Process.

1. Noções sobre democracia

Lincoln afirmou que a democracia é o “governo do povo, para o povo, pelo povo”, admitindo assim, que “a democracia é um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido direta ou indiretamente pelo povo e em proveito do povo” (SILVA, 2000, p.130). Mas quem ou que seria o povo? Eis a grandiosa contribuição de Friedrich Muller em seu livro intitulado *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*, que contribui para melhor análise do assunto.

Muller expõe dois componentes da democracia: o primeiro é o “povo”, e o segundo é a “dominação”, tema que, diferentemente do primeiro, se encontra mais em voga e tem o povo como seu sujeito nas eleições, iniciativas populares, referendos.

A ideia fundamental da democracia é a seguinte: determinação normativa do tipo de convívio de um povo pelo mesmo povo. Já que não se pode ter o autogoverno, na prática quase inexecutável, pretende-se ter ao menos a autocodificação das prescrições vigentes com base na livre competição entre opiniões e interesses, com alternativas manuseáveis e possibilidades eficazes de sancionamento político [...] Não há nenhuma razão democrática para despedir-se simultaneamente de um possível conceito mais abrangente de povo: do da totalidade dos atingidos pelas normas: *one man one vote*. Tudo o que se afasta disso necessita de especial fundamentação em um Estado que se justifica com “demo”cracia”. (MULLER, 2003, p. 57).

Conforme as palavras de Muller, o povo ativo deve ser considerado como todos aqueles que são abrangidos pelas normas. É esse o povo que deve estabelecer o fundamental para reger as relações de convivência em seu meio, criando as normas a serem seguidas diante dos debates e discussões a respeito de cada item tido como imprescindível para o convívio em sociedade. Só existe povo ativo onde existe respeito aos direitos fundamentais individuais e políticos. São os direitos fundamentais que garantem aos indivíduos a participação ativa e efetiva, base da verdadeira democracia.

Dentro desta ideia de povo ativo, duas outras classificações de povo vêm à tona, o povo enquanto instância global de atribuição de legitimidade democrática e o povo-destinatário. Conforme nossa Magna Carta o poder “emana” do povo, provém dele e é transferido à instância estatal que faz uso desse poder para regulamentar as relações de convívio dentro da sociedade: a partir daí o poder não se encontra mais nas mãos do povo. Conforme o entendimento de Muller, o povo da “instância global da atribuição de legitimidade democrática”, é exemplificado pela muito utilizada expressão: “em nome do povo” e está restrito àqueles que são titulares de nacionalidade, os cidadãos do país.

O povo enquanto destinatário é aquele que deve receber as prestações civilizatórias do Estado, incluindo a prática dos direitos fundamentais, procedimentos justos do poder público e o adequado uso do Estado de Direito. Esta classificação de povo é tida como povo enquanto população.

Além das ideias explicitadas de povo ativo, povo de atribuição e povo destinatário, existe um tipo reconhecido de povo que é tratado como ícone, que é abandonado a si mesmo e passa a ser apenas uma expressão utilizada em discursos e falatórios totalmente despidos de qualquer real relação com a realidade de povo. O povo ícone, nas palavras de Muller, é o povo “mitificado”, um povo ao qual lhe é atribuída uma ideia de “sacralidade” que, por sua vez, se reveste de total falsidade.

Na ideia de povo ícone também é possível a criação de povo. Muller traz os exemplos das medidas externas realizadas que concretizam a colonização, a expulsão e até mesmo a chamada “limpeza

étnica”, num processo de seleção de indivíduos que mais se pareçam com os agentes dominantes.

Para melhor compreensão, ficam as seguintes palavras de Muller:

O povo icônico refere-se a ninguém no âmbito do discurso de legitimação [...] O povo como instância de atribuição está restrito aos titulares da nacionalidade, de forma mais ou menos clara nos textos constitucionais; o povo ativo está definido ainda mais estreitamente pelo direito positivo (textos de normas sobre o direito a eleições e votações, inclusive a possibilidade de ser eleito para diversos cargos públicos). Por fim, ninguém está legitimamente excluído do povo-destinatário; também não os menores, os doentes mentais ou as pessoas que perdem – temporariamente – os direitos civis. Também eles possuem uma pretensão normal ao respeito dos seus direitos fundamentais e humanos, à proteção de inquilino, à proteção do trabalho, às prestações da previdência social e a circunstâncias de fato similares, que são materialmente pertinentes no seu caso. (MULLER, 2003, p.80).

Diante de todos esses tipos de “povo”, há de se notar e dar importância considerável a um outro conceito, o conceito de “combate”, atribuído ao povo. Muller considera que este conceito vem em contraposição ao conceito do “povo-ícone”, utilizado principalmente por governos e governantes como justificação e / ou legitimação de seus atos e discursos. O “povo-combate” é o povo de luta, povo de ação, de revolução, é, nas palavras de Paulo Bonavides, o conceito que se encontra “já na região da positividade da democracia” (2001b, p. 54).

1.1 Origens e desenvolvimento da democracia

A democracia, de acordo com Robert Dahl, é discutida, embora sem continuidade, há mais ou menos 2.500 anos (DAHL, 2001, p.16). Isso quer dizer que ela não tem sido estudada ininterruptamente e se desenvolvido gradativamente desde seu surgimento. Na verdade,

o rumo da história democrática mais parece uma trilha de um viajante atravessando um deserto plano e quase interminável, quebrada por apenas alguns morrinhos, até

finalmente iniciar a longa subida até a altura no presente. (DAHL, 2001, p. 19).

Conforme José Afonso da Silva, a noção de democracia é construída no decorrer da história, através de sua utilização pelos povos:

[...] a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história. (2000, p. 130).

O conceito de democracia fundamenta-se na existência de um vínculo entre o povo e o poder. (SILVA, 2000, p. 137).

Não se pode precisar o exato momento, nem o local correto em que a democracia surgiu. Na realidade ela foi inventada mais de uma vez e em diferentes lugares, assim como o fogo e a escrita. Ela surge sempre que há condições favoráveis, como aconteceu na Grécia e Roma Antiga, e pode ocorrer também hoje numa determinada comunidade.

Para Dahl, essas condições favoráveis resumem-se no que ele denomina de lógica de igualdade, ou seja, “quando um determinado número de membros de uma comunidade vejam-se como bastante iguais, estando bem qualificados para dar uma palavra em seu governo” (DAHL, 2001, p. 20).

A primeira experiência notável do exercício da democracia participativa aconteceu em Atenas no século VI a.C. Na democracia ateniense, o povo governava a si mesmo por meio de instituições que garantiam esta cidadania ativa, limitando o poder dos governantes. Era o povo quem elegia seus governantes, tomava as grandes decisões políticas, movia ações criminais contra os dirigentes políticos e os julgava, opondo-se a toda e qualquer lei violadora da constituição da cidade (COMPARATO, 2007, p. 42).

Ressalte-se que a Grécia Antiga não era um país unificado, mas sim um território composto por diversas cidades-estado, cada qual

com sua autonomia, dentre elas se destacando Atenas, que, por volta do século V antes de Cristo, adotou uma espécie de governo denominada *demokratia*: *demos*, o povo, e *kratos*, governar, ou seja, governo do povo. Este governo era considerado uma democracia participativa, em que todos os cidadãos (homens livres) tinham o direito de participar; baseava-se na forma direta e os cargos eram efetivos, ou atribuídos, por meio de um sistema misto de sorteio e de eleição; os cidadãos tinham o direito de voto e o de apresentar propostas nas assembleias populares.

A democracia dos atenienses era formada pelos princípios da isonomia, sendo este o princípio da igualdade de todos perante a lei, sem quaisquer distinções de grau, classe ou riqueza, a isotimia, que assegurava o livre acesso aos cargos e funções públicas, independentemente de títulos ou funções hereditárias e, por fim, o princípio da isagoria, que garantia o direito de palavra para todos aqueles que quisessem colocar seus pensamentos e opiniões nas assembleias populares (BONAVIDES, 2004c, p. 22).

Neste mesmo período, surgiu em Roma, a República que, em latim, significa: *res*, coisa, *publicus*, público, ou seja, coisa pública, ou negócios do povo. No início ela estava restrita aos patrícios, e depois se estendeu à plebe e, como na Grécia, era direito somente dos homens livres. Esta espécie de governo começou num território pequeno, mas, com o tempo, se estendeu à área bem maior, o que dificultava a participação direta dos cidadãos, tornando inviável tal sistema. No entanto, mesmo com essa inviabilidade, o sistema participativo imperava.

Com o surgimento de tal obstáculo em Roma e com a tomada da Grécia pelos macedônicos, a democracia se esfacela e só retorna cerca de 1.000 anos depois, nas cidades-estado da Itália, no início somente com a participação dos nobres e mais tarde, de todos. Todavia, a democracia participativa estava fadada a desaparecer com a queda das cidades-estado e o desenvolvimento dos estados nacionais, dando lugar à *democracia representativa*, tão difundida na atualidade.

1.2 Formas de democracia

Outra questão que se afigura importante para o estudo da democracia corresponde às formas em que esta se pode apresentar, de maneira especial, democracia indireta ou representativa, democracia semidireta e democracia direta ou participativa.

Democracia representativa. Neste tipo de democracia, a tomada de decisões e discussões relativas à coletividade é transferida para as mãos daqueles escolhidos para exercerem tal função, ou seja, os seus representantes, tal como assegura Bobbio:

[...] um Estado representativo é um Estado no qual as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos, importando pouco se os órgãos de decisão são o parlamento, o presidente da república, o parlamento mais os conselhos regionais etc. (2000, p. 57).

Este regime é guiado pela maioria parlamentar para a resolução dos conflitos de interesses existentes na sociedade. Dizemos que este tipo de democracia está ligado à questão da cidadania, configurada nos direitos políticos, exercidos nas eleições, no sistema eleitoral. José Afonso da Silva esclarece:

[...] eleger significa expressar preferência entre alternativas, realizar um ato formal de decisão política. Realmente, nas democracias de partido e sufrágio universal, as eleições tendem a ultrapassar a pura função designatória, para se transformarem num instrumento, pelo qual o povo adere a uma política governamental e confere seu consentimento, e, por consequência, legitimidade, às autoridades governamentais. Ela é, assim, o modo pelo qual o povo, nas democracias representativas, participa na formação da vontade do governo e no processo político. (apud BOBBIO, 2000, p.142).

No processo de eleição, como exposto acima, o povo é convidado não apenas a escolher a figura de um dentre vários para representá-lo, de tal modo que esse processo se esgote assim que escolhido o

representante, mas essa prática decisória vai além da designação da figura representativa, envolvendo toda a política que o representante exerce e irá exercer ao assumir o cargo, podendo-se dizer que há, na realidade, uma escolha dentre as políticas apresentadas.

Para alguns doutrinadores como Canotilho, a prática da democracia representativa pode ser dividida em formal e material.

A representação formal exige que a “função de domínio” seja exercida por órgão soberano autorizado do Estado, trabalhando em nome do povo; que, esse domínio seja considerado legítimo por advir da prática da soberania popular e que por fim, o exercício desse poder tenha como objetivo concretizar os interesses do povo.

Já a representação material se dá com base nas seguintes ideias:

1. representação como actuação (cuidado) no interesse de outros [...].
2. representação como disposição para responder (*responsiveness*, na terminologia americana), ou seja, sensibilização e capacidade de percepção dos representantes para decidir em congruência com os desejos e necessidades dos representados, afectados e vinculados pelos actos dos representantes.
3. representação como processo dialéctico entre representantes e representados no sentido de uma realização actualizante dos momentos ou interesses universalizáveis do povo e existentes no povo. (CANOTILHO, 2003, p.294).

Assim, o aspecto material da representação torna claro que a democracia representativa não poderá reduzir-se apenas às práticas formais de uma simples delegação de poder ao representante por parte do povo, mas deverá atentar também no conteúdo dos atos do representante, conteúdo que deve ser justo, no qual os cidadãos, mesmo com suas diferenças, consigam ter suas necessidades e interesses satisfeitos, por meio dos atos do representante.

Democracia semidireta. A democracia semidireta seria a intermediária entre a democracia representativa e a participativa, contendo elementos de ambas, tendo como exemplos principais, a ini-

ciativa popular, o referendo popular, o plebiscito, que serão tratados adiante, apresentando-se, a seguir seus conceitos:

A iniciativa popular caracteriza-se pela possibilidade de o povo apresentar projetos de lei ao Poder Legislativo, subscritos conforme o artigo 61, §2º da Constituição Federal, por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuídos por, pelo menos, cinco Estados, contando com não menos de três décimos por cento do eleitorado em cada um deles.

O referendo popular é a possibilidade de o povo apreciar os projetos de lei aprovados pelo legislativo, que poderão ser aprovados (ratificação) ou não (rejeição), de acordo com a votação do corpo eleitoral.

Plebiscito, semelhante ao referendo, tem como objetivo decidir previamente sobre determinado assunto, antes que seja formulado no Legislativo, autorizando ou não a sua ação.

Este é o tipo de democracia adotado no Brasil, onde parte é exercida de maneira representativa, parte é exercida de maneira participativa, tal como assegura o artigo 1º da Constituição Federal: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos (representativa) ou diretamente (participativa), nos termos desta Constituição”.

Democracia participativa. Já em se tratando de democracia direta, as decisões e discussões permanecem com os próprios indivíduos a quem elas dizem respeito, não havendo qualquer intermediário ou representante entre ambos.

A democracia direta ou participativa é composta de quatro princípios que compõem sua estrutura constitucional. Conforme a teoria do Professor Paulo Bonavides, são eles: princípio da dignidade da pessoa humana, princípio da soberania popular, princípio da soberania nacional e, por fim, o princípio da unidade da Constituição.

O princípio da dignidade da pessoa humana é considerado a norma das normas dentro do ordenamento jurídico. Conforme as palavras de Zulmar Fachin:

A dignidade da pessoa humana é o valor fundante do Estado brasileiro (art.1.º, inciso III) e inspirador da atuação de todos os poderes do Estado e do agir de cada pessoa. Tal valor está presente, de modo expresso ou implícito, em todas as partes da Constituição. (2008, p.185).

É ele o fundamento de todos os direitos humanos elevados à categoria de direitos fundamentais pelo ordenamento jurídico-constitucional. Esse princípio favorece a união do teor axiológico (valores) e o teor principiológico (princípios) dos direitos das quatro gerações conhecidas.

Assim, o princípio da dignidade humana deve ocupar a posição máxima dentro do sistema constitucional, fazendo com que tudo o que for relativo ao poder e à legitimação da autoridade e do Estado passe pelo seu crivo. Estabelece-se, assim, como princípio fundamental dentro da sistemática da democracia participativa, uma vez que deve estar na consciência e na vida dos cidadãos que ocupam os lugares de sujeitos passivos e ativos da ação governamental.

O princípio da soberania popular para Bonavides é a “carta de navegação da cidadania rumo às conquistas democráticas, tanto para esta como para as futuras gerações” (BONAVIDES, 2001b, p. 11). A soberania do povo se coloca como pedra angular da democracia participativa, no qual o cidadão, ao mesmo tempo, governante e governado.

Resume-se em regras básicas de governo e organização da estrutura do ordenamento jurídico. É ela a fonte do poder legítimo das autoridades que deve ser exercido dentro dos limites estabelecidos pelo contrato social.

Outro princípio importante na concretização da democracia participativa é o princípio da soberania nacional, que consolida a independência do Estado em relação a Estados estrangeiros. A soberania popular e soberania nacional se colocam como “o princípio de nosso sistema, o axioma cardeal da organização política, econômica e social da nação” (BONAVIDES, 2001b, p. 68).

E, por fim, o princípio da unidade da Constituição, que é considerado o elemento de interpretação para esclarecimento das cláusulas constitucionais.

Dela fazem parte tanto a unidade lógica (unidade formal), que corresponde à hierarquia das normas dentro dos parâmetros constitucionais, quanto a unidade axiológica (unidade material): que leva em consideração os valores para a concretização dos princípios constantes na Constituição, como exposto a seguir:

Em suma, [...] a unidade da Constituição, qual a concebemos, vista pelo prisma formal, é uma hierarquia de normas que estabelece a rigidez e, a partir daí, a superioridade da lei constitucional sobre a lei ordinária, garantindo, desse modo, a segurança jurídica e, ao mesmo passo, a estabilidade do ordenamento; vista, porém, pelo prisma material, sem dúvida o mais importante, a mesma unidade da Constituição é, maiormente uma hierarquia de normas visualizadas pelos seus conteúdos e valores. (BONAVIDES, 2001b, p. 27).

Assim, mais que uma unidade formal, a unidade da Constituição deve ser uma unidade material, regida pelos princípios e valores que são tidos como fundamentais para o funcionamento justo e correto do ordenamento jurídico. A unidade material é o caminho para a justiça material e substantiva, justiça que deve ser direcionada para todos.

A democracia participativa tende a transformar a noção de povo, colocando-o como verdadeiramente deve ser, o povo cidadão, participante ativo das ações governativas, transformando, dessa forma, também a noção da antiga separação de poderes, sem que seja necessário dissolvê-la. Apenas anexa a ela este novo povo, o povo soberano, o povo ativo. Surge aí uma nova concepção doutrinária sobre a separação de poderes, que deve contar com a presença da democracia participativa, que, por sua vez, é composta de legitimidade e valores que se encontram inseridos no princípio da unidade da Constituição.

Na democracia participativa, quando inserida no contexto dos três poderes, o povo passa a ter o direito de participar ativamente,

dentro das possibilidades, de cada um desses poderes, exercendo controle ‘fiscalizatório’ sobre eles. Assim, muda a noção de separação de poderes, porque o poder dentro desses poderes deixa de ser exercido apenas por parte daqueles que foram incumbidos para tal, colocando-se aí a figura do povo, também como agente do poder, em cada uma dessas esferas, para que exerça sua soberania.

Esses quatro princípios que formam a democracia participativa necessitam, pois, para sua sobrevivência, da existência de uma sociedade livre e aberta, onde os meios de se exercer a política e o governo não estejam nas mãos de grupos políticos, que têm pouco interesse no bem-estar do cidadão. Grupos esses, que se deixam levar pelos seus próprios interesses, revezando-se no poder para garanti-los.

Esta democracia participativa não se deve restringir aos institutos de prática democrática já inseridos na Constituição, tal como o plebiscito, referendo e iniciativa popular, mas deve ir além, buscando e aplicando novos meios de promover a participação do cidadão na construção e no direcionamento do Estado.

1.3 Noções sobre democracia real e ideal

Ao se estudar a democracia deve-se levar em consideração que tal expressão pode tanto se referir a um ideal quanto a uma realidade. Alguns autores para evitarem a confusão entre um sentido e outro preferem adotar Democracia (com letra maiúscula) como a ideal, e democracia (com letra minúscula) como a real.

A Democracia constitui aquela que é formada por julgamentos de valores, é algo idealizado, é um dever ser, uma meta a ser alcançada. Já a democracia consiste naquela representada por governos democráticos reais, é o ser, baseada na interpretação de evidências e fatos implícitos, sendo, portanto, um julgamento empírico.

1.4 Critérios para a democracia

A palavra democracia é utilizada de maneiras diversas. Robert Dahl busca não um conceito específico para a democracia, mas sim quais os critérios necessários para que ela exista efetivamente.

Dahl traz cinco critérios (2001, p. 50):

a) Participação efetiva

Uma instituição verdadeiramente democrática dará à totalidade de seus membros oportunidades iguais e efetivas para que todos conheçam suas opiniões sobre determinada política a ser adotada pela instituição.

b) Igualdade de voto

Após a adoção de determinada política todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de votos, e todos os votos deverão ter o mesmo peso.

c) Aquisição de entendimento esclarecido

Além disso, cada membro da instituição terá o direito de aprender sobre as políticas alternativas e suas consequências para a instituição.

d) Exercer o controle definitivo do planejamento

Cada membro poderá escolher como e quais as questões que devem ser incluídas no planejamento.

e) Inclusão dos adultos

Deverá ocorrer a inclusão de todos os adultos ou, pelo menos da maioria deles.

1.5 Por que a democracia?

Neste tópico buscam-se as razões para se acreditar que a democracia é o melhor *sistema político*. E, para isso, Dahl (2001) destaca um rol com dez consequências desejáveis da democracia:

a) Evita a tirania:

Em regra um governo democrático corresponde melhor do que os governos não democráticos na prevenção contra desmandos de governos autocratas, cruéis e por vezes corruptos.

b) Direitos essenciais:

Um governo democrático procura garantir aos seus cidadãos inúmeros direitos fundamentais que não são concedidos por governos não democráticos.

c) Liberdade geral:

Deixando de lado a proposta anarquista de abolição do Estado, tem-se que a forma de governo democrático seria aquela que mais proporcionaria a liberdade. De acordo com Dahl “(...) os cidadãos numa democracia, com certeza, gozam de uma série de liberdades ainda mais extensas” (p. 64).

d) Autodeterminação:

Somente uma democracia poderá garantir aos cidadãos a possibilidade de exercerem a liberdade de autodeterminação, “ou seja: viverem sob leis de sua própria escolha” (p.73).

e) Autonomia moral:

Assim como os cidadãos numa democracia têm a possibilidade de viverem sob leis de sua escolha, também esta democracia capacitará esses cidadãos a viverem como indivíduos dotados de responsabilidade moral. “Ser moralmente responsável é ter o governo de si no domínio das opções moralmente pertinentes” (p. 68). Contudo, tal responsabilidade possui uma limitação, pois “como é possível ser responsável por decisões que não se pode controlar?” (p. 68).

e) Desenvolvimento humano:

Segundo Dahl, “a democracia promove o desenvolvimento humano mais plenamente do que qualquer opção viável” (p. 68).

Existem certas potencialidades dos seres humanos que somente podem ser desenvolvidas em governo democrático. Tal afirmação é empírica, baseia-se apenas em fatos, por isso, deve-se considerá-la “uma afirmação altamente plausível, mas não comprovada” (p. 69).

Assim, um governo democrático não basta para o desenvolvimento de tais potencialidades; contudo ele é fundamental para que elas se desenvolvam.

f) Proteção dos interesses pessoais essenciais:

Todos os indivíduos possuem interesses fundamentais, como família, emprego, abrigo, lazer, entre outros, e a democracia é a forma de governo que ajuda as pessoas na proteção desses interesses. Entretanto, nem sempre fazer parte do eleitorado garante a proteção desses interesses, mas não fazer parte com certeza gerará graves danos a esses interesses.

g) Igualdade políticas: De acordo com Dahl somente um governo democratizado pode trazer um alto grau de igualdade política entre os cidadãos. Além disso, as democracias modernas apresentam:

h) A busca pela paz:

Dahl constata, por meio de estatísticas, que não há tendência de países democráticos *guerrear* entre si. Segundo ele, não existe uma causa provável para isso; no entanto há certas razões que podem ser mencionadas e que talvez sejam influentes, dentre elas, o grande comércio internacional entre estas nações; maior confia-

bilidade que se tem em países democráticos; a prática de tratados e alianças.

i) A prosperidade:

De acordo com o autor, países democráticos tendem a ser mais prósperos. Para ele há uma maior relação entre riqueza e democracia, do que com qualquer outra forma de governo. “(...) os países democráticos modernos em geral proporcionam um ambiente mais hospitaleiro, em que são obtidas as vantagens das economias de mercado e o desenvolvimento econômico, do que os governos de regime não democráticos” (p. 72).

Todavia, essa fusão entre democracia e economia de mercado gera um ônus: a maior desigualdade política entre os cidadãos.

1.6 Que instituições políticas a democracia exige?

Para que uma democracia exista são necessárias certas instituições políticas, que, infelizmente, se encontram muito aquém daqueles cinco critérios estabelecidos no item 1.3 para a existência de uma democracia ideal.

Robert Dahl (2001, p. 99) elenca pelo menos seis dessas instituições fundamentais para um governo democrático: a) Funcionários eleitos; b) Eleições livres, justas e frequentes; c) Liberdade de expressão; d) Fontes de informação diversificadas; e) Autonomia para as associações; f) Cidadania inclusiva.

Os motivos para tais critérios, de acordo com quadro exposto por Dahl, resumem-se nos seguintes: participação efetiva; controle do programa; igualdade de voto; entendimento esclarecido; plena inclusão.

1.7 que condições favorecem a democracia?

As condições favoráveis à democracia podem ser denominadas também como condições subjacentes ou históricas. Para Dahl, um país que não possua tais condições não pode ser considerado uma nação democrática e, caso se considere como tal, provavelmente será em condições precárias.

Conforme quadro exposto por Dahl (2001), as condições essenciais para a democracia

a) Controle dos militares e da Polícia por funcionários eleitos

É necessário que os funcionários eleitos, de forma democrática, como representantes dos cidadãos, tenham total controle sobre os militares e a Polícia, uma vez que estes detêm o poder coercitivo em suas mãos. Sem tal controle “as perspectivas para a democracia são vagas” (p. 165).

b) Cultura política e convicções democráticas

Um governo democrático, assim como outras formas de governo, não vive numa estabilidade inabalável. De tempos em tempos, existirá uma rajada de vento que poderá gerar turbulências numa determinada nação. Contudo, se esta nação possuir uma cultura democrática, ou seja, se grande parte de seus cidadãos tiver uma consciência democrática, provavelmente se atingirá a estabilidade novamente.

c) Nenhum controle estrangeiro hostil à democracia

Em países onde não haja a intervenção estrangeira hostil à democracia, provavelmente as instituições democráticas terão maior probabilidade de se desenvolverem. Tomem-se como exemplo, os casos de nações que tiveram a intervenção da União Soviética após a Segunda Guerra Mundial. Nestes casos, a instauração da democracia foi barrada, ocorrendo somente após a queda da URSS.

Condições favoráveis à democracia:

a) Uma sociedade e uma economia de mercado modernas

Existe uma correlação entre cultura democrática e economia de mercado, sendo esta calcada principalmente em empresas privadas, o que dá lugar ao capitalismo. Deste modo, pode-se concluir que o capitalismo é uma das condições favoráveis à democracia. Todavia, existe um paradoxo em relação ao capitalismo, pois, ao mesmo tempo em que favorece instituições democráticas, ele gera, como consequência da desigualdade econômica, uma espécie de desigualdade política entre os cidadãos, como já mencionado no item 10 do tópico 1.3.2.

b) Fraco pluralismo subcultural

De acordo com Dahl (2001): “Instituições políticas democráticas têm maior probabilidade de se desenvolver e resistirem num país culturalmente bastante homogêneo e menos probabilidade num país com subculturas muito diferenciadas e conflitantes” (p.166).

Em países com uma cultura heterogênea, a tendência é de cada subgrupo cultural querer impor suas ideias, sem aceitar uma conciliação pacífica para certo impasse, o que prejudica sobremaneira a estabilidade das instituições democráticas.

Esse item busca analisar a ampliação do processo de democratização, conforme Norberto Bobbio, partindo da premissa de que para que haja o alargamento da Democracia é necessário ultrapassar os limites do Estado e abarcar a sociedade como um todo, incluindo suas esferas de poder.

Sabe-se que Estado Democrático de Direito estabelece grande relação com a concretização dos direitos fundamentais. Conforme as palavras de Fábio Konder Comparato, “o regime democrático já não é, pois, uma opção política entre muitas outras, mas a única solução legítima para a organização do Estado” e que, a democracia é o “único regime político compatível com o pleno respeito aos direitos humanos” (2007, p.234), tal como exposto nos seguintes artigos retirados da Declaração Universal de 1948:

2. Democracia, espaço público e sociedade civil

Nessa parte, busca-se analisar a ampliação do processo de democratização, conforme Norberto Bobbio, com base na premissa de que, para que haja o alargamento da Democracia, é necessário ultrapassar os limites do Estado e abarcar a sociedade como um todo, incluindo suas esferas de poder.

Sabe-se que o Estado Democrático de direito estabelece grande relação com a concretização dos direitos fundamentais. Conforme as palavras de Fábio Konder Comparato “o regime democrático já não é, pois, uma opção política entre muitas outras, mas a única solução legítima para a organização do Estado” e que a democracia é o “único regime político compatível com o pleno respeito aos direitos humanos” (2007, p.234), tal como exposto nos seguintes artigos extraídos da Declaração Universal de 1948:

Artigo XXI. 1. Todo homem tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.

2. Todo homem tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.

3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade do voto.

Artigo XXIX. Alínea 2. No exercício de seus direitos e liberdades, todo homem estará sujeito apenas às limitações determinadas pela lei, exclusivamente com o fim de assegurar o devido reconhecimento e respeito dos direitos e liberdades de outrem e de satisfazer às justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática. (COMPARATO, 2007, p. 238-240).

Nota-se aí que o respeito e a efetividade dos direitos fundamentais exigem a existência de um Estado Democrático de Direito, pois ele é o único capaz de garanti-los. Nesse momento, a democracia ocupa, então, uma posição de pressuposto para a concretização dos demais direitos.

Antônio Cançado Trindade afirma que a democracia e os direitos fundamentais são “indissociáveis” e a democracia é invocada “em sua dimensão social, com o fim de assegurar que os direitos humanos consagrados não sejam indevidamente limitados” (1999, p.207).

Ao elevar a democracia à categoria de direito fundamental, Paulo Bonavides, a constitui enquanto direito imprescindível e inerente à condição humana, ou seja, toda e qualquer pessoa humana tem direito à democracia, que é o grande fundamento do Estado Democrático de Direito, que, por sua vez, garante a concretização dos demais direitos fundamentais.

Sabendo, portanto, que a democracia é imprescindível para a concretização dos direitos fundamentais, por que tal concretização ainda não se dá de forma efetiva? Um dos motivos é falta de alcance da democracia ou, seja, ela precisa ser alargada para, desta maneira, se ter uma verdadeira efetivação dos direitos fundamentais.

De acordo Norberto Bobbio, quando se fala em ampliação processo de democratização, ou em outras palavras, em alargamento da democracia, muitos pensam imediatamente na passagem da democracia representativa para a democracia direta. Vale, contudo, antes de fazer tal afirmação, analisar esta questão. Para isso, nada melhor que se iniciar com uma breve explicação dos termos democracia representativa e direta.

Uma das formas mais antigas de democracia consiste na *democracia participativa* (direta), ou seja, aquela em que todo cidadão tem o direito de participar diretamente das deliberações políticas do Estado.

Tal forma de governo foi muito difundida na Grécia e Roma antigas pelo fato de ambas serem formadas por cidades-estado, sendo seus principais institutos a assembleia dos cidadãos deliberantes e o *referendum*. Todavia, com a criação dos estados nacionais e também com o desenvolvimento do comércio e indústrias, surgem algumas barreiras para a democracia direta, uma delas é formação de grandes territórios, impedindo a participação direta de todos os cidadãos nas assembleias. Outra questão é o tempo, pois diferentemente do período

do antigo em que os homens livres se dedicavam inteiramente à vida pública, pois, o trabalho cabia aos escravos e os afazeres domésticos às mulheres, agora os homens passaram a dedicar mais tempo ao trabalho, tornando-se cada vez mais ávidos pelo lucro, não restando tempo para discussões concernentes a assuntos públicos.

Com isso aparece a *democracia representativa*, considerada, no momento de seu surgimento, a melhor forma de resolver os impasses nascidos com a criação das grandes nações e do comércio e industrialização. Quem bem explica isso é Benjamin Constant por meio da comparação da liberdade dos antigos e dos modernos. A liberdade dos “antigos” consiste naquela pertencentes aos cidadãos da Grécia e de Roma antigas, em que os indivíduos podiam participar em tempo integral dos corpos de decisão política. Já a liberdade dos “modernos” consiste naquela que é característica das sociedades comerciais e industriais contemporâneas, em que se destacam a intensa divisão do trabalho e a relevância dos interesses pessoais.

Para melhor entender a expressão *democracia representativa* cabe citar uma passagem de Norberto Bobbio, para o qual o termo significa:

[...] genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade. (2000, p. 56).

Isto quer dizer, que num Estado representativo, as mais importantes deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos, não importando de quais órgãos tais decisões partam, sejam eles parlamentos, o presidente da república, o parlamento mais os conselhos regionais, etc.

Há de se destacar, ainda, que as democracias representativas de que se tem conhecimento são democracias nas quais por representante entende-se aquele que é fiduciário, ou seja, na medida em que goza da confiança do corpo eleitoral, uma vez eleito não é mais responsável perante os próprios eleitores e seu mandato, portanto, não é revogável; e não é responsável por interesses particulares, pois

fora convocado para tutelar os interesses gerais da sociedade civil e não os interesses de categorias específicas.

Essas duas características da democracia representativa (representante fiduciário e representação dos interesses gerais) são fortemente criticadas pelo pensamento socialista, por considerá-la como uma ideologia burguesa. Sendo assim, exige-se o direito de revogação do mandato por parte dos eleitores e a instauração de uma representação funcional.

Outro aspecto relevante que merece ser mencionado consiste no fato de que teoricamente a democracia representativa, como já foi dito, deva tutelar exclusivamente os interesses gerais da população; entretanto, muitas vezes essa característica é deturpada e passa-se a tutelar os interesses de grupos específicos. Sobre este assunto comenta Bobbio:

Com isto não estou querendo afirmar que os nossos parlamentos estejam dedicados apenas ao interesse geral. Deus me guarde e livre disto! Uma das chagas do nosso parlamentarismo, tantas vezes denunciada e tão pouco medicada, é a proliferação das assim chamadas “leizinhas” [“leggine”] que são precisamente o efeito da predominância de interesses particulares, de grupo, categoria, no pior sentido da palavra corporativos. E se trata exatamente de uma chaga e não de um efeito benéfico, exatamente de um dos aspectos degenerativos dos parlamentos, que deveriam ser corrigidos e não agravados. (2000, p. 62).

Sendo assim, não cabe dizer que o alargamento da democracia se dará por meio da passagem da democracia representativa para a direta, pois não se pode afirmar com absoluta exatidão qual das duas formas da democracia, se a representativa ou participativa, seria a melhor para um Estado. Assim seria melhor dizer, como enuncia Norberto Bobbio, que:

Democracia representativa e direta não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde existe uma não pode existir a outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente. (2000, p. 65).

Isto posto, cabe analisar, portanto, qual seria a melhor forma de se ampliar o alcance da democracia.

De acordo com Bobbio (2000), a melhor maneira para se fazer esse alargamento é por meio da extensão do poder ascendente, ou seja, aquele que vem de baixo para cima, para o âmbito da sociedade civil. Além disso, o discurso sobre o significado de democracia não pode ser considerado concluído se não se dá conta do fato de que, além da democracia como forma de governo, há também um significado mais amplo de democracia, que não engloba somente o Estado, mas toda a sociedade e suas esferas de poder.

O deslocamento do ângulo visual do Estado para a sociedade civil nos obriga a considerar que existem outros centros de poder além do Estado. Nossas sociedades não são monocráticas, mas policráticas. (p. 70).

A esfera política é englobada por uma esfera bem mais ampla, a da sociedade, e esta é permeada por vários centros de poder além do Estado. Por isso, ao se falar em ampliação da democratização deve-se pensar na democratização da sociedade como um todo e não somente na política.

O poder não está concentrado unicamente no Estado, como ocorria na Monarquia Absolutista, em que o representante estatal detinha o controle de todas as esferas sociais, como a jurídica, legislativa, executiva, religiosa, familiar, a da educação, entre outras. Hoje, o poder está espalhado por toda a sociedade e perpassa esferas públicas e privadas.

Para Bobbio (2000, p. 68) estes centros consistem em organizações de tipos hierárquicos ou burocráticos e estão em toda parte, “da família à escola, da empresa à gestão de serviços públicos”. E assim, por se ter espaços de poder impregnados em toda esfera social, isso acaba por influenciar a vida dos cidadãos de forma ativa e incessante. E, desta maneira, as decisões tomadas nestas esferas são consideradas tão relevantes quanto às tomadas no âmbito político, pois também envolvem questões de interesse coletivo.

Ao se deixar de lado a visão somente política de democracia e ampliar a visão para a sociedade civil, traz-se à tona uma outra questão, a do pluralismo. Destaca-se que, para Bobbio, uma sociedade pluralista é diferente de uma sociedade democrática e, que nem sempre, uma sociedade democrática é pluralista. Para ele a democracia dos modernos deve estar entrelaçada com o pluralismo para que haja a ampliação do processo de democratização, uma vez que, interligados gerarão concomitantemente a luta contra o abuso de poder em duas frentes: “contra o poder que parte do alto em nome do poder que vem de baixo, e contra o poder concentrado em nome do poder distribuído” (2000, p. 73).

Ainda de acordo com Bobbio, o pluralismo torna possível um outro aspecto importante para a ampliação da democratização: “a liberdade – melhor: a liceidade – do dissenso” (2000, p. 73). Para o autor, a democracia quer dizer dissenso e uma sociedade em que o dissenso seja proibido é uma sociedade morta ou destinada a morrer. Em seu discurso, ele não quer dizer que a democracia seja um sistema fundado não sobre o consenso, mas sobre o dissenso, mas sim que apenas onde o dissenso é livre para se manifestar o consenso é real, e que apenas onde o consenso é real o sistema pode declarar-se, com justeza, democrático. Por isso, ele acredita que existia uma correlação necessária entre democracia e dissenso e que esse dissenso seja mais um dos meios para se buscar o alargamento do processo de democratização.

Tudo, portanto, se completa: refazendo o percurso em sentido contrário, a liberdade de dissentir necessita de uma sociedade pluralista, uma sociedade pluralista permite uma maior distribuição do poder, uma maior distribuição do poder abre as portas para a democratização da sociedade civil e finalmente a democratização da sociedade civil alarga e integra a democracia política. (BOBBIO, 2000, p. 67).

No Mundo todo, as populações de vários países lutaram e lutam pela democratização do Estado. No século XX, vários Estados passaram da ditadura à democracia e seus cidadãos adquiriram os

direitos políticos do sufrágio. Tais conquistas são historicamente famosas e trouxeram à tona discussões sobre questões antes pertinentes somente aos governantes. No caso brasileiro, a Constituição de 1988 previu um Estado Democrático de Direito (art. 1º), condicionando que o poder será exercido por representantes ou diretamente, nos termos da própria Constituição (art. 1º, parágrafo único).

Percebe-se que a Constituição prevê duas formas de exercício de poder: a indireta, por meio de representantes eleitos, e a indireta, utilizando-se dos instrumentos que a própria constituição assegurou – o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. (FACHIN, 2008, p. 180).

Destaque-se, todavia, que, há algumas décadas, quando se buscava o maior alcance da democracia num determinado país, logo se pensava em estender os direitos políticos do sufrágio a um maior número de indivíduos. Atualmente, entretanto, boa parte dos países dá esse direito a toda a população; assim muda-se o foco da ampliação do processo de democratização, pois se sabe que hoje a sociedade está composta por vários centros de poder além do Estado e, portanto, para definir o grau de democratização de uma nação, não basta saber a extensão do direito ao sufrágio, o mais correto para definir o grau de democratização consiste em verificar se esses espaços de poder são ocupados de forma efetiva por todos cidadãos.

Assim, nas palavras de Bobbio:

Deste ponto de vista, creio que se deve falar justamente de uma verdadeira reviravolta no desenvolvimento das instituições democráticas, reviravolta esta que pode ser sinteticamente resumida numa fórmula do seguinte tipo: da democratização do Estado à democratização da sociedade. (2000, p. 67).

E, novamente, de acordo com o tão renomado autor “tantos e tão importantes ainda são estes espaços que a democracia integral ainda está distante e incerta” (BOBBIO, 2000, p. 70). No Brasil, por exemplo, existem vários blocos de poderio que ainda não foram

ocupados pelos cidadãos, dentre eles podem-se destacar os meios de comunicação de massa, sendo a democratização deles o objeto de análise deste estudo.

REFERÊNCIAS

- BOBBIO, N. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BONAVIDES, P. *A constituição aberta*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- CANOTILHO, J. J. G. MOREIRA, V. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Coimbra: Almedina. São Paulo: RT, V. 1, 2007.
- COMPARATO, F. K. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- DAHL, R. A. *Sobre a democracia*. Tradução Beatriz Sidou. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- FACHIN, Z. *Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. São Paulo: Método, 2008.
- MULLER, F. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- TRINDADE, A. A. C. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1999. v. II.

O CÓDIGO AMBIENTAL CATARINENSE SOB AS DIMENSÕES
DA SUSTENTABILIDADE
THE ENVIRONMENTAL CATARINENSE CODE UNDER
THE SUSTAINABILITY DIMENSIONS

Ana Amélia STEINER¹
Christovam Castilho JÚNIOR²

RESUMO: Santa Catarina, Estado localizado na Região Sul do Brasil, publicou, em 2009, um Código Ambiental próprio, iniciando uma intensa discussão em todo o território nacional entre ambientalistas e juristas acerca da constitucionalidade e cabimento da atitude. Todos os entes federativos possuem como lei maior ambiental o Código Florestal Brasileiro, datado de 1965. Exceto, entretanto, os catarinenses. Tal atitude motivou o presente estudo, que procura entender as motivações que levaram uma parte do território nacional à publicação de uma lei ambiental que destoa das normas a que estão sujeitos todos os Estados brasileiros. A discussão passa, obrigatoriamente, pela abordagem da sustentabilidade diante do desenvolvimento econômico e da necessidade da preservação ambiental, considerando-se aspectos históricos e características próprias da região abordada. Não se trata, pois, de questionar os limites da competência legislativa entre União e Estados, mas em trazer à tona uma reflexão sobre as implicações que a ação vanguardista do Estado de Santa Catarina trouxe para si e para todo o sistema, uma vez que, em termos de meio ambiente, não há como estabelecer fronteiras. As dimensões da sustentabilidade chamam a atenção para necessária dosagem equilibrada entre ocupação do território, preservação do meio ambiente e progresso econômico. **Palavras-chave:** Sustentabilidade. Desenvolvimento. Preservação.

¹ Advogada, mestranda em Direito pelo UNIVEM - Centro Universitário Eurípides de Marília, da Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha.

² Advogado, mestrando em Direito pelo UNIVEM – Centro Universitário Eurípides de Marília, da Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha.

ABSTRACT: Santa Catarina is a state located in Southern Brazil. In 2009, its own Environmental Code was published, which started an intense discussion all over the country among environmentalists and jurists about the attitude constitutionality and suitability. Every federal entities lead themselves by the major environmental law - the “Brazilian Forest Code”, from 1965, except for Santa Catarina, however s. This attitude motivated the present study, which tries to understand the motivations that lead one part of the national territory to a publication of an environmental law which detunes from the of all the other Brazilian states. The discussion goes necessarily through the sustainability approach to withstand the economic development and the necessity of environmental preservation, considering historical aspects and specific characteristics of each region. It is not about questioning the limits of legal competence between Union and States, but in bringing up a reflection about the implications that the avant-garde action of Santa Catarina State has brought to itself and to the whole system, once, in terms of environment, there isn’t a way to establish boundaries. The Sustainability Dimensions draw attention to a necessary balanced dosage between territory occupation, environmental preservation and economic progress.

Key words: Sustainability. Development. Preservation.

1. Introdução

Abril de 2009 certamente será um mês que perdurará na história legislativa brasileira, principalmente em se tratando de matéria ambiental. E não sem motivo. Foi a partir do referido mês que o Estado de Santa Catarina passou a ter uma nova e importante lei ambiental em vigência: a de nº 14.675, que instituiu o Código Estadual do Meio Ambiente Catarinense³. Nova, cronologicamente falando, vez que o atual Código Florestal Brasileiro data de 1965⁴, e importante, dada a discussão acirrada que a nova lei despertou e continua a fomentar em diversos setores da sociedade pelo teor das mudanças que instituiu na esfera estadual, em detrimento de regras previamente estabelecidas e ainda em vigor na esfera federal. Trata-se, pois,

³ GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Lei nº. 14.675, de 13 de abril de 2009. Florianópolis, 2009. Disponível em: < http://www.sc.gov.br/downloads/Lei_14675.pdf>. Acesso em 12 jan. 2010.

⁴ BRASIL. Lei nº. 4.771, de 15 de setembro de 1965. Brasília, 1965. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm>. Acesso em: 12 jan. 2010.

de uma situação absolutamente *sui generis*, haja vista nenhum outro ente da federação ter tomado semelhante iniciativa legislativa ambiental, por colocar em destaque um assunto que ganha, felizmente, cada vez mais espaço: a sustentabilidade do desenvolvimento. Razão mais do que suficiente para merecer um olhar mais crítico.

O novo Código Estadual do Meio Ambiente Catarinense causou o espanto e o inconformismo de diversos setores de defesa ambiental por um motivo em especial: permitiu a redução das Áreas de Preservação Permanentes (APPs) nas pequenas propriedades.

Para os ambientalistas, uma mudança irresponsável.

Para os pequenos agricultores, uma mudança fundamental.

Para os juristas, uma mudança (in)constitucional.

A discussão tomou tamanha proporção que se encontra atualmente no Supremo Tribunal Federal, por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), ainda sem uma decisão firmada. E, para incrementar um pouco mais o debate, a Justiça Estadual vem negando o cumprimento do novo Código Ambiental em suas decisões, muito embora a lei esteja em plena vigência.

O presente estudo não tem por objetivo determinar se a Lei em discussão infringe ou não à Constituição da República Federativa do Brasil, vez que essa decisão caberá à Suprema Corte brasileira. O que se quer é abordar as circunstâncias que levaram o Estado de Santa Catarina a publicar uma lei geradora de tamanha discórdia, tendo, de um lado do ringue, a subsistência no campo e, de outro, a preservação ambiental, até o momento, separados, aparentemente, por barreiras intransponíveis. Aparentemente, sim, pois a preocupação com a sustentabilidade tem forças e motivação para combater tais barreiras por meio da criação de uma ponte que consiga unir os desenvolvimentos humano e ecológico.

E, para conhecer melhor a forma pela qual a sustentabilidade se relaciona com toda a situação pré-caótica até aqui elucidada, é preciso conhecê-la mais apuradamente, o que será exposto a seguir.

2. Economia e sustentabilidade: relação complexa

A primeira escola de economia de que se tem notícia foi constituída por um grupo de filósofos sociais (François Quesnay, Turgot e Mirabeau) conhecidos como “fisiocratas” (1450-1750). Estes filósofos acreditavam que as leis físicas do universo⁵ estariam de alguma forma influenciando na criação da ordem social natural. Esta ordem estava calcada nos direitos soberanos individuais de produção do trabalho e as atividades econômicas estavam ligadas ao trabalho da terra. Estes fisiocratas nunca identificaram de que forma as leis físicas da natureza se aplicavam ao sistema econômico. A insistência desse grupo em tratar os indivíduos como entidades soberanas conduziu o pensamento central desses cientistas desde então.

Nas lições de Araújo:

Para os fisiocratas, a verdadeira riqueza das nações estava na agricultura. Num mundo essencialmente agrícola e constantemente ameaçado pela falta de alimentos, isto não nos deve causar admiração. Só a terra tinha a capacidade de multiplicar a riqueza. Um grão de milho germina, cresce e produz espigas com centenas de grãos. Só a natureza (*fisis* em grego significa natureza e *crátein* significa dominar) é capaz do milagre da criação. A indústria, raciocinavam os fisiocratas, não cria. Apenas transforma insumos em produtos. Os fisiocratas não levaram a sério o fato de a produtividade não ser apenas consequência da natureza. O arado, o trator, os fertilizantes e a genética (produtos da indústria) podem quadruplicar uma colheita. Isto está claro para nós, hoje, mas não foi objeto de um estudo atento por parte dos fisiocratas. (ARAÚJO, 1988, p. 21).

A segunda escola de economia, denominada de Mercantilistas (1500-1750), representada, entre muitos autores, por Martín de Azpilicueta (1492-1586), Tomás de Mercado (1525-1575), Jean Bodin (1530-1596), Antoine de Montchrétien (1576-1621), e William Petty (1623-1687), preocupava-se com a política econômica, com

⁵ De física surge o nome “fisiocratas”.

saldos favoráveis na balança comercial, com o estoque de metais preciosos, com a restrição das importações e o estímulo às exportações, e com o poder do Estado (intervencionista). Entretanto, Araújo ressalta tratar-se de uma política inconsequente, pois “a política mercantilista exacerbou o nacionalismo, estimulou as guerras e uma maior presença do Estado nos assuntos econômicos”. (ARAÚJO, 1988, p. 22).

A terceira escola, denominada clássica, cujos principais representantes são Adam Smith (1723-1790), David Ricardo (1772-1823), Thomas Malthus (1766-1834), John Maynard Keynes (1883 -1946), Michal Kalecki (1899-1970) e John Stuart Mill (1806-1873), preocupava-se com o crescimento econômico a longo prazo e o modo como a distribuição da renda entre as diversas classes sociais influenciava este crescimento.

Adam Smith, considerado o pai do liberalismo econômico, em sua principal obra *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e causas* (1996), desenvolve sua teoria para demonstrar como e de que forma uma nação ou as nações se desenvolvem e progredem economicamente.

O pensamento de Smith sobre o crescimento econômico parte da ideia (diferentemente dos fisiocratas que viam na terra a riqueza de uma nação) de que a riqueza ou o bem-estar das nações é identificado com seu produto anual per capita que, dada sua constelação de recursos naturais, é determinado pela produtividade do trabalho ‘útil’ ou ‘produtivo’, e pela relação entre o número de trabalhadores empregados produtivamente e a população total. Corsi afirma:

[...] Smith concebe a riqueza de uma nação como um processo fundamentalmente social. A riqueza de uma nação não depende de sua dotação de recursos naturais. “Qualquer que seja o solo, o clima ou a extensão do território de uma determinada nação, a abundância ou escassez do montante anual de bens que disporá, nessa situação específica, dependerá necessariamente das duas circunstâncias [...] primeiro, [da] habilidade, destreza e bom senso com os quais seu trabalho for executado; em segundo lugar, [da] proporção entre os números dos que executam tra-

balho útil e dos que não executam tal trabalho. (CORSI, 2007, p. 3).

Interessante notar que Adam Smith, como todos os clássicos da Economia Política, não fez alusões ao ambiente natural como limitador do crescimento e desenvolvimento da riqueza das nações. Ao contrário, a natureza era vista por ele como fonte inesgotável de matéria-prima, o que capacitava as nações mais avançadas tecnologicamente a explorá-la de forma mais contundente e daí avançar mais e mais suas tecnologias, fundamentando, assim, o seu poderio econômico em relação às nações menos avançadas.

David Ricardo, outro economista clássico inglês, não faz alusão ao processo de crescimento e desenvolvimento econômico de uma nação. Desvia seu foco analítico para a questão da distribuição da renda social. Cabe ressaltar que, para Ricardo (Corsi, 2007), o sistema capitalista era dinâmico e expansivo, ou seja, o capitalismo só entraria em fase de estagnação quando a elevação da renda da terra e dos salários comprimissem os lucros, reduzindo assim a poupança e os investimentos⁶. Contudo, essa estagnação seria a longo prazo, pois, devido ao surgimento de novas tecnologias que aumentariam a produtividade do trabalho na agricultura e a abertura dos mercados nacionais, facilitar-se-ia a importação de produtos agrícolas mais baratos de regiões mais férteis e produtivas (CORSI, 2007, p. 5).

Marx, por sua vez, desenvolveu sua teoria crítica sobre o capitalismo, mas, como Smith e Ricardo, era confiante no progresso. Para Corsi:

[...] Marx via no progresso, concebido na acepção do crescente domínio da natureza pelo homem, o sentido do

⁶ Isso ocorria segundo Ricardo (defensor da Teoria Malthusiana de que a população cresceria em ritmo maior do que a capacidade da terra produzir alimentos) por que devido à incapacidade das terras mais férteis sustentarem toda a população, as terras menos férteis também seriam utilizadas para tal fim. Isso provocaria queda na produtividade do trabalho na agricultura, o que iria acarretar o aumento dos preços dos produtos agrícolas. Isso resultaria, portanto, no aumento da renda da terra, fruto do incremento dos diferenciais de produtividade do trabalho em terras de diferentes qualidades e localização, e dos salários, decorrente da elevação dos preços dos alimentos. (CORSI, 2007).

desenvolvimento do sistema capitalista. Não é difícil encontrarmos em seus textos louvores a “missão civilizatória” do capitalismo, embora fosse um de seus críticos mais ferozes. Criticou a valorização do capital como um fim em si mesmo e a exploração da classe trabalhadora que a sustenta. Marx em alguns textos salienta a unidade entre homem e natureza, a natureza como o corpo “não-orgânico” do homem. (CORSI, 2007, p. 5).

No entanto, com o desenvolvimento da industrialização e do processo de monopolização do capital, Marx tornou-se pessimista com a ideia de progresso e desenvolvimento do sistema. Marx possui, nesse contexto, uma teoria do desenvolvimento capitalista que consiste na sua teoria da acumulação de capital. Para ele, não seria o alto índice de exploração dos recursos naturais o que bloquearia o sistema capitalista, mas seriam as contradições sociais, seria o desfecho da luta de classes, com a vitória do proletariado, que levariam à superação do capitalismo e a instauração do socialismo, uma forma social que redimiria a humanidade da desigualdade e da dominação e recolocaria o equilíbrio do metabolismo entre sociedade e natureza.

No desenrolar das teorias econômicas do século XIX e XX, a questão do desenvolvimento também foi abordada por Joseph Schumpeter (1883-1950), nascido no antigo Império Austro-Húngaro, atual República Tcheca. Inserido no pensamento neo-clássico, entendia o desenvolvimento apenas como as “mudanças da vida econômica que não lhe fossem impostas de fora, mas que surgissem de dentro, por sua própria iniciativa” (SCHUMPETER, 1997, p. 73). Além disso, apontava que o processo de desenvolvimento não era o mero crescimento da economia, demonstrado pelo crescimento da população e da riqueza. Nesse contexto, afirmava:

[...] Todo processo concreto de desenvolvimento repousa finalmente sobre o desenvolvimento precedente [...] Todo processo de desenvolvimento cria os pré-requisitos para o seguinte. Com isso a forma deste último é alterada e as coisas se desenrolarão de modo diferente do que o teriam

feito se cada fase concreta do desenvolvimento tivesse sido primeiro compelida a criar suas próprias contradições. [...] O desenvolvimento, no sentido em que tomamos, é um fenômeno distinto, inteiramente estranho ao que pode ser observado no fluxo circular ou na tendência para o equilíbrio. É uma mudança espontânea e descontínua nos canais do fluxo, perturbação do equilíbrio, que altera e desloca para sempre o estado de equilíbrio previamente existente. Nossa teoria do desenvolvimento não é nada mais que um modo de tratar esse fenômeno e os processos a ele inerentes. (SHUMPETER, 1997, p. 74-75).

Interessante notar que Schumpeter é claro em dizer que todo o processo de desenvolvimento atual repousa necessariamente no desenvolvimento precedente. Nesse sentido, via o progresso técnico e tecnológico como de fundamental importância para o desenvolvimento de uma economia.

Paul Baran (1910-1964), economista de linhagem marxista, em sua obra *A economia política do desenvolvimento* (1984), crescimento (ou desenvolvimento) econômico como um aumento, a longo prazo, da produção per capita de bens materiais.

Para Baran, a definição de progresso vinculado à ideia de bem-estar é insatisfatória por algumas razões:

1) A identificação de crescimento econômico com bem-estar não leva em conta ponderável parcela do produto global que não tem influência sobre o bem-estar, qualquer que seja a definição que se adote para este: bens de investimento, armamentos, exportações líquidas etc, são bens que pertencem a esse grupo. 2) É insustentável a posição daqueles que encaram um acréscimo na produção de “todos aqueles bens que comumente são trocados por moeda” como significando “uma melhoria do bem-estar econômico”. Este pode ser grandemente aumentado por um acréscimo na oferta de bens e serviços que não são comumente trocados por moeda (escolas, hospitais, estradas ou pontes), enquanto grande número de bens e serviços que são comumente trocados por moeda não traz nenhuma contribuição ao bem-estar econômico (remédios patenteados e salões de beleza, narcóticos e bens de consumo

conspícuo, etc). 3) O bem-estar econômico pode ser melhorado sem qualquer acréscimo da produção – por uma mudança na estrutura e na distribuição desta. 4) Embora seja obviamente desejável a obtenção de uma dada produção com o mínimo de dispêndio de fatores, o aumento da produção obtida por métodos ineficientes pode também significar crescimento econômico. Parece preferível, portanto, considerar o crescimento econômico como um aumento da produção de bens, sem procurar indagar se tais bens contribuem ou não para o bem-estar humano, para o estoque disponível de bens de produção ou para as reservas de material bélico. (BARAN, 1984, p. 47).

Assim, o pressuposto desenvolvimentista de Paul Baran é, de certa forma, a visão que se solidificou nas últimas quatro décadas, tendo em vista que os discursos oficiais de crescimento econômico de um país sempre estiveram vinculados – especialmente a partir do pós-guerra – ao índice do Produto Interno Bruto ou do Produto Nacional Bruto, o que significa dizer que tal visão hoje é colocada em xeque, já que, dada a degradação ambiental, não se concebe mais qualquer forma de desenvolvimento que fundamente suas bases no pressuposto de aumentar a produção de bens materiais⁷.

O modelo de Baran pode ser inserido no contexto histórico da chamada transição da segunda para a terceira fase da sociedade de consumo ou hiperconsumo, na qual, segundo Lipovetsky (2007), a produção de bens materiais, para a satisfação dos desejos e vontades individuais, cresceu de forma jamais vista na história da sociedade industrial.

Dessa forma, a ideia de desenvolvimento sustentável, a nosso ver, não rompe com tal ideologia, já que ele não propõe uma ruptura

⁷ CLARK (apud BARAN, 1984) define o progresso econômico como uma melhoria do bem-estar econômico. Para Pigou, segundo Baran, o bem-estar econômico pode ser definido, em primeira instância, como a abundância de todos aqueles serviços que são comumente trocados por moedas. Dessa forma, ao entender o lazer como um elemento de bem-estar, define-se progresso econômico de modo mais preciso, ou seja, como a obtenção de produção crescente de tais bens e serviços com o mínimo dispêndio e esforço e de outros recursos escassos, sejam eles naturais ou artificiais (p. 47).

drástica com o modelo consumista de sociedade na qual vivemos atualmente.

Para a devida compreensão da origem do conceito de desenvolvimento sustentável é necessária a revisão das ideias de Celso Furtado, Enrique Leff e Ignacy Sachs. São pensamentos que anteciparam os elementos essenciais que hoje formam este conceito. Cada um dos três autores deu sua contribuição, usando como mote a crítica ao desenvolvimento convencional, baseado em termos puramente econômicos.

É destacado na obra de Celso Furtado, no livro *O mito do desenvolvimento econômico*, de 1974, o fato de o desenvolvimento econômico convencional ser excludente. A ideia de que os benefícios do progresso podem ser universalizados é um mito e na realidade acarreta sérias consequências ambientais e culturais. A universalização destes supostos benefícios se daria por meio do consumo, ou seja, o padrão de consumo dos países desenvolvidos poderia ser acessível a todos. Para Celso Furtado, não existe a possibilidade que de isto realmente aconteça. O meio ambiente simplesmente não resistiria. Como resume Chacon:

Em resumo, as formas de consumo dos países centrais não são possíveis dentro das possibilidades evolutivas aparentes desse sistema, e só uma minoria é privilegiada. O custo, em termos de depredação do meio físico, desse estilo de vida, é de tal forma elevado que toda tentativa de generalizá-lo levaria inexoravelmente ao colapso de toda a civilização, pondo em risco as possibilidades de sobrevivência da espécie humana. Por isso a ideia de desenvolvimento econômico, tal como é vendido pelo sistema produtivo hoje hegemônico é um simples mito. Essa análise foi comprovada pelo tempo e se mostra válida três décadas depois. (CHACON, 2005, p. 101).

Em Enrique Leff (apud CHACON 2005), destaca-se a incorporação do saber ambiental às teorias econômicas e sociais. Ele enfatiza o conflito entre duas racionalidades, a econômica e a ambiental. A primeira é destrutiva e provoca degradação dos ecossistemas,

seguindo a lógica do capital, enquanto a outra se caracteriza por suas inter-relações econômicas, sociais e políticas. Em um processo legítimo de desenvolvimento sustentável, são destacados três elementos essenciais: conquista da alteridade, respeito às diferenças e o fortalecimento de identidades culturais.

O conceito de ecodesenvolvimento apresentado por Inacy Sachs, na década de 1970, foi precursor do desenvolvimento sustentável. Ele anota que um desenvolvimento que busque a inclusão social tem que contemplar as seguintes dimensões (SACHS apud CHACON, 2005):

1. *Sustentabilidade Social* - que tem como meta a formação de uma sociedade mais equitativa na distribuição de renda e dos bens, mediante uma visão diferente de desenvolvimento;

2. *Sustentabilidade Econômica* - pode ser alcançada pelo gerenciamento e pela alocação mais eficiente dos recursos;

3. *Sustentabilidade Ecológica* - alcançada tendo como base o respeito aos limites do Planeta (por exemplo, limitação de combustíveis fósseis e outros recursos facilmente esgotáveis; redução do volume de resíduos e da poluição), definindo normas que protejam o meio ambiente;

4. *Sustentabilidade Espacial* - busca um modo mais equilibrado da estrutura rural-urbana e melhor distribuição territorial das atividades econômicas e assentamentos humanos; e,

5. *Sustentabilidade Cultural* - considera a valorização dos costumes e conhecimento local. Elabora de forma endógena, novas identidades territoriais produtivas.

Esta abordagem de Sachs abre a possibilidade de desenvolver um sistema social, em que a qualidade das relações humanas, o respeito às diferenças culturais, a segurança social e a preservação dos recursos naturais são objetivos a serem alcançados.

Na perspectiva, então, de reverter os aspectos críticos da economia, buscou-se uma concepção alternativa de desenvolvimento: o Ecodesenvolvimento. Trata-se de uma abordagem que enfatiza o

crescimento econômico, mas sem destruir o meio ambiente, levando-se em conta o princípio da equidade social.

3. A realidade catarinense

Pertencente à Região Sul do Brasil, Santa Catarina possui, segundo o Censo de 2000 do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística⁸, 5.356.360 habitantes, distribuídos por 293 municípios, concentrando-se em sua maioria nas áreas urbanas (78,74%). Há 60 anos, o quadro era justamente o inverso: cerca de 21% somente da população barriga verde⁹ habitava a área urbana. As cidades mais populosas são Florianópolis, Joinville, Blumenau, Criciúma, Itajaí e Chapecó.

Santa Catarina possui relevo elevado, sendo que 52% do território encontra-se acima de 600 metros do nível do mar e 77% acima de 300m. O ponto mais alto do território é o Morro da Boa Vista, no município de Urubici, com 1.827 metros. Duas bacias hidrográficas banham o território catarinense: a dos rios Uruguai e Itajaí, que formam uma rede fluvial complexa.

A economia catarinense baseia-se em três pilares principais: atividade industrial, extrativismo de minérios (carvão, em especial) e a agropecuária. A indústria é bem diversificada, encontrando-se as de maior expressão no setor agroindustrial, têxtil, metal mecânico, cerâmica e de máquinas e equipamentos. A maior parte das indústrias têxteis encontra-se na região do Vale do Itajaí, na parte nordeste do Estado. Na região central, estão as indústrias de cerâmica e porcelana, as quais exportam sua produção para mais de 60 países. E, no norte do Estado, encontram-se a maior parte das indústrias de peças para automóveis existentes em Santa Catarina.

⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Informações provenientes de relatórios existentes no site do órgão. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 22 jan. 2010.

⁹ O gentílico “barriga verde”, que designa a população catarinense, tem sua origem, segundo historiadores em um regimento militar, o regimento de Infantaria de Linha da Ilha de Santa Catarina, cujos membros usavam uma larga faixa verde como um cinturão embaixo do dólma do fardamento.

Integradas à indústria, estão as áreas agrícolas. Devido à influência dos imigrantes, há o predomínio das pequenas e médias propriedades, sendo os produtos agrícolas mais importantes milho, arroz, cebola, fumo, feijão e a maçã, sendo a colheita desta última correspondente a mais da metade da produção anual brasileira.

No extremo oeste, principalmente no eixo Chapecó-Concórdia, a avicultura e a criação de suínos também desempenham um papel muito importante na economia através do desenvolvimento de frigoríficos especializados no processamento de carne de porco.

O carvão destaca-se na produção mineral, tendo como base de extração as cidades de Criciúma e Tubarão, ambas localizadas na região sul do Estado.

De acordo com o Levantamento Agropecuário de Santa Catarina (LAC)¹⁰, elaborado no biênio 2002-2003 pela Secretaria Estadual da Agricultura, há 187.061 estabelecimentos agrícolas distribuídos pelo território catarinense, dos quais 89,40% possuem área inferior a 50 hectares, constituídos de pequenas propriedades que na maior parte, praticam regime de economia familiar.

4. O Código Ambiental de Santa Catarina (Lei nº 14.675, de 13 de abril de 2009) e o Código Florestal Brasileiro (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965)

O Código Ambiental de Santa Catarina possui 306 artigos e reúne 26 diplomas estaduais cujos assuntos dizem respeito ao meio ambiente. Já o Código Florestal Brasileiro conta com 50 artigos e encontra-se em vigência no país desde o ano de 1965. Apesar de abordarem essencialmente o mesmo assunto, ambas as leis possuem diferenças marcantes que contribuíram para gerar grande polêmica, abordada mais adiante neste estudo.

As Áreas de Preservação Permanente, também conhecidas pela sigla APPs, são as florestas e demais formas de cobertura vegetal

¹⁰ SECRETARIA DA AGRICULTURA DE SANTA CATARINA. Levantamento Agropecuário de Santa Catarina. Florianópolis, 2003. Disponível em: <http://cepa.epagri.sc.gov.br/Publicacoes/texto_lac.htm>. Acesso em: 31 jan. 2010.

que se encontram situadas ao longo dos rios ou de qualquer outro tipo de curso d'água, em banhados de altitude, nas nascentes e também no topo de morros e montanhas. Segundo o Código Florestal Brasileiro, essas áreas devem ter um recuo mínimo de 30 metros a partir das margens, não havendo distinção entre pequenas e grandes propriedades. Já o Código Ambiental catarinense estabelece que a largura da APP ao longo dos rios ou de qualquer outro curso de água tenha o limite de 5 metros para propriedades de até 50 hectares. Acima desse patamar, o menor recuo deve ser de 10 metros, podendo variar de acordo com estudos técnicos elaborados pela Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPA-GRI), os quais precisarão justificar a adoção de novos parâmetros. O texto não autoriza a eliminação de vegetação nessas áreas.

A lei catarinense prevê a regulamentação por lei específica do que se chamou de Programa de Pagamento por Serviços Ambientais, o qual visa proporcionar remuneração aos proprietários que prestam serviços ambientais à sociedade e ao meio ambiente, como, por exemplo, a proteção da água, do solo e da biodiversidade. A lei federal não possui dispositivo semelhante em seu texto.

Outra grande diferença entre ambos os códigos analisados é a conceituação específica que a versão catarinense estabelece ao longo do seu texto, trazendo significados para, por exemplo, floresta, nascente, vala, topo de morro, campo de altitude etc. O Código Florestal não chega a esse nível de detalhamento, vez que existem outras leis que se preocuparam em fazê-lo, valendo as denominações para todo o país. Vale ressaltar que os conceitos que já estavam em vigência diferem dos estabelecidos pela lei catarinense.

Sobre o licenciamento ambiental, que é o procedimento administrativo por meio do qual se licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos ou atividades utilizadoras de recursos ambientais, a lei federal não determina prazo específico para a concessão. Já a lei estadual estabelece, na concessão da Licença Ambiental Prévia (LAP), o prazo máximo de três meses, a contar do protocolo do requerimento. Para os empreendimentos de

pequeno impacto ambiental será adotado o licenciamento ambiental simplificado, devendo ser realizado no prazo máximo de 60 dias.

O Código Ambiental catarinense também estabelece regras que indicarão, em casos específicos, medidas que abrandem e permitam a continuidade das atividades existentes na chamada área consolidada, em que existem atividades agropecuárias e pesqueiras de forma contínua. O Código Ambiental Brasileiro não estipula regras para essa área.

5. A Constituição Federal e a sustentabilidade

A Constituição de 1988 abordou, pela primeira vez na história, o tema do meio ambiente, tendo-lhe dedicado um capítulo, não apenas com a preocupação conceitual e referente ao meio ambiente natural, mas também mencionando as outras formas de meio ambiente existentes, tais como o meio ambiente do trabalho, o meio ambiente artificial, o meio ambiente cultural e, também, o que se denomina patrimônio genético. Se o texto constitucional for considerado como um todo, o art. 225 deve ser encarado como o principal norteador do meio ambiente, uma vez que apresenta um complexo conjunto de direitos, apresentando claramente a obrigação que o Estado e a Sociedade têm na garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, vez que se trata de um bem de uso comum e que deve ser preservado e mantido para as presentes e futuras gerações.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas¹¹.

¹¹ BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 10 fev. 2010.

Além de elevar a um importante patamar a preservação do meio ambiente, a Constituição atual procurou deixar bem definidas as competências dos entes participantes da federação, trazendo uma técnica legislativa considerada inovadora por ter incorporado ao seu texto artigos estatuindo a competência tanto para legislar como para administrar. Agindo dessa forma, ficou claro o objetivo de descentralizar a proteção ambiental, ou seja, União, Estados, Municípios e Distrito Federal passaram a possuir ampla competência para elaborarem leis acerca da matéria ambiental, o que propicia a ocorrência, por vezes, de conflitos.

Porém, existem assuntos cuja competência legislativa cabe privativamente à União. É o que estabelece o art. 22 da Carta Magna:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
[...]
IV- águas, energia, informática, telecomunicações e radiofusão;
[...]
XII- jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;
[...]
XXVI- atividades nucleares de qualquer natureza;
Parágrafo Único: Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas a este artigo¹².

Já o art. 23 atribui à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal competência comum, através da qual os entes federativos devem atuar em cooperação recíproca administrativa, cuja meta é alcançar os objetivos trazidos pela própria Constituição. Dessa forma, as regras gerais estabelecidas pela União prevalecem, exceto quando existirem lacunas, que deverão ser preenchidas pelos Estados por meio do uso de sua competência suplementar.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
[...]

¹² BRASIL. Constituição (1988). Idem.

III- proteger os documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV- impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural;

[...]

VII- preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII- fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX- promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X- combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI- registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

Parágrafo Único: Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Além das competências privativa e comum, a Constituição estabelece o que se denomina competência concorrente, a qual implica na determinação de modelos pela União, os quais devem ser observados pelos Estados e Distrito Federal. A competência concorrente aparece no art. 24 do texto constitucional:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

VI- florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição;

VII- proteção ao patrimônio histórico, artístico, turístico e paisagístico;

VIII- responsabilidade por dano meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, turístico e paisagístico.

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão competência legislativa plena, para atender suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário¹³.

E, por fim, além das competências anteriormente mencionadas, a Constituição estabelece ainda a competência municipal suplementar, pela qual, mediante a estrita observação das legislações federal e estadual, os Municípios também podem estabelecer normas que atendam à situação local ou preencher lacunas deixadas pelas mesmas.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I- legislar sobre assuntos de interesse local;

II- suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...]¹⁴

Evidente é a preocupação da Constituição em estabelecer normas que efetivamente preservem o meio ambiente. Entretanto, há os que entendam como necessário legislar de maneira diferenciada do que estatuem leis federais, alegando particularidades regionais. E é com essa principal justificativa que o Estado de Santa Catarina aprovou a lei foco do presente trabalho, como ver-se-á a seguir.

6. Polêmica instaurada

O Poder Executivo do Estado de Santa Catarina propôs, em julho de 2008, o projeto do Código Ambiental para o Estado, tendo como principal justificativa a realidade diferenciada que o território

¹³ BRASIL. Constituição (1988). Ibidem.

¹⁴ BRASIL. Constituição (1988). Ibidem.

catarinense possui em comparação ao restante da federação. Depois da realização de dez audiências públicas, em dezembro de 2008 (municípios de Lages, Campos Novos, Videira, Criciúma, Joinville, Chapecó, Concórdia e Florianópolis), das quais participaram entidades, organizações não governamentais, cooperativas, sindicatos e a população, em geral, o Projeto de Lei nº 238/2008 foi aprovado pela Assembleia Legislativa estadual mediante 31 votos favoráveis e 7 abstenções no dia 31 de março de 2009. Em 13 de abril do mesmo ano, o Governador sancionou a lei, sem vetos, instituindo o Código Ambiental catarinense. Cerca de dois meses após, o Procurador-Geral da República ajuizou no Supremo Tribunal Federal uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, ainda sem decisão. E, enquanto isso, as discussões continuam.

De um lado, o Governo de Santa Catarina, que visa resguardar o futuro da agricultura familiar no Estado. De outro, entidades ambientais, ecologistas e estudiosos do meio ambiente, que alertam sobre os perigos da redução dos limites estabelecidos para as Áreas de Preservação Permanente.

Segundo dados da EPAGRI, a atividade agropecuária é a principal fonte econômica de grande parte dos municípios catarinenses, cuja predominância é de pequenas unidades produtivas familiares. A Secretaria da Agricultura catarinense atesta que, das 187.061 propriedades rurais que existem em Santa Catarina, 167.335 possuem área inferior a 50 hectares, ou seja, trata-se de pequenos produtores. O mesmo órgão informa que a produção agrícola ocupa 25% da área total do Estado, também existindo ali uma das maiores concentrações de granjas avícolas e suínícolas do mundo.

O problema reside no fato de que a grande maioria dos agricultores de Santa Catarina encontra-se em situação irregular, uma vez que suas propriedades localizam-se dentro das já mencionadas Áreas de Preservação Permanente. Tal irregularidade acarreta preocupação e insegurança quanto ao futuro de suas atividades. Representantes de diversos setores agrícolas do Estado defendem que a aplicação da legislação ambiental federal tal como está hoje coloca em situação de ilegalidade 40% dos produtores de suínos e aves e

60% dos produtores de leite. Essa situação de ilegalidade formal inviabiliza também a obtenção de crédito por esses pequenos produtores em instituições financeiras. Todas essas dificuldades foram geradas, segundo os defensores da nova lei estadual, pela inobservância das particularidades de Santa Catarina.

A irregularidade em que se encontram os agricultores catarinenses, no que diz respeito tanto à localização de suas propriedades quanto à utilização dada à terra, tem origem na colonização singular de que foi alvo a região sul do Brasil. A autora Virgínia Elisabeta Etges menciona pesquisas feitas sobre o assunto pelo geógrafo alemão Leo Waibel, realizadas entre os anos de 1946 e 1950, em que o geógrafo constatou uma situação preocupante já naquela época, promovida pelos descendentes de imigrantes, os quais, no decorrer de décadas, acabaram por criar um sistema de cultivo inadequado, que representou um retrocesso em relação à experiência de cuidar da terra adequadamente que os europeus detinham:

Tanto na literatura nacional quanto na estrangeira, os métodos agrícolas dos colonos europeus no sul do Brasil são altamente elogiados e considerados como um retumbante êxito. Entretanto, quando se estudam esses sistemas no campo, faz-se uma observação chocante: a maioria dos colonos usa o mais primitivo sistema agrícola do mundo, que consiste em queimar a mata, cultivar a clareira durante alguns anos e depois deixá-la em descanso, revertendo em vegetação secundária, enquanto nova mata é derrubada para ter o mesmo emprego. O colono chama esse sistema de roça ou capoeira; na literatura geográfica é geralmente conhecido como agricultura nômade ou itinerante. Na linguagem dos economistas rurais, é chamado sistema de rotação de terras.

Este é, naturalmente, o sistema que os fazendeiros portugueses receberam dos índios, e passaram a usar desde então em suas grandes propriedades. A aplicação do sistema indígena de rotação de terras no Brasil, assim como em todos os outros países latino-americanos, significou a separação econômica e espacial da agricultura e da pecuária. Poucos brasileiros parecem estar cientes das enormes consequências que esta separação teve para toda a vida

do País. Acarretou ela, de um lado, a criação extensiva e primitiva do gado e, de outro, uma igualmente extensiva e primitiva lavoura¹⁵.

É possível extrair-se a ideia, portanto, de que o problema agrário existente no sul do Brasil e, em especial, em Santa Catarina, vem-se formando há tempos, estando boa parte dele baseado no choque entre culturas e interesses, choque esse também presente na discussão sobre a nova lei ambiental barriga verde.

O art. 115 do Código Ambiental catarinense trata das APPs junto aos cursos d'água, uma das questões mais polêmicas da nova lei estadual. O Código Florestal Brasileiro determina a distância de 30 metros de recuo a partir das margens, não havendo diferenças em se tratando de pequenas ou grandes propriedades. Já o Código Ambiental catarinense estabelece que, em propriedades que possuam até 50 hectares de área, a largura das APPs deverá ser de 5 metros ao longo de cursos d'água que tenham largura inferior a 5 metros e de 10 metros para os cursos que tenham largura de 5 a 10 metros. Já os cursos d'água com largura superior a 10 metros deverão ter 10 metros de APP de cada lado, sendo ainda necessário acrescentar 50% da medida excedente em sua largura. Propriedades com área superior a 50 hectares devem obedecer a um recuo de 10 metros de cada lado dos cursos d'água que tenham até 10 metros de largura. Os rios que tenham largura superior a 10 metros devem ter APP de 10 metros, acrescidos de 50% da medida excedente.

Agindo dessa forma, o Código Ambiental catarinense buscou fazer uma adequação das faixas de proteção da mata ciliar à realidade do Estado de Santa Catarina, levando em consideração, principalmente, a estrutura fundiária do Estado, o relevo e a conformação das microbacias e bacias hidrográficas. Por serem mais planas, as áreas próximas aos cursos d'água são utilizadas preferencialmente pelos pequenos produtores do Estado, ficando a mata preservada em regiões acidentadas. Várias propriedades, dessa forma, que precisariam

¹⁵ ETGES, Virgínia Elisabeta. *Geografia agrária: a contribuição de Leo Waibel*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000, p. 145.

ter um mínimo de 30 metros de recuo de cursos d'água, ficariam com área produtiva muito restrita, comprometendo a subsistência da família no campo. Assim, entendia o Governo catarinense que a aplicação da lei federal resolvia a questão ambiental, mas criava outros sérios problemas: o comprometimento da função social da terra e o êxodo rural. Na sua ótica, era fundamental realizar uma mudança que conseguisse unir a permanência das famílias no campo e a preservação dos recursos naturais, o que motivou a elaboração da Lei nº 14.675:

O Brasil é um país de dimensões continentais, que apresenta grande diversidade, sendo impossível ser tratado de forma uniforme sem atentar para as peculiaridades locais. O Código Florestal Brasileiro foi editado no ano de 1965 e reformado, em 1989, pela Lei 7.893, que ampliou enormemente a área de matas ciliares, sem observar para as diversas realidades brasileiras, para as situações consolidadas há anos, como é o caso de Santa Catarina, em que a faixa de proteção extensa se torna inviável a um sem número de propriedades rurais, razão pela qual não vem sendo cumprida. A Lei Federal não respeita as peculiaridades catarinenses, principalmente o tipo de relevo e o tamanho das propriedades. O Código Ambiental catarinense vem para retificar um erro, sem permitir a derrubada de mata protegida, valendo-se do direito que lhe assegura o fato de fazer parte da federação brasileira, de sua autonomia e do direito de legislar concorrentemente com a União sob normas ambientais e, ainda, com fundamento em princípios constitucionais. O Código Ambiental catarinense nasceu da necessidade de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado com a adequada preservação do modelo fundiário de agricultura familiar, promovendo o respeito ao cidadão do campo, à sua dignidade¹⁶.

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4252, Folhas 501 e 504, Informações prestadas pelo Poder Executivo do Estado de Santa Catarina. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2684447>>. Acesso em: 02 fev. 2010.

Entretanto, a classe ambientalista horrorizou-se com a iniciativa do Governo barriga verde, defendendo a ideia de que, enquanto todo o mundo caminha no sentido de aumentar o rigor ambiental nas políticas públicas, o Código Ambiental catarinense toma exatamente o sentido contrário.

Segundo entidades como a FEEC – Federação das Entidades de Ecologistas Catarinense e o Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política da Sociedade de Risco – GPDA/UFSC, o zelo à Área de Preservação Permanente e à Reserva Legal não são exageros de ecologistas, mas institutos constituídos tendo como base experiência e conhecimento científico, sendo necessários à manutenção da atividade exploratória de recursos naturais, atividade primaz da colonização e que ainda hoje desempenha papel principal no desenvolvimento econômico do país. Sustentam que as disposições relativas à Área de Preservação Permanente e à Reserva Legal, sem justificativa ou fundamentação técnica, simplesmente foram modificadas.

Defendem que a norma ambiental referente às áreas que devem ter uma proteção especial seguem parâmetros técnicos de segurança geográfica e biológica, não sendo simplesmente disposições numéricas aleatórias. Assim, se a norma estabelece que 20% da propriedade rural deve permanecer florestada, ou quando menciona sobre a extensão da margem de rios que precisa ser mantida com floresta, ou, ainda, sobre a cobertura florestal de encostas, ela o faz por razões técnicas de segurança ambiental.

Assim, a flexibilidade que o Código Ambiental catarinense concedeu a critérios anteriormente estabelecidos por outras normas federais, de modo a mitigar e reduzir a proteção que hoje existe em relação a diversos institutos jurídico-ambientais, tal como ocorreu com as Áreas de Proteção Permanentes, incorre em prática legislativa que viola a garantia constitucional da proibição de retrocesso ambiental, o que é seriamente perigoso tendo em vista o número crescente de calamidades ambientais que assola o Estado.

É de conhecimento comum que Santa Catarina tem enfrentado recorrentemente fenômenos que resultam de mudanças climáticas,

inclusive com divulgação de estudos feitos pelo Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC) da Organização das Nações Unidas, os quais demonstram que, dentre os efeitos de tais mudanças, tem-se a maior intensidade e frequência do que se chama de episódios climáticos extremos, a alteração nos regimes de chuvas, tal como acontece quando ocorrem chuvas intensas em períodos curtos de espaço de tempo. É, pois, no mínimo estranho que justamente o Estado em que ocorreram tantos problemas em virtude de deslizamentos, em que tantas pessoas sofreram inúmeros danos, tenha editado uma lei que justamente reduza os padrões ambientais existentes na esfera federal, uma vez que a postura esperada seria justamente a contrária, ou seja, o endurecimento de medidas de proteção ambiental.

As chuvas que assolam Santa Catarina causaram 111 mortes e obrigaram mais de 78 mil pessoas a sair de suas casas. O corpo da última vítima está no IML de Itajaí, porém, ainda não foi apurada a origem da cidade. Entre as vítimas das chuvas estão bebês, idosos e famílias inteiras¹⁷.

A incidência de desastres na área sul do Brasil despertou especial preocupação do INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, a ponto de o órgão decidir pela implantação do Núcleo de Pesquisa e Aplicação de Geotecnologias em Desastres Naturais e Eventos Extremos (Geodesastres-Sul), seu Centro Regional Sul de Pesquisas Espaciais - CRS, localizado em Santa Maria-RS.

Dados do EM-DAT (Emergency Disasters Data Base) mostram um incremento significativo de desastres a partir da década de 70, principalmente aqueles vinculados as tempestades severas. Somente em 2005 foram registrados 360 desastres naturais que provocaram a morte de 91.900 pessoas, afetaram 157 milhões de pessoas e causaram um

¹⁷ FOLHA ONLINE. Cotidiano. Chuvas matam 111 em Santa Catarina; veja lista parcial de vítimas. São Paulo, 30/11/2008. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u473197.shtml>>. Acesso em: 02 fev. 2010.

prejuízo de 159 bilhões de dólares. Essa tendência também foi observada para a Região Sul do Brasil e países do Mercosul. Conforme dados da Defesa Civil de Santa Catarina, no período de 1980-2003 foram registrados 3.373 desastres naturais nesse estado, sendo 2.881(85%) gerados por instabilidades atmosféricas. A média de desastres em Santa Catarina saltou de 109,5 eventos/ano, no período de 1984-1993, para 127,4 eventos/ano no período 1994-2003. Os modelos climáticos também apontam para um aumento na intensidade das precipitações para essa região, principalmente nos meses de verão¹⁸.

Fica clara, pois, a preocupação com os eventos extremos que têm ocorrido frequentemente na região em discussão, sendo impossível concluir que a diminuição da área de proteção ambiental não tenha qualquer influência no fomento de desastres climáticos.

O Prof. Dr. Rubens Onofre Nodari, titular da UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina, em parecer formulado contrariamente ao Código Ambiental catarinense que integra a Ação Direta de Inconstitucionalidade que tramita no Supremo Tribunal Federal, menciona que o projeto inicialmente proposto preocupava-se com a manutenção do equilíbrio entre desenvolvimento e meio ambiente. Contudo, o objetivo sofreu desvirtuamento pelo meio do caminho:

A proposta inicial, elaborada ainda em 2008 pela Fundação de Meio Ambiente – FATMA, que é o órgão ambiental da esfera estadual do Governo de Santa Catarina, continha méritos, entre os quais, o fato de fazer um tratamento sócioambiental, ao considerar a presença do homem no campo, como produtor e que faz parte e interage com este ambiente. No entanto, o Projeto de Lei enviado à Assembleia Legislativa resultou de modificações substanciais da proposta inicialmente feita pelo órgão ambiental estadual, a FATMA, o que foi objeto de contestação por funcionários daquele órgão. Por sua vez, a Lei Estadual

¹⁸ INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. Núcleo de Pesquisa e Aplicação de Geotecnologias em Desastres Naturais e Eventos Extremos-GEODESASTRES-SUL. Santa Maria/RS, 2006. Texto da seção “Missão e Metas”. Disponível em: < <http://www.inpe.br/crs/geodesastres/missao.php>>. Acesso em: 10 fev. 2010.

aprovada é bem mais diferente daquela proposta original do órgão ambiental estadual, revelando um descompasso enorme entre os técnicos e a decisão política¹⁹.

Nodari também defende em seu parecer que a referida Lei não atende ao objetivo de sustentabilidade ambiental, uma vez que o zelo pelo meio ambiente é fator de fundamental importância para que as futuras gerações não sejam seriamente ameaçadas. Mas não descarta que atenda aos interesses de poucos, afirmando que 1,9% da população catarinense detém 32,5% das terras de Santa Catarina.

Alguns órgãos de imprensa local também veicularam notícias chamando a atenção para a grande mobilização da classe ruralista, que mostrou-se presente em todas as audiências públicas realizadas em novembro de 2008 para discutir o projeto graças à liderança de entidades representativas como a FETAESC – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Santa Catarina, que conclamou a seus membros que comparecessem:

Desta forma estamos conclamando a todos os Sindicatos de Trabalhadores Rurais, que se mobilizem os agricultores, organizem comitês, conjuntamente com todo setor produtivo (Cooperativas, Integradoras e Sindicatos) e governamentais (SDR, Prefeitura, Câmara de vereadores), em seus municípios e participem ativamente das audiências públicas, pois não teremos outra oportunidade para mostrarmos a importância da aprovação do código para o futuro da agricultura catarinense²⁰.

Tal mobilização, que resultou em sucesso, pode ter passado uma falsa impressão de que a população catarinense, como um todo,

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4252, Folhas 414 a 420. Parecer sobre a Lei Estadual 14.675/09 – Código Ambiental de Santa Catarina. Brasília/DF, 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2684447>>. Acesso em: 02 fev. 2010.

²⁰ FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA DE SANTA CATARINA. São José/SC, 2008. Trecho do Ofício Circular N° 154/08. Disponível em: <www.fetaesc.org.br/.../or_fetaesc_sob_as_audiencias_pub_do_cod_est_meio_amb_of_circ_1542008.doc>. Acesso em: 10 fev. 2010.

mostrava-se favorável à aprovação de um novo Código Ambiental, sendo, na verdade, a expressão de apenas um dos lados da discussão.

Com o objetivo de construir a melhor proposta, o Parlamento levou o debate do tema a todas as regiões do estado, oportunizando à população sugerir, apontar falhas, colaborar com a avaliação desta que considero uma das matérias mais importantes já discutidas por esta Assembleia Legislativa. O resultado das dez audiências públicas realizadas foi muito positivo. A participação de mais de seis mil pessoas nos forneceu subsídios para o aperfeiçoamento do projeto. A grande maioria dos participantes era de agricultores que se mostraram satisfeitos com a discussão de um projeto que pensou a preservação do meio ambiente, respeitando as condições de trabalho de quem tira o sustento da terra²¹.

Por fim, uma questão que merece atenção também é o teor da recomendação dada pelo Ministério Público Federal de Santa Catarina. A Procuradora, em documento²² remetido à Assembleia Legislativa, recomendara que o projeto de lei fosse retirado da pauta de votação por vários motivos, dentro os quais: a origem duvidosa do projeto, tendo técnicos da Fundação Estadual do Meio Ambiente (FATMA) alegado alterações das conclusões dos trabalhos técnicos e reuniões temáticas; e o alerta para o teor equívoco da lei, emitido pela sociedade civil, por órgãos ministeriais e por especialistas das universidades de Santa Catarina. Na opinião do Ministério Público Federal, o projeto deveria ser reavaliado para aprofundamento da matéria e adequação do texto à legislação em vigor.

E a polêmica prossegue.

²¹ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Florianópolis, 2008. Jornal da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Ano 10 . Nº 312 . SC . 21 de novembro de 2008. Disponível em: <www.al.sc.gov.br/portal/jornalAlNoticia/jornal_pdf/2008/novembro/ed312.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2010.

²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4252, Folhas 849 a 852, Recomendação. Brasília/DF, 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2684447>>. Acesso em: 02 fev. 2010.

7. Um novo Código Florestal Brasileiro em discussão

O dia 6 de agosto de 2010 foi marcado por ânimos exaltados na maior Casa Legislativa do Brasil. Por 13 votos a 5, o projeto do novo Código Florestal Brasileiro foi aprovado pela Comissão Especial da Câmara depois de um ano de discussões. Entre aplausos e vaias, o texto do Projeto de Lei nº 1.876, de 1999, modificado por outros projetos de leis que lhe foram apensados²³, deve seguir agora para votação no plenário da Câmara dos Deputados. Segundo veiculado pela imprensa, os aplausos vieram da classe ruralista, que mostrou-se a favor da mudança sob a alegação de que o Código atual não atende às necessidades de desenvolvimento da agricultura, enquanto que as vaias vieram dos ambientalistas, que julgam as novas diretrizes como retrocesso.

O jornal *O Globo*²⁴ trouxe detalhes sobre a discussão ocorrida no dia da aprovação:

Pelo projeto, todos os proprietários multados por desmatamento ilegal até 22 de julho de 2008 serão perdoados, se aderirem ao Programa de Regularização Ambiental, compromisso de recuperação das áreas devastadas. Em 22 de julho de 2008, entrou em vigor o decreto 6.514, que proíbe financiamentos por bancos estatais a proprietários acusados de extração ilegal de madeira. Para Aldo, o perdão devolverá à legalidade mais de 90% dos proprietários.

O relatório também prevê a redução das áreas de proteção às margens dos rios com até cinco metros de largura, de 30 para 15 metros. Hoje, a faixa mínima de vegetação ciliar não pode ser inferior a 30 metros. O projeto ainda determina que as faixas da vegetação ciliar sejam calculadas a partir da menor borda (quando os rios estão mais estreitos). Pela lei em vigor, esses cálculos devem levar em conta as bordas maiores (quando o leito está cheio).

²³ 4524/2004, 4091/2008, 4395/2008, 4619/2009, 5226/2009, 5367/2009, 5898/2009, 6238/2009, 6313/2009, 6732/2010. Disponível em <www.camara.gov.br>. Acesso em: 10 ago. 2010.

²⁴ < <http://oglobo.globo.com/pais/mat/2010/07/06/novo-codigo-florestal-anistia-desmatadores-917083233.asp> > Acesso em: 08 ago. 2010.

Para ambientalistas, a simples troca da expressão “borda maior” por “borda menor” significará uma das maiores brechas para o desmatamento.

Como é possível verificar, o projeto do novo Código Florestal apresentou uma motivação semelhante à da versão catarinense, em vigor desde 2009. Muito embora haja diferenças entre extensões de áreas destinadas às APPs (o Código catarinense reduziu mais em comparação ao projeto de lei da versão nacional), a preocupação foi de aliar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental, tal como justificado pelo deputado Régis de Oliveira²⁵:

Com fundamento nos artigos 1º a 6º e dos artigos 170 e 225 da Constituição Federal, a proteção dos bens ambientais deve ser articulada dentro da garantia que o seu uso tenha como pressuposto o respeito a dignidade da pessoa humana, articulada numa sociedade que preserva a livre iniciativa e respeita o processo democrático. Diante destes paradigmas, é essencial que se estabeleça dentro da legislação que cria a proteção das áreas ambientalmente protegidas, que a sua forma de gestão tenha como fundamento a sustentabilidade socioambiental, da preservação dos biomas relevantes a garantia da nossa biodiversidade e portanto da vida humana.

Muito embora o projeto tenha obtido parecer positivo na Comissão Especial, é provável que a aprovação definitiva demore bastante tempo ainda, se não pelas Eleições que se aproximam, pelas discussões que ainda poderão ocorrer em torno do tema, tendo em vista a repercussão que obteve até então.

Considerações finais

O Governo do Estado de Santa Catarina conseguiu chamar a atenção para as peculiaridades catarinenses por meio da publicação de um Código Ambiental próprio. Sem dúvida, conseguiu. Entretanto,

²⁵ < <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/732109.pdf>> Acesso em: 10 ago. 2010.

to, esse grito de independência ambiental precisa ser analisado com muita cautela.

A História demonstra a humanidade não possui bons antecedentes, quando se analisa a relação existente entre interesses econômicos e ambientais. Tais interesses parecem ser excludentes: se há um, o outro não há. Natureza e homem estão a desenvolver crescentemente uma relação conflituosa: o homem não respeita os limites ambientais e, em contrapartida, a natureza produz eventos catastróficos cujas gravidades aumentam exponencialmente. E o interessante é notar que o homem não percebeu (ou pelo menos, parece não ter percebido até o momento) que não existe chance de se obter êxito, se ele continuar ignorando o meio ambiente. Não impunemente.

A preocupação do Poder Executivo barriga verde em acolher as reivindicações da classe que lida com a terra é até certo ponto nobre, visto que o setor primário, especialmente as pequenas propriedades, não goza de prestígio na cadeia produtiva, sendo seguidamente relegado a um injusto papel coadjuvante em relação ao aparente glamour que o setor secundário produz aos olhos da sociedade e das administrações públicas em geral. Proteger o homem do campo, criando condições para que ele possa ali permanecer e produzir, faz com que a função social do uso da terra seja atendida, evitando que com isso haja êxodo rural, que complica ainda mais a vida urbana. Entretanto, o custo da permanência no campo não pode significar o retrocesso da proteção ambiental, o que parece ser a situação catarinense.

Ao diminuir os níveis de proteção que a União estabeleceu para o meio ambiente, o Governo catarinense demonstrou zelo por 18% da população de seu Estado, os que vivem no campo. Enquanto isso, órgãos de defesa ambiental, universidades, ecologistas e cidadãos mostraram-se contrários às medidas implantadas, chamando a atenção para a necessidade de se proteger não só os 18%, mas também os 72% da população, visto que os 100% dependem de um meio ambiente protegido. Agora, mais do que nunca, é uma questão de soma.

É genuína a preocupação de um Governo com sua gente. Contudo, as formas pelas quais essa preocupação se manifesta é de in-

teresse de todos os governados, sendo fundamental que os assuntos atinentes à coletividade sejam discutidos de maneira aprofundada e responsável, chamando à discussão tanto especialistas na matéria, os estudiosos, quanto especialistas na vida, os cidadãos.

A Lei nº 14.675/2009 precisa ser revista. O Supremo Tribunal Federal dirá se houve ou não inconstitucionalidade na sua elaboração, mas mais importante que essa discussão formal é chamar a atenção para a questão da sustentabilidade. Se o Código Ambiental catarinense tivesse observado em seu processo legislativo as dimensões de um desenvolvimento sustentável (econômica, social, ecológica, espacial e cultural), não haveria razão para a instalação de toda essa polêmica. Sustentabilidade requer ações comedidas, bom senso e, fundamentalmente, equilíbrio. Assim, diante de uma lei cujas forças nela presentes não estão em equilíbrio, a palavra de ordem deve ser revisão. O mesmo vale para o projeto de lei que aguarda aprovação definitiva para o âmbito nacional, o qual optou perigosamente também por reduzir níveis de proteção, a exemplo da versão catarinense.

Se o meio ambiente perder, todos perdem. É preciso mudar então as regras do jogo para que todos ganhem.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, C. R.V. *História do pensamento econômico: uma abordagem introdutória*. São Paulo: Atlas, 1988.

BARAN, P. *A economia política do desenvolvimento*. São Paulo: Victor Civita. 1984 (Os Economistas).

BARRAL, W.; PIMENTEL, L O. (Org.). *Direito ambiental e desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

CHACON, S. S. *O sertanejo e o caminho das águas: políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semi-árido*. Brasília, 2005, 250p. Tese (Doutorado). Universidade de Brasília/ Centro de Desenvolvimento Sustentável).

CORSI, F.L. *Notas sobre desenvolvimento e ecologia*, 2007. (Texto não publicado).

FURTADO, C. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1968.

MARX, K. *Manuscritos econômico-filosóficos*. Tradução Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo, 2006.

_____. *Manuscritos econômico-filosóficos*. Tradução Maria Antónia Pacheco. Lisboa: Avante!, 1993.

SCHUMPETER, J. A. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre os lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SILVA, J. A. *Direito ambiental constitucional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

SMITH, A. *A riqueza das nações*. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Os Economistas).

ARBITRAGEM: UM MECANISMO CÉLERE PARA SOLUÇÃO DE CONFLITOS, COMO AGENTE PROPULSOR DE EFICIÊNCIA DA JUSTIÇA

ARBITRATION: A QUICK WAY TO SOLVE CONFLICTS AS A PROPELLER AGENT OF JUSTICE EFFICIENCY

Regina Célia de Carvalho Martins ROCHA¹

RESUMO: A arbitragem é uma forma de resolução de conflitos que está presente em grande parte dos sistemas jurídicos. Deve ser analisada na sua função de aplicar o direito e pacificar a sociedade, dentro de um contexto de acesso à justiça. Através da arbitragem, em razão de algumas das suas características, é possível promover a distribuição da justiça de forma mais rápida e efetiva, realizando plenamente algumas das expectativas da sociedade de acesso a uma ordem jurídica justa. **Palavras-chave:** Arbitragem. Vantagens da Arbitragem. Acesso à Justiça. Jurisdição e suas finalidades.

ABSTRACT: Arbitration is a means of dispute resolution that exists in most legal systems. Its analysis shall be grounded on its capacity to apply the law and to pacify society, within a context of access to justice. Through arbitration, due to some of its characteristics, it is possible to promote the distribution of justice in a faster and more effective way, achieving some of the social expectations regarding a fair legal system. **Key-words:** Arbitration. Advantages of arbitration. Justice access. Jurisdiction and its purposes.

¹ Mestre em Direito pela UNIMAR-Marília e docente do Curso de Direito da UNIMAR-Marília-SP.

1. Introdução

A natureza da convivência humana desde os mais remotos tempos, gera controvérsia e conflitos, que demandam a defesa dos direitos ou interesses dos envolvidos.

Data de Roma o surgimento de um instituto que tem a finalidade de solucionar conflitos de interesses, de forma célere e eficiente: a arbitragem.

Na atualidade, com a crescente internacionalização das relações comerciais geradas pelo MERCOSUL e pela globalização, o instituto da arbitragem (Lei 9.307/96), anteriormente previsto nos arts. 1.037 a 1.048 do Código Civil brasileiro (como compromisso) e 1.072 a 1.102 do Código de Processo Civil (do juízo arbitral), tem como uma proposta fundamental, proporcionar aos contratantes a garantia que os eventuais litígios provenientes dos contratos venham a ser solucionados por árbitros, não pertencentes ao Poder Judiciário, mas que tenham conhecimento da matéria objeto da controvérsia, com maior sigilo, rapidez e eficiência do que o oferecido pelo processo judicial.

Entretanto, conforme entendimento de estudiosos no assunto, a legislação brasileira vigente até dezembro de 1996, que previa o compromisso e o juízo arbitral, seria falha e não teria favorecido a utilização do instituto de arbitragem. Para justificar essa forma de analisar, apontam-se os principais óbices que existiam até o advento da atual legislação, quais sejam: *a necessidade de homologação do laudo arbitral* (que torna o trabalho do árbitro passível de alteração judiciária, bem como descaracteriza o efeito da agilidade com que se deseja a solução do litígio tendo em vista que, para a homologação da sentença, deve aguardar os trâmites judiciais, ainda lentos) e *o descuido do legislador na regulamentação da cláusula compromissória* (previstas nos arts 1.037 a 1.048 do antigo Código Civil brasileiro).

Há que se dizer que, mesmo com o não favorecimento da legislação anteriormente vigente (revogada pela atual Lei 9.307/96), o compromisso já apresentava vantagens em relação ao mecanismo

que nossa tradição social e jurídica utiliza para solução dos conflitos. A Justiça estatal, de longa data, vale-se de procedimento relativamente oneroso e deveras moroso para a solução de conflitos, mas ainda continua sendo a via mais utilizada.

Apesar dos fatos descritos, para alguns estudiosos o juízo arbitral (arbitragem) corresponde a uma fase já superada de solução facultativa dos conflitos de interesses entre as partes; outros estudiosos, no entanto, consideram-no um instituto fecundo no qual as partes terão a oportunidade de solucionar, de modo célere, os litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis. Todavia, no Direito Brasileiro não tem funcionado com muita frequência.

Ao contrário do que acontece no Brasil, no Direito Internacional o instituto da arbitragem é utilizado com bastante frequência, especialmente no que tange aos litígios comerciais e, mais particularmente aos conflitos decorrentes de contratos internacionais. Na atualidade é comum a existência de juízos arbitrais internacionais e, em diversas câmaras de comércio, de árbitros previamente designados para julgar conflitos que surjam.

Pelas singelas explicações iniciais, percebe-se, com certeza, que a arbitragem está inserida no desenvolvimento dos povos, coincidindo com o início da convivência civilizada da humanidade, evoluindo até hoje para regras predefinidas em lei e coexistindo, como o sistema institucional (jurisdicional) para dirimir conflitos.

2. Breve histórico

O Estado, com a função de aplicar a lei, acabou relegando a segundo plano o método arbitral, não tendo ocorrido, desta forma, uma evolução linear e radical da arbitragem para a jurisdição, mas ambos os sistemas conviveram juntos, com maior ou menor realce para a arbitragem, dependendo das leis e costumes locais.

Os precedentes históricos da arbitragem datam do Direito Romano, na época em que os críticos eram aqueles cidadãos a quem se confiava à solução das contendas que exigiam a aplicação da boa fé.

Destarte, é inegável que o processo civil do Direito Romano sofreu influência do princípio da arbitragem, que exercia papel preponderante e decisivo para a solução dos litígios entre as partes através de árbitros.

A grande variedade de ordenamentos jurídicos existentes na Idade Média, aliada à falta de centralização de poder, ocasiona um incentivo ao crescimento e desenvolvimento da arbitragem, cabendo ao Direito Canônico a sua regulamentação, com a adoção dos princípios básicos do Direito Romano.

Havia ao fim da Idade Média, duas formas de arbitragem: a *voluntária* e a *obrigatória*, sendo que as duas modalidades disponíveis obrigavam às partes a cumprir a determinação dos árbitros, muito embora estes fossem pessoas privadas.

Percebe-se que, paralelamente ao desenvolvimento da Justiça estatal, a tendência foi a de haver uma legislação e normatização sobre o instituto da arbitragem, fato que, na atualidade, se reforça e se fortalece principalmente nos tratados internacionais.

3. Algumas vertentes do direito comparado

Nos Estados Unidos da América, a arbitragem, denominada *Alternative Dispute Resolution*, vem sendo utilizada com propriedade, gerando uma sensível redução da utilização do Poder Judiciário por parte da população.

Existem, naquele país, diversas entidades especializadas em arbitragem, as quais geralmente são compostas por juízes aposentados que passam a se dedicar a este mister. É muito comum que se observem anúncios de jornal nos EUA, oferecendo serviços de arbitragem.

O procedimento de arbitragem americano é célere e as decisões dos conflitos submetidos à arbitragem nos EUA obtêm uma solução em aproximadamente 90 (noventa) dias.

No sistema judicial americano, na maioria dos Estados, existe um mecanismo semelhante à arbitragem. Nos Tribunais estaduais e federais existe um “tribunal de arbitragem anexo”, ao qual as partes

são previamente submetidas, com o intuito de que se conciliem, evitando, assim, a decisão judicial. Observa-se, nos dizeres do professor Dr. Eduardo Martinez Alvarez, que, em quase setenta por cento dos casos se obtém a conciliação, solucionando-se o litígio rapidamente e de modo eficaz.

Na Argentina observa-se que, desde 1963, já existe uma instituição arbitral organizada atuante denominada *El Tribunal de Arbitraje General de La Bolsa de Comercio de Buenos Aires*.

Esta instituição é composta por árbitros que proferem sentenças válidas e eficazes que não permitem recurso ao Poder Judiciário e não se submetem à obrigatoriedade de aplicar a lei, mas são sentenças ditadas pelo conhecimento e saber dos árbitros sobre os temas invocados, sendo-lhes deferido a solucionar conflitos de natureza comercial, civil e financeiro-contábeis.

De acordo com as explicações de Adriana Noemi Pucci, os árbitros que trabalham nesta Corte são remunerados pela Bolsa de Comércio e as custas que recolhem as partes que se submetem às suas decisões são do importe correspondente a 1% do valor atribuído a causa.

No Brasil, o Código de Processo Civil de 1929 previa o juízo arbitral nos arts. 1.031 a 1.046. Entretanto, apesar da previsão legal devidamente remodelada no Código de 1973, tacitamente não houve uma boa recepção do instituto da arbitragem no Brasil, mantendo-se a cultura sobre a necessidade de uma intervenção obrigatória do Poder Judiciário, para que a solução do conflito se considerasse adequada e válida.

No final do ano de 1996, o advento da Lei n.º 9.307, de 23-09-96, defendida pelo então Vice-Presidente Marco Maciel, e, portanto, sendo apelidada de Lei Marco Maciel gerou profundas alterações legais sobre o tema, dentre elas, a geração da integral autonomia da decisão arbitral (agora sentença), obrigatoriamente reconhecida pelo Poder Judiciário e aceita como título executivo extrajudicial.

Com o advento de referida norma jurídica, se deu um grande passo com vias a efetivamente se promover o desafogamento do Poder Judiciário, que vem sendo tão criticado pela sua morosidade;

todavia, faz-se mister, também, que os brasileiros acompanhem culturalmente essa evolução e alterem seus hábitos.

O instituto da arbitragem, previsto na atual legislação brasileira, permite a solução de conflitos exclusivamente de natureza patrimonial disponível, não admitindo discussão de direitos indisponíveis; ademais, permite que os interessados submetam seu conflito a pessoas de sua confiança e que possuam conhecimento técnico sobre a questão da demanda, portanto, mais habilitadas para proferir uma decisão mais precisa sobre a questão; por derradeiro, há que se reforçar o fato de que a decisão do árbitro tem natureza de sentença e não é passível de reforma pelo Poder Judiciário.

A legislação em comento também ocasionou outro grande avanço, permitindo o reconhecimento e a execução de uma sentença arbitral estrangeira no Brasil, observando-se a previsão dos tratados internacionais vigentes.

Essas, entre outras vantagens da arbitragem, como por exemplo, a celeridade, demonstram a eficiência deste instituto legal e a necessidade de uma mudança cultural do povo brasileiro, para que a arbitragem se torne mais efetiva no Brasil e consiga produzir seus benéficos efeitos, o que infelizmente, após treze anos de vigência da atual lei ainda não se conseguiu observar.

Neste sentido as palavras do mestre Dalmo Dallari, sobre o tema:

é necessário que se tenha prudência e bom senso na utilização da arbitragem. Se ela for utilizada corretamente e por pessoas bem preparadas ela será um instrumento valioso e conveniente para a solução de conflitos e a justa composição de interesse. No entanto, seu uso inadequado, sua improvisação ou mesmo seu excesso de expectativa acarretam em sua desmoralização, reduzindo alcance de seu objeto primordial, que é sua utilização como instrumento jurídico para obtenção da harmonia e da paz social. (apud PUCCI, 2001, p. 101).

4. As características da Arbitragem: uma análise das vantagens de sua aplicação

As características que se atribuem à arbitragem pelos doutrinadores estudiosos do tema, como é o caso de Pablo Stolze Gagliano, estão entre os principais motivos que demonstrariam as vantagens dos contratantes a optar pelo juízo arbitral (arbitragem) em detrimento da jurisdição estatal, para dirimir quaisquer contendas que possam advir de um contrato em que haja transação relativa a direitos patrimoniais disponíveis, as quais se podem definir como sendo: a celeridade, a economia, menor rigor formal e maior amplitude do poder de julgar atribuída aos árbitros e o sigilo.

No que tange à *celeridade*, é importante ressaltar que, em princípio, a arbitragem tem condições de superar a morosidade com que a máquina burocrática do Poder Judiciário caminha. Embora a Lei n.º 9.307/96 detalhadamente prescreva os procedimentos (trâmites) da arbitragem, há que se observar que os mesmos são comparativamente muito mais céleres que o desenvolvimento dos processos judiciais, sem contar, ainda, que, os árbitros não estão sobrecarregados com outros processos para julgar, o que ocorre com os juízes togados.

Ademais, o procedimento judicial é composto por uma série de atos processuais que devem ser observados sob pena de nulidade, o que não ocorre com a arbitragem que possui um procedimento legal flexível, fato que permite aos árbitros chegar à solução do caso submetido a eles de modo mais rápido.

Outra vantagem que se pode ressaltar nesta oportunidade é a presteza e eficácia com a qual se pode julgar, quando se está alicerçado em laudos técnicos e depoimentos sobre um tema que se domina, o que ocorre na arbitragem em total antagonismo com o que ocorre no Poder Judiciário, no qual os juízes que precisam decidir a respeito de um tema sobre o qual não têm domínio, precisam se valer da colaboração de técnicos (peritos), os que acabam por gerar maior demora na solução do conflito e dificultar a decisão. Esta é, com certeza, uma das maiores vantagens que a arbitragem oferece

aos contratantes que a buscam. Podem escolher pessoas especializadas no tema ser a julgado e submetido à arbitragem, que, com certeza, são mais eficazes na elaboração da decisão da controvérsia.

A característica da arbitragem denominada *economia*, é, de fato, atrativa, uma vez que as partes devem recolher somente os honorários dos árbitros, o que, se comparando com a justiça estatal é muito interessante, já que, nesta, é necessário recolher-se as despesas e custas em processos, além dos gastos com a citação ou intimações (pelo oficial de justiça, correio, edital), honorários de peritos, assistentes técnicos e, eventualmente, honorários advocatícios. Por este ângulo de observação, percebe-se que, na arbitragem, são eliminadas diversas despesas que se teria na justiça estatal, bem como ocorre economia também pela renúncia a vários recursos processuais.

A terceira característica da arbitragem é o menor rigor formal, uma vez que os árbitros podem ser autorizados pelas partes, inclusive, a decidir por equidade, costumes, princípios gerais e até mesmo legislações estrangeiras ou outras leis específicas.

Por derradeiro, tem-se a característica do *sigilo* para favorecer ainda mais a utilização da arbitragem em substituição ao judiciário. O processo arbitral tem como regra geral, ao contrário do que ocorre no Poder Judiciário, a confidencialidade de todo o procedimento, evitando-se, dessa forma, a divulgação de fatos e documentos, a não ser que as próprias partes autorizem a divulgação dos fatos da contenda.

As partes depositam sua confiabilidade nos árbitros, o que é essencial, situação que, somada ao procedimento menos burocrático, concorre para a maior celeridade e, em razão da regra do sigilo, a somatória de todas estas características faz da arbitragem um procedimento vantajoso para dirimir conflitos de direito patrimonial disponível.

5. Compromisso e cláusula compromissória

A utilização do instituto da arbitragem exige o cumprimento de uma condição básica: *o compromisso*, o qual deve ser elaborado e efetuado de acordo com os princípios legais.

A solução do litígio inicia-se com o compromisso arbitral através do qual os interessados concordam em submeter a questão controvertida a um ou mais árbitros, que serão pessoas de conhecimento e confiança das partes.

Todavia, para que se efetue a admissibilidade do juízo arbitral, sendo celebrado o compromisso, é preciso, em princípio que aqueles que o vão prestar estejam em plena capacidade. Com tais exigências quer-se dizer que os interessados em submeter uma pendência à arbitragem não podem estar impedidos, devem ser capazes para os atos da vida civil, devem ter a possibilidade de dispor dos direitos em controvérsia e serem partes em juízo.

Importante também não se confundir *compromisso* e com o *juízo arbitral*. O primeiro é a forma (ato jurídico bilateral) pela qual as partes podem escolher e nomear árbitros para solucionar suas pendências, O compromisso é pressuposto do juízo arbitral, Isto é, ele pode vir a existir sem necessariamente se instar. O compromisso é matéria de direito civil. O segundo é a consequência do primeiro, ou seja, o instrumento de materialização da arbitragem. O juízo arbitral é matéria de direito processual civil, já que traduz o meio procedimental da arbitragem; assim, ele inexistirá se não precedido pelo compromisso.

O compromisso é um meio extintivo de obrigações e a Lei n.º 9.307/96 expressamente conceitua e determina os limites quer seja para a elaboração do compromisso, como da cláusula compromissória e racionalmente expõe a existência tão somente da cláusula extrajudicial, permanecendo, como já previam os revogados arts. 1038 do CC e 1073 do CPC, o compromisso nas formas extrajudicial ou judicial.

Assim, de conformidade com a lei, tem-se que o compromisso arbitral extrajudicial será efetuado por escrito particular, assinado por duas testemunhas, ou por instrumento público (§2º art. 9º) e o compromisso arbitral judicial celebrar-se-á por termo nos autos, perante o juízo ou tribunal, onde tem curso a demanda (§ 1º, art.9º).

A simples observação do texto legal já demonstra que há distinção entre compromisso arbitral e cláusula compromissória. O primeiro é um acordo de vontades entre as partes, um acordo de vontades segundo o qual as partes, diante de um conflito jurídico já existente, estabelecem o pacto de confiar sua solução a árbitros; a segunda – *cláusula compromissória*, todavia, é apenas a previsão efetuada livremente pelas partes em um contrato, que prevê a disposição das partes de elaborarem um futuro compromisso e submeter eventuais conflitos a solução arbitral, caso ocorram.

A lei de arbitragem torna claro e limita os termos da cláusula compromissória no art. 4º.

Assim, prevê o dispositivo da lei que a cláusula compromissória deve ser estipulada por escrito, podendo estar inserta no próprio corpo contratual ou podendo ser efetuada em documento apartado que se refira ao contrato (§ 1º do art. 4º). Faz mais a lei ao determinar, que nos contratos de adesão, a *cláusula compromissória* só venha a atingir eficácia se for o aderente quem toma a iniciativa de instituir a arbitragem e concordar expressamente com sua instituição, o que deve fazer através de termo escrito anexo ou em negrito (legível), com a assinatura ou visto específico para tal fim (§2º do art. 4º).

Depreende-se que a característica da cláusula compromissória é a sua autonomia em relação ao contrato, por força da previsão expressa do art. 8º:

A cláusula compromissória é autônoma em relação ao contrato em que estiver inserta, de tal sorte que a nulidade deste não implica, necessariamente, a nulidade da cláusula compromissória.

Uma vez que firmada, a cláusula compromissória, estabelece apenas um “compromisso” entre as partes, podendo ocorrer, no entanto que, quando do surgimento do litígio, uma das partes se recuse ou não queira honrar com o pactuado no contrato. Neste caso, sendo a cláusula compromissória apenas a previsão de um futuro compromisso como meio de solucionar eventuais litígios durante a execução de um negócio jurídico, representando apenas a promessa de pactuar eventualmente o compromisso, não traz em si a meta de obrigar as partes ao juízo arbitral, se não houver acordo entre os litigantes para tanto.

A lei, neste caso, permite à parte interessada valer-se do judiciário para citar a parte faltosa, a fim de se formalizar o compromisso, designando o juiz audiência especial para tal fim (art. 7º, §1º à §7º da Lei n.º 9.307/96).

Humberto Theodoro Junior assim leciona sobre o assunto:

Embora a instalação do procedimento da arbitragem, em princípio, não possa prescindir do “compromisso arbitral”, ou de decisão judicial que o supra, a grande solução realizada pela Lei n. 9.307 foi a de tornar obrigatória a “cláusula compromissória”, de sorte de que, por si só, esse tipo de pacto se apresenta como adequado para afastar o conflito da apreciação judicial. (2007, p. 342).

O artigo 10 da lei 9.307/96 prevê o conteúdo obrigatório do compromisso arbitral, ou seja, os requisitos essenciais que ele deverá conter sob pena de nulidade, quais sejam:

- I- *a qualificação das partes* que se comprometem (nome, profissão, estado civil e domicílio);
- II- *a qualificação dos árbitros* ou identificação da entidade à qual as partes delegaram a indicação de árbitros;
- III- *a matéria* objeto da arbitragem (o núcleo do compromisso; o objeto e o limite da função julgadora dos árbitros);
- IV- *o lugar* onde deverá ser proferida a sentença arbitral.

O artigo 11 do mesmo diploma legal elenca os requisitos facultativos que poderão estar contidos no compromisso, ou seja, aqueles cuja falta não implicará em nulidade. Dentre eles, destaquem-se, por exemplo, aqueles contidos no item II do art. 11, sobre a autorização para o árbitro julgar por equidade, fora das regras e formas do direito, e no inc. IV, sobre a indicação da lei nacional ou regras corporativas aplicáveis à arbitragem (que não seja a equidade), a declaração de responsabilidade pelo pagamento dos honorários e das despesas da arbitragem (inc. V) e a fixação dos honorários dos árbitros (inc. VI).

Ocorrência diversa não será causa para extinção do compromisso arbitral, inclusive se uma das partes vier a falecer; o acordado deverá ser honrado por seus sucessores.

Contudo, no ordenamento não existe qualquer disposição de extinção do compromisso pelo falecimento de uma das partes, se houver herdeiro menor, nem a divergência entre os árbitros em relação à escolha de perito, como previa o art. 1.077 do CPC (Revogado pela Lei 9.307/96).

6. Natureza jurídica da arbitragem

A atual Lei 9.307/96 é mais minuciosa e exigente em relação à definição das pessoas capazes de se valer da arbitragem e à forma pela qual podem determinar que o ato seja realizado, do que as previsões contidas no art. 1.037 do Código Civil, revogado, e nos seus arts. 1072 e 1073, ambos revogados, do Código de Processo Civil.

Conforme já mencionado, o art. 1º da sobredita legislação preceitua que somente as questões que versem sobre direitos patrimoniais disponíveis poderão ser objeto da arbitragem, devendo ser as partes maiores e capazes, e não se permitindo o juízo arbitral sobre questões de estado e capacidade das pessoas, nem sobre coisa fora do comércio.

No que tange aos critérios e às normas a ser seguidos pela decisão, o artigo 2º caput diz que podem se observar as regras do direito ou poderá ser utilizada a equidade, ou seja, adaptar-se à realidade fá-

tica do momento em questão (caso concreto), observando-se a ética e a boa razão. Dentro dessa escolha, não havendo violação dos bons costumes, poderão as partes escolher as regras de direito a serem aplicadas (§ 1º do art. 2º) ou determinar que se realize com base nos princípios gerais do direito, usos e costumes e regras internacionais do direito (§ 2º do art. 2º).

A natureza jurídica da arbitragem na doutrina brasileira é controversa e não pacífica.

Para alguns, esse instituto tem natureza de direito privado, sendo um contrato, posto que a arbitragem se origina de uma convenção entre as partes, sendo certo que os árbitros nada mais são do que mandatários comuns das partes, fazendo com que a sentença seja apenas a manifestação comum da vontade dos interessados; para outros a decisão arbitral tem características de direito público, pois se reveste de *um julgamento* ao qual os árbitros chegaram baseados em um contraditório.

Há uma terceira corrente, liderada pelo jurista Pablo Stolze Gagliano que afirma que a arbitragem é um instituto com características híbridas: assemelha-se ao direito privado com o compromisso e a cláusula compromissória e aproxima-se do direito público no procedimento arbitral e na decisão proferida pelo árbitro, a qual é irrecurável, tem natureza de título executivo extrajudicial e denomina-se sentença.

Nesse sentido, entende-se que fica presente na arbitragem o caráter substitutivo da jurisdição, que nada mais é do que a interferência de uma terceira pessoa, estranha à lide, para imparcialmente dirigir-se em busca da verdade para a aplicação do direito.

Existe uma preocupação, já deveras superada, que se relacionava ao princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário, a qual foi utilizada pelos adversários da arbitragem para tentar justificar a sua não utilização e impedir que ela se expandisse, como solução alternativa de conflito de interesses.

A Constituição Federal brasileira de 1988, no seu art. 5º, inciso XXXV, preceitua sobre a inafastabilidade do Poder Judiciário para solucionar litígios. Assim, em princípio, compete ao Estado, por in-

termédio do Poder Judiciário, resolver e julgar conflitos de interesses surgidos entre membros de uma sociedade.

Indagava-se, por conseguinte, se a faculdade de eleição da arbitragem para resolver pendências de direito patrimonial disponível não infringiria tal preceito.

Ora, tomando-se por base os princípios da liberdade de contratar e se reconhecendo que às partes não se impõe a arbitragem, mas sim ela é fruto da liberdade dos envolvidos, não se pode conceber entender que o livre uso desta faculdade venha a infringir o princípio constitucional da inafastabilidade do Poder Judiciário.

Destarte, a Justiça não está alienada aos fatos, mas tão somente afastada, em virtude de previsão legal que permite, e não obriga às partes a optarem ambas, consensualmente, por seguir um trâmite que desfruta de maior celeridade, economia e sigilo para as soluções dos problemas, portanto, deveras mais prático.

A corroborar com esta afirmação soma-se o fato de que a própria legislação da arbitragem, em seu artigo 33, prevê a possibilidade de averiguação pelo Poder Judiciário, nos casos em que for pleiteada a nulidade da sentença, por eventual vício.

Para solidificar por definitivo esse entendimento, observa-se que a lei de arbitragem brasileira, a exemplo do que já ocorre na Argentina (*El Tribunal de Arbitraje General de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires*), prevê a possibilidade da criação de um órgão arbitral institucional ou entidade especializada (art. 5º), os quais, certamente, serão órgãos ligados ao Poder Judiciário.

Por derradeiro, na opinião de renomados processualistas brasileiros, como é o caso do professor Humberto Theodoro Júnior, a atual legislação processual teria posto definitivamente uma pá de cal sobre a discussão da natureza jurídica da arbitragem, quando incluiu em seu artigo 475 a sentença arbitral como título executivo judicial, optando, assim, o legislador brasileiro pela teoria publicista quanto ao sistema arbitral adotado por nosso ordenamento jurídico.

A última e mais enérgica demonstração da adoção da teoria jurisdicional ou publicista da arbitragem, pelo novo direito brasileiro, está a inovação introduzida o art. 584, VI

(atual 475–N, IV) do Código de Processo Civil, que passou a qualificar como título executivo judicial a sentença arbitral, independentemente da cláusula de homologação em juízo.(2007, p. 355).

7. Dos árbitros e do procedimento

Quanto à escolha dos árbitros, preceitua o § 1º do art. 13 que eles devem figurar na demanda em número ímpar. Se ocorrer a escolha de apenas dois árbitros, as partes precisam eleger mais um.

Poderão ocorrer algumas situações em que, tendo-se somente eleito um número par de árbitros e não chegando as partes a um consenso quanto a eleição de mais um árbitro, o terceiro, caberá às partes requerer no juízo que seria competente para o julgamento do litígio a indicação de um árbitro (§ 2º do art. 13), dirimindo a questão.

É nas palavras de Valéria Maria Sant’anna que se verifica a responsabilidade pela escolha de presidência do Tribunal arbitral, quando ela explicita que, se a arbitragem for praticada por diversos árbitros, estes, por maioria, elegerão o presidente, constituindo-se, desta forma, um tribunal arbitral. Convém esclarecer que, se o presidente eleito entender conveniente para o caso, poderá nomear um dos árbitros ou terceira pessoa como secretário. Caso não haja consentimento para a escolha do presidente, deverá o mais idoso assumir esta posição, por determinação legal.

Qualquer pessoa capaz e que tenha a confiança das partes pode ser árbitro, conforme preceitua o art. 13 caput, da Lei 9.307/96, situação esta que ressalta a propriedade da lei em respeitar a liberdade de escolha dos conflitantes, tendo em vista a particular confiança nas mesmas para decidirem o caso que lhes depositaram em confiança.

Em relação aos árbitros eleitos observam-se as hipóteses de impedimento e suspeição elencadas no art. 14 do Código de Processo Civil, pois, figurando, no caso concreto, algumas das situações nele insertas, seja com os litigantes seja com o caso em análise, ocorre o impedimento de atuação.

O § 2º do art. 14 da lei em comento dispõe, ainda, que poderá haver a recusa do árbitro pela parte logo após sua nomeação ou, mesmo anteriormente a ela, se não tiver sido nomeado pela parte ou o motivo para recusa for conhecido posteriormente à sua nomeação.

Portanto, havendo intenção de recusa do árbitro, o litigante, no primeiro momento que tiver de se pronunciar, deverá fazê-lo imediatamente. Para tanto, a parte interessada deverá manifestar a recusa diretamente ao árbitro ou ao presidente do tribunal arbitral, narrando suas alegações e juntando as respectivas provas da recusa.

A substituição do árbitro será feita se a arguição for acolhida. Caso contrário, a arbitragem prosseguirá normalmente (§ 2º do art. 20); contudo, não há restrições à parte interessada de ajuizar demanda para buscar a decretação da nulidade da sentença arbitral, ocasião em que suas argumentações serão reanalisadas pelo Judiciário, segundo o art. 33 da legislação.

Diz o art. 18 que o árbitro é considerado juiz de fato, e a sentença que irá proferir ao final da demanda não ficará sujeita a recurso ou a homologação pelo Poder Judiciário.

A atuação do(s) árbitro(s) deve ser imparcial, independente, competente, diligente e com discricção, produzindo um desempenho rápido da demanda, zelando pela igualdade das partes durante a mesma, proporcionando a distribuição e manutenção da justiça, como faz um juiz de direito.

O § 2º do art. 21 da lei estabelece que o acordo redigido pelas partes estabelecerá a forma do procedimento arbitral, devendo a mesma atender a todas as predisposições constitucionais relacionadas à igualdade entre os envolvidos e aos princípios do contraditório e do livre convencimento, que se aplica aos árbitros.

Os casos colocados sob a arbitragem somente podem possuir objetos que tratem de direitos patrimoniais disponíveis. Não sendo distinguida a natureza do bem, o art. 25 determina que deve ser declarada a suspensão do procedimento, remetendo-se ao Poder Judiciário para proferir a decisão e, somente nos casos em que o Judiciário

rio constate tratar-se de bem patrimonial disponível, retorna, o feito ao procedimento arbitral.

Importante ressaltar que nada impede que as partes finalizem o conflito submetido à arbitragem, com a composição de um acordo, independentemente de aguardarem a decisão arbitral, requerendo a homologação pelos árbitros dos termos consignados pelas partes no acordo, decisão que terá a mesma função da sentença arbitral.

Aliás, no início da audiência do procedimento arbitral, compete, por força da lei, ao árbitro que tente conciliar as partes, antes mesmo que o procedimento prossiga e chegue à sentença.

O § 3º do art. 21 é um exemplo da flexibilização que ocasiona arbitragem, vez que permite que os próprios ligantes assinem o procedimento arbitral de per si, possibilitando-lhes também que postulem por meio de advogado junto ao Tribunal arbitral.

O árbitro tem autorização para colher depoimentos das partes, bem como ouvir testemunhas e ordenar a realização de perícias ou de outros meios de provas que entender necessárias, de ofício ou a pedido das partes, para chegar a uma decisão eficaz.

Os litigantes e as testemunhas devem ser ouvidos em dia e local previamente designados, sendo que os depoimentos colhidos deverão ser reduzidos a termo e assinados pelo depoente e pelo árbitro, conforme determina o parágrafo primeiro do artigo acima descrito.

A inércia da parte em depor, sem justificativa plausível para esta omissão, é fato levado em consideração no proferimento da sentença (§ 3º do art. 22). O árbitro, contudo, não tem autonomia e jurisdição para obrigar o comparecimento de uma testemunha; caso esta não atenda o comunicado para depor, poderão os árbitros solicitar à autoridade judiciária competente, se a parte insistir no depoimento da mesma, a condução coercitiva da testemunha (§ 2º do art. 22).

Desta situação infere-se a restrição legal imposta aos árbitros relativa a medidas coercitivas ou cautelares, eventualmente necessárias. Neste sentido, preceitua o § 4º do art. 22 da lei de arbitragem que os árbitros poderão solicitar as medidas coercitivas ou cautelares necessárias à causa junto ao Poder Judiciário originariamente competente para decidir a demanda.

É preciso salientar o fato, que exsurge da lei, de que os árbitros não são juizes togados, não gozam de jurisdição estatal, não têm o poder de decisão sobre causas em geral, mas somente sobre a demanda que lhes é confiada por serem indivíduos de confiança das partes; assim, por delegação das mesmas e por permissão legal, recebem o poder de decisão perante um fato concreto, de acordo com um pacto fixado anteriormente ao início da arbitragem.

Há que se tecer elogios à lei n.9.307/96 que, como texto normativo, define todo o procedimento arbitral e os parâmetros em que se pode desenvolver. Assim, reserva a lei, inclusive, condições em que se exige a atuação judicial nos casos em que a lei considera que há matérias que não podem ser da competência dos árbitros. Desta forma, a análise completa da legislação da arbitragem culmina por demonstrar que o juízo arbitral não atinge qualquer princípio constitucional.

Aspecto interessante da arbitragem é a possibilidade de que, e no compromisso, as partes venham a fixar o prazo para que os árbitros expeçam a sentença arbitral, prazo este que também poderá ser prorrogado pelas partes, caso não consigam chegar a uma decisão no tempo previsto. Entretanto se as partes não efetuarem esta fixação de prazo, os árbitros deverão submeter-se ao prazo legal de seis meses para a prolação da sentença, a ser contado a partir do momento em que foi firmado o compromisso da arbitragem ou da substituição de árbitro (art. 23).

Há posições doutrinárias que defendem, como é o caso de Pablo Stolze Gagliano, que mesmo a fixação de prazo por parte dos interessados não poderá ultrapassar o prazo de seis meses previsto na lei, sob pena de tornar inócua a característica de celeridade do procedimento arbitral.

Quanto à decisão do procedimento de arbitragem, ela ocorrerá na forma de *sentença*, a qual, de acordo com a determinação do artigo 475 – N do CPC, tem característica de título executivo judicial.

Neste sentido, as palavras de Luis Rodrigues Wambier sobre o tema:

Muito se tem discutido sobre o caráter jurisdicional da arbitragem. Mas, mesmo lhe fosse negada essa natureza, ainda assim seria constitucional o dispositivo que qualifica a sentença arbitral como título executivo judicial. Isso porque: (a) com a arbitragem, há legítimo exercício da autonomia da vontade, no campo dos direitos disponíveis (Lei 9.307/96, art. 1); (b) por imposição legal e sob pena de nulidade vigoram no respectivo procedimento as garantias essenciais do devido processo legal (contraditório, ampla defesa, imparcialidade do julgador – Lei 9.307/96, arts. 20, 21, § 2, 26, II e 32); (c) existem precisos mecanismos de fiscalização, pelo Judiciário, da observância das garantias (Lei 9.307/96, art 33); (d) todos os atos dela derivados que exijam o emprego de força coativa (providências instrutórias ou executivas) serão desempenhados pelo juiz, a pedido do(s) arbitro(s) (Lei 9.307/96, art. 22, §§ 2 e 4). (2006, p.161).

Destarte, a decisão arbitral proferida ao final da demanda deverá ser escrita, ou seja, expressa em documento, não podendo ser substituída por outro mecanismo. Havendo vários árbitros, a decisão deverá ser por maioria. O árbitro que tiver o voto vencido, poderá declará-lo em separado (§ 2º do art. 24). Esta é uma inovação da presente lei (9.307/96), uma vez que a antiga lei obrigava a manifestação do voto do árbitro vencido no contexto da decisão (art. 1.093, § 2º do CPC).

Inexistindo consenso da maioria, ao presidente do tribunal arbitral recairá o dever da decisão final (§ 1º do art. 24).

Para produzir efeitos, a sentença arbitral deve ter os requisitos do art. 26 da Lei de Arbitragem (9.307/96) que são os mesmos requisitos exigidos pela legislação processual para uma sentença judicial, quais sejam: relatório, fundamentação, dispositivo, data e a assinatura.

O *relatório* da decisão deverá conter a citação dos nomes dos litigantes e um resumo do conflito (transcrição do compromisso arbitral).

A *fundamentação* da sentença deverá estar alicerçada na lei, costumes, princípios ou qualquer outra fundamentação normativa ou não, que tenha sido escolhida pelos contratantes.

Por derradeiro, o *local* onde foi proferida e a respectiva *data* devem estar na sentença, como elementos para definição sobre a nacionalidade da sentença arbitral.

A decisão sobre custas e demais despesas da arbitragem também deverão ser consignadas na decisão, sendo que eventual condenação por litigância de má-fé deverá também ser definida pelos árbitros, com a respectiva fixação da verba decorrente.

A sentença arbitral põe fim à arbitragem. Desta feita, o árbitro, ou, no caso, o tribunal arbitral, na pessoa do presidente, deverá emitir uma cópia da sentença para as partes. A notificação da prolação da sentença pelo tribunal/árbitro poderá ser entregue aos interessados diretamente, pelo correio ou qualquer outro meio de comunicação, desde que se possa comprovar o recebimento por parte dos interessados.

A par desta previsão legal, a lei especifica a possibilidade de a parte se manifestar sobre a sentença proferida no prazo de cinco dias a contar da data do recebimento da notificação ou da ciência pessoal da sentença arbitral.

O entendimento de notificação utilizado pela lei arbitral é mais severo que o adotado pela legislação processual civil, e exige o recebimento de cópia da sentença, momento em que a parte tomará ciência de seu conteúdo. Neste momento, caso a parte tenha interesse, terá cinco dias, contados da data da ciência da sentença, para requerer, por meio de recurso, semelhante aos embargos de declaração, ao árbitro ou ao tribunal arbitral que esclareça eventual obscuridade, dúvida ou contradição da sentença, ou que corrija qualquer erro material da sentença, ou, ainda, que se pronuncie sobre algum ponto omitido a respeito do qual deveria ter se manifestado na decisão.

Proposto o recurso, no prazo de dez dias subsequentes o árbitro ou tribunal arbitral deverá decidir sobre o mesmo, aditando ou não a sentença e comunicando às partes a decisão, quer seja ela para manter a decisão ou alterá-la.

A responsabilidade, pelo arquivamento dos autos do procedimento da arbitragem que poderá conter laudos, depoimentos ou apenas a sentença e sua própria autuação (documentação), será do árbitro ou do presidente do tribunal arbitral, já existindo práticas arbitrais que propugnam pela devolução dos autos às partes ou mesmo sua incineração em um prazo fixado no tribunal, caso as partes não solicitem a retirada do procedimento do local.

Ademais, há que se consignar que a lei da arbitragem (9.307/96) preceitua expressamente que a sentença arbitral produz os mesmos efeitos de uma sentença proferida pelos órgãos do Poder Judiciário em relação às partes e a seus sucessores e se for condenatória, constituir-se-á em título executivo judicial (art. 475, N, IV) do CPC.

Seria ineficiente e inócuo o procedimento arbitral, se, após o término de seus trâmites, a sua decisão não produzisse os mesmos efeitos que a sentença judicial, ou mesmo se precisasse se submeter ao Judiciário para produzir tais efeitos.

Nos casos de decisões de natureza declaratória, a certeza proferida como declaração e contida na sentença não pode ser novamente discutida, na via judicial. Se for constitutiva a sentença o entendimento é igual.

A par da decisão arbitral, a parte interessada que se sentir lesada poderá, nos termos da lei, pleitear junto ao Poder Judiciário competente a nulidade da sentença arbitral, desde que a mesma se enquadre em uma das previsões do artigo 32 da Lei abaixo transcrito.

I- o compromisso for nulo; II- emanou de quem não podia ser árbitro; III- não contiver os requisitos obrigatórios; IV- for proferida fora dos limites da convenção de arbitragem; V- não decidiu sobre todo o litígio submetido à arbitragem; VI- comprovado que a sentença foi proferida por prevaricação, concussão ou corrupção passiva; VII- a sentença foi proferida fora do prazo, desde que as partes não tenham concedido prazo nos termos do inc. III do art. 12; VIII- os árbitros, no procedimento arbitral, não tenham respeitado os princípios do contraditório, da igualdade das partes, da imparcialidade do árbitro e de seu livre convencimento.

A demanda para a decretação da nulidade da sentença arbitral se submeterá ao procedimento comum previsto no Código de Processo Civil e deverá ser proposta no prazo de até noventa dias contados do recebimento da notificação da sentença ou de seu adiamento, que ocorre nos casos de proposição de recurso da decisão (§ 1º do art. 33).

Nos demais casos que não estejam previstos no art. 32 da lei de arbitragem, se ocorrer a decretação da nulidade da sentença, o arbitro deverá proferir novo laudo arbitral. Se o pedido de nulidade de sentença arbitral efetuado ao Poder Judiciário for negado, ou seja, for indeferido, não pode mais o executado opor embargos do devedor contra eventual execução judicial da sentença arbitral, conforme se infere da observação do artigo 741 e seguintes do Código de Processo Civil.

Por derradeiro, é muito importante ressaltar a propriedade da lei arbitral em recepcionar a sentença arbitral estrangeira, a qual, proferida fora do território nacional, poderá ser reconhecida ou executada no Brasil, de conformidade com os tratados internacionais vigentes, ou, na ausência, de acordo com os termos da lei (art. 34).

O procedimento para o reconhecimento ou execução da sentença estrangeira será o mesmo para as sentenças judiciais, no que couber, sendo necessário a obtenção do *exequatur*, cujo procedimento é de competência do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Dessa forma, a parte interessada deverá requerer junto ao STJ mediante de petição inicial que deverá conter todos os requisitos do art. 282 do CPC e, obrigatoriamente, deverá ser instruída dos documentos especificados no artigo 37 da lei de arbitragem:

- I- o original da sentença arbitral (ou cópia devidamente certificada, autenticada pelo consulado brasileiro e acompanhada de tradução oficial;
- II- o original da convenção de arbitragem ou cópia devidamente certificada, acompanhada de tradução oficial.

O *pedido de homologação de sentença* estrangeira que visa ao seu reconhecimento ou execução, em regra geral, obtém aceitação

por parte do STJ; porém, existem situações em que, fundamentadamente, pode o Tribunal denegar a pleiteada homologação.

Dessa forma, caberá ao Superior Tribunal de Justiça denegar o pedido de homologação, se constatar que, segundo a lei brasileira, o objeto do litígio não seja suscetível de ser resolvido por arbitragem ou se a decisão ofender a ordem pública nacional (art. 39).

No mesmo sentido vaticina o Humberto Theodoro Júnior quando se refere ao tema:

É importante lembrar que, pelo Dec. N. 1.902, de 09/05/1996, o Governo do Brasil, finalmente, promulgou a Convenção Interamericana sobre Arbitragem Comercial Internacional, datada de 30/01/1975, à qual nosso País havia dado adesão por carta de ratificação de 27/11/1975. E, pelo Decreto Legislativo de n. 129, de 05/10/1995, foi aprovado o Protocolo de Buenos Aires, sobre Jurisdição Internacional em matéria contratual, no âmbito do Mercosul, assinado pelo Brasil em 05/08/1994. Em todos esses

compromissos internacionais, o País contraiu a obrigação de incorporar ao sistema jurídico interno regras de “reconhecimento e execução de sentenças e laudos arbitrais” em moldes que agora se enquadram no novo esquema normativo da Lei n. 9.307. Pode-se concluir que, dessa maneira, a nova legislação nacional nada mais representou do que o adimplemento dos solenes compromissos internacionais retroapontados. (2007, p. 355).

O parágrafo único do art. 39 expressa, para dirimir quaisquer dúvidas, que a efetivação da citação da parte residente ou domiciliada no Brasil, nos moldes da convenção da arbitragem ou da lei processual do país onde se realizou a arbitragem, não é uma ofensa à ordem pública nacional.

O pedido de homologação, também, poderá ser negado, se o réu demonstrar que a arbitragem estrangeira não respeitou os requisitos essenciais para a validade da mesma, exigidas pela nossa lei, quais sejam:

I- as partes na convenção de arbitragem eram incapazes; II- a convenção de arbitragem não era válida segundo a lei à qual as partes a submeteram, ou, na falta de indicação, segundo a lei do país onde a sentença arbitral foi proferida; III- o réu não foi notificado da designação do árbitro ou do procedimento de arbitragem, ou tenha sido violado o princípio do contraditório, impossibilitando a ampla defesa; IV- a sentença arbitral foi proferida fora dos limites da convenção de arbitragem, e não foi possível separar a parte excedente daquela submetida à arbitragem; V- a instituição da arbitragem não está de acordo com o compromisso arbitral ou a cláusula compromissória; VI- a sentença arbitral não se tenha tornado obrigatória para as partes, ou tenha sido anulada, ou, ainda, tenha sido suspensa por órgão judicial do país onde foi prolatada. (art. 38).

E em relação a vícios formais existentes na sentença estrangeira submetida à homologação, a parte interessada, após sanar as falhas, poderá renovar o pedido de homologação perante o Superior Tribunal de Justiça.

Uma vez homologada a sentença pelo Superior Tribunal de Justiça, sua eventual execução não pode mais ser objeto de alegação de exceção de nulidade ou de embargos baseados na convenção de arbitragem.

No que tange à interposição de recurso de apelação, via regra, ele possui dois efeitos, um suspensivo e outro devolutivo; entretanto, no caso de questionamentos sobre substituição de árbitros, nulidade ou demanda para a instituição da arbitragem submetidos ao juízo, a apelação tem somente o efeito devolutivo, a fim de dar imediata eficácia à decisão de primeiro grau que julgar a demanda de instituição judicial da arbitragem prevista no artigo 7 da Lei de Arbitragem. Ou seja, instituída judicialmente a arbitragem, mesmo que haja apelação, o árbitro deve, de pronto, iniciar sua atividade. Caso a apelação seja provida, o tribunal arbitral será desconstituído, e resolvem-se em perdas e danos os eventuais prejuízos causados ao apelante das atividades arbitrais.

Considerações finais

A ideia de resolver litígios mediante a arbitragem, como alternativa à via judicial, vem sendo constantemente enfatizada em diversas partes do mundo. Vários são os motivos, dentre eles a demora e dificuldade em se obter uma decisão judicial.

Tal situação é muito usual na Argentina, Estado Unidos, por exemplo, e crescente, embora de maneira ainda tímida, no Brasil, até mesmo por questões culturais.

Apesar de a atual legislação brasileira de arbitragem já estar em vigência há mais de doze anos, ainda existe pouca divulgação do instituto pelo país, o que se pode atribuir a um conceito popular arraigado, de credibilidade somente das decisões estatais, bem como soma-se a tal situação o total desconhecimento do procedimento arbitral, de suas custas e de sua efetividade.

Após analisar-se a Lei de Arbitragem Brasileira, é possível salientar-se três principais aspectos inovadores em tal lei e que muito colaboram para a excelência da mesma. O primeiro é a ruptura do monopólio da jurisdição estatal para a cognição e solução de conflitos fundados em direitos patrimoniais disponíveis. O segundo aspecto é a determinação da instituição do juízo arbitral pelas partes mediante o compromisso de arbitragem. E o terceiro aspecto relevante e inovador é a desnecessidade da dupla homologação do laudo arbitral.

O atual regime arbitral, ao revés do que a princípio argumentaram os doutrinadores contrários à lei de arbitragem, preserva o princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição através da faculdade das partes de, mediante mútuo acordo, optarem pelo estabelecimento do juízo arbitral ou pela submissão de seu litígio à jurisdição estatal. O princípio do amplo acesso à justiça não pode ser observado sob o ângulo restrito da jurisdição estatal, devendo também ser aplicado à privada.

Os litigantes podem convencionar, desde o início da contratação, pela decisão arbitral, seja em litígios atuais ou futuros. O que não pode ocorrer é de um dos contratantes arrepender-se da avença

inicial fixada pela cláusula compromissória, impedindo a concessão de tutela efetiva à outra parte, para fazer valer a prévia avença de submeter à arbitragem a solução de controvérsia decorrente de determinada relação jurídica negocial.

O Poder Judiciário, por força da lei, não exerce controle sobre as decisões arbitrais, sendo vedado aos seus órgãos obstar o cumprimento das medidas concedidas pelos árbitros ou reapreciar pressupostos que ensejaram sua decisão.

Os árbitros, ao exercerem a sua função, estão submetidos aos mesmos princípios norteadores das funções e das atividades dos magistrados, além de se equipararem aos funcionários públicos para os efeitos criminais de seus atos ou omissões, o que confere maior credibilidade e segurança ao instituto da arbitragem.

Com certeza, a arbitragem brasileira tem algumas lacunas legislativas, as quais devem ser preenchidas por meio de orientações doutrinárias e jurisprudenciais, observando-se a experiência dos países que possuem ampla tradição em arbitragem, o que, infelizmente, até a presente data, ou seja, mais de doze anos da vigência da lei, não vem sendo observado, havendo ainda, um enorme caminho de conscientização e mudanças culturais a se fazer, para que a arbitragem no Brasil possa ser respeitada, dentro dos parâmetros a que se propõe e com a efetiva autonomia do instituto em relação ao Judiciário.

No entanto, observa-se que a legislação brasileira imprimiu, recentemente, à arbitragem as características de Direito Público quando, para caracterizar a natureza jurídica da arbitragem, adotou a “teoria publicista para a natureza jurídica da arbitragem”, o que se constata na atual redação do Código de Processo Civil brasileiro que, em seu artigo 475-N, passou a qualificar como título executivo judicial a sentença arbitral.

É importante, no entanto, que seja utilizada prudência no desenvolvimento da arbitragem, a qual prestada por profissionais sérios, capacitados e preparados, torna-se um instrumento valioso na composição de litígios e capaz de colaborar no desafogamento do Poder Judiciário, em questões de direito patrimonial disponível, al-

cançando primordial desempenho de instrumento para a construção da paz e harmonia social, o que se espera do instituto.

É com essas palavras que se conclui o presente trabalho que traçou um perfil da arbitragem, esperando-se ter demonstrado as qualidades do instituto e a possibilidade de que ele venha a atuar eficientemente nos conflitos que lhe são permitidos por lei, tornando-se aliado do Poder Judiciário na tão almejada distribuição da Justiça.

REFERÊNCIAS

CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO. São Paulo: Saraiva, 2008.

CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL BRASILEIRO. São Paulo: Saraiva, 2008.

GAGLIANO, P. S. *Novo curso de direito civil: direito das obrigações*. São Paulo: Saraiva, 2208.

MARTINS, P. B. A. Anotações sobre Arbitragem no Brasil e o projeto de Lei do Senado n. 78/92 - RF 332/128. *Revista de Processo*, Brasília, n. 77, 1994, p. 25-64

MARTINEZ ALVAREZ, E. El arbitraje. *CONCEPTOS* 4, n. 3, ano 66, mayo-junio 1991.

PUCCI, A. N. (Coord). *Aspectos atuais da arbitragem: coletânea de artigos dos árbitros do centro de conciliação e arbitragem da câmara de comércio argentino-brasileira de São Paulo*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

SANT'ANNA, V. M. *Arbitragem: comentários à lei n. 9.307 de 23/9/96*. São Paulo: EDIPRO, 1997.

SANTOS, E F. *Manual de direito processual civil*. 6. ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 1998.v.2.

THEODORO JUNIOR, H. *Curso de direito processual civil*. 38. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2007.v.3.

WAMBIER, L. R. *Curso avançado de processo civil*. 9. ed. revista, ampliada e atualizada com a reforma processual /2006. São Paulo: Saraiva, 2007. v. 2.

RESÍDUOS SÓLIDOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL, LEGISLAÇÃO E MEIOS PARA A SUSTENTABILIDADE

SOLID RESIDUES OF CONSTRUCTION, LEGISLATION AND MEANS FOR SUSTAINABILITY

Melce RODRIGUES¹

RESUMO: A busca de soluções para o problema dos resíduos sólidos da construção civil encontra barreiras quando não há o conhecimento por parte dos que estão envolvidos com o setor. Desta forma, com a aplicação da legislação em vigor no país, de forma eficaz, poderão ser minimizado os problemas ambientais, sociais e econômicos enfrentados pelo setor. Neste sentido, esse trabalho busca expor os problemas existentes com o manejo dos resíduos sólidos da construção, por meio de uma análise da legislação existente, com o objetivo de demonstrar a necessidade urgente da aplicação da legislação, e da busca de tecnologias para alcançar-se o desenvolvimento sustentável. Finalmente demonstrar que a ausência de uma Política Nacional de Resíduos Sólidos que imprima um ritmo maior na busca de soluções para a utilização, coleta, destinação e tratamento adequado dos resíduos é um dos principais fatores da contribuição para degradação ambiental trazida pelo setor. **Palavras-chave:** Legislação. Meio Ambiente. Resíduos Sólidos.

ABSTRACT: The search for solutions to the problem of solid waste from construction faces obstacles when people involved have no knowledge. Thus, applying the current laws of the country can effec-

¹ Advogada do Núcleo de Prática Jurídica e docente do Curso de Direito da Universidade de Marília/UNIMAR.

Email melcemr@yahoo.com.br

tively minimized environmental, social and economic problems faced by the industry. In this context, this paper tries to expose the problems with the solid waste management in construction by reviewing the existing legislation, aiming at demonstrating the urgent need for law enforcement, search technologies with the purpose of achieving sustainable development. Finally we try to demonstrate that the absence of a National Policy on Solid Waste that ensures a faster pace in seeking solutions to the use, collection, disposal and treatment of waste is a major factor contributing to environmental degradation brought by construction area.

Key-words: Legislation. Environment. Solid Waste.

Introdução

Os Resíduos Sólidos da Construção Civil, inegavelmente, trazem sérios prejuízos urbanos, sociais e econômicos, se não pela grande quantidade produzida, pela degradação ambiental que causam se não receberem tratamento adequado.

O gerenciamento dos resíduos é tarefa que demanda tecnologia na reciclagem para reutilização na própria construção ou em outras áreas. Mesmo com emprego de novas técnicas que propiciam a diminuição dos resíduos, sempre haverá geração. É importante a utilização dos meios adequados, a mitigação do desperdício e da disposição inadequada que traz consequências desastrosas ao meio ambiente.

A simples deposição dos resíduos em áreas de descarte não é mais aceitável, porque devido à grande quantidade, há esgotamento das áreas. Além disso, essa deposição sem tratamento traz danos significativos, como os relacionados à drenagem, causando escoamento na superfície do solo, obstruindo galerias, assoreando cursos d'água, ocasionando uma série de problemas às populações urbanas.

Toda atividade do setor da construção civil gera resíduos sólidos e o grande índice de perda de materiais é a principal causa de geração de entulho, ou seja, há muito desperdício, onde deveria haver reutilização.

A legislação brasileira, ainda não é suficiente para dar fim ao problema, por culpa, em grande parte, da ineficácia dos órgãos que deveriam aplicá-la e fiscalizar seu cumprimento. No entanto, tem, em seu bojo diretrizes, critérios e procedimentos para a sua gestão.

O objetivo deste estudo é demonstrar o conteúdo da legislação brasileira que ao regulamentar o setor, busca a preservação ambiental por meio da responsabilização de toda a cadeia produtiva.

A preservação ambiental

A preocupação com o meio ambiente é responsabilidade de todos e deve ser considerada de forma prioritária. O conceito de desenvolvimento sustentável nos remete à noção do uso racional dos recursos naturais. Ressalte-se que a proteção ambiental no Brasil é elevada à Constituição Federal.

Logo, em seu artigo 23, a CF remete à competência comum dos entes federados, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que devem proteger e combater a poluição e preservar as florestas, a fauna e a flora. No artigo 30, estabelece as competências dos Municípios em relação ao meio ambiente, cabendo-lhes promover adequado ordenamento territorial, por meio de planejamento, controle e ocupação do solo.

A Constituição Federal reservou um capítulo ao meio ambiente que, como direito fundamental, é revestido de caráter especial, pertencente a todos; é um direito difuso, que visa proteger sujeitos indeterminados no tempo e no espaço e busca a proteção ambiental para todos os seres.

O Artigo 225 dispõe:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para a presente e futuras gerações. (CONSTITUIÇÃO, 2005, p. 142).

A responsabilização quanto ao cumprimento deste mandamento é do Poder Público, bem como da coletividade. Os que detêm a competência, como sujeitos de direito, devem atuar em sua defesa para as presentes e futuras gerações. Todos que contribuam para a degradação ambiental, por ação ou omissão, são responsáveis.

O bem ambiental não pode ser considerado como bem público nem como bem privado (art. 98 CC de 2002). Trata-se de uma terceira categoria de bem que não se classifica como público nem como privado. No entanto, tal bem se situa numa faixa intermediária entre o público e o privado, denominando-se bem difuso. Esse bem pertence a cada um e, ao mesmo tempo, a todos. Não há como identificar o seu titular, e o seu objetivo é insuscetível de divisão. Cite-se, por exemplo, o ar. (SIRVINSKAS, 2008, p. 49).

Dessa afirmação entende-se que o bem ambiental de uso comum do povo pertence a todos, dentro dos limites impostos pela Constituição Federal. À coletividade e ao Poder Público cabe preservá-lo, porém, não é bem de que se possa dispor ou que se possa negociar.

A Política Nacional do Meio Ambiente, disciplinada pela Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981 (BRASIL, 1981), foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 e proporciona efetividade ao artigo 225. Seu objetivo principal é regulamentar as várias atividades que envolvem o meio ambiente, tais como, preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental (art. 2º), em todos os níveis.

A PNMA criou órgãos como o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a incumbência de protegeremo meio ambiente, estabelecendo políticas públicas que compatibilizem as ações humanas com exigências de ordem física, biológica, social e outras.

Verifica-se que o Brasil possui vasta legislação relativa à proteção ambiental, que é considerada uma das melhores no mundo. No entanto, o país carece de instrumentos preventivos e também da implantação efetiva de educação ambiental em todo o país.

Resíduos Sólidos da Construção Civil

Resíduo Sólido é todo e qualquer material resultante de atividade do homem que, se despejado em locais impróprios e sem tratamento, resulta em poluição do solo, da água e do ar.

Os resíduos produzidos pela indústria da construção civil são responsáveis por grande parte de entulho que causa prejuízos urbanos e, em decorrência, prejuízos sociais, econômicos e ambientais às comunidades.

A Resolução CONAMA n. 307 de 05 de julho de 2002 (CONAMA, 2002), estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil. Em seu artigo 2º os define:

I – resíduos da construção civil: são os provenientes de construções, reformas, reparos e demolições de obras de construção civil, e os resultantes da preparação e da escavação de terrenos, tais como: tijolos, blocos cerâmicos, concreto em geral solos, rochas, metais, resinas, colas, tintas, madeiras e compensados, forros, argamassas, gesso, telas, pavimento asfáltico, vidros, plásticos, tubulações, fiação elétrica etc., comumente chamados de entulhos de obras, calça ou metralha.

Todos os rejeitos de material utilizado na execução de etapas de obras de construção civil podem ser considerados como resíduos, não importando tratar-se de obra nova, reforma, reparos, restauração, demolições ou obras de infraestrutura.

A NBR n.º 10004 (ABNT, 2004) classifica os resíduos sólidos da construção como Classe III, Inertes:

Quaisquer resíduos que, quando amostrados de uma forma representativa, segundo a ABNT NBR 10007, e submetidos a um contato dinâmico e estático com água destilada ou desionizada, à temperatura ambiente, conforme ABNT NBR 10006, não tiverem nenhum de seus constituintes solubilizados a concentrações superiores aos padrões de

potabilidade de água, excetuando-se aspecto, cor, turbidez, dureza e sabor.

Como exemplo desses materiais podemos citar os tijolos, as rochas, vidros, alguns tipos de plásticos e borrachas que não são decompostos rapidamente.

A Resolução CONAMA classifique ainda, os resíduos sólidos de construção civil em classes, quanto à destinação:

Art. 3º Os resíduos da construção civil deverão ser classificados, para efeito desta Resolução, da seguinte forma:

I - Classe A - são os resíduos reutilizáveis ou recicláveis como agregados, tais como:

a) de construção, demolição, reformas e reparos de pavimentação e de outras obras de infraestrutura, inclusive solos provenientes de terraplanagem;

b) de construção, demolição, reformas e reparos de edificações: componentes cerâmicos (tijolos, blocos, telhas, placas de revestimento etc.), argamassa e concreto;

c) de processo de fabricação e/ou demolição de peças pré-moldadas em concreto (blocos, tubos, meios-fios etc.) produzidas nos canteiros de obras;

II - Classe B - são os resíduos recicláveis para outras destinações, tais como: plásticos, papel/papelão, metais, vidros, madeiras e outros;

III - Classe C - são os resíduos para os quais não foram desenvolvidas tecnologias ou aplicações economicamente viáveis que permitam a sua reciclagem/recuperação, tais como os produtos oriundos do gesso;

IV - Classe D - são os resíduos perigosos oriundos do processo de construção, tais como: tintas, solventes, óleos e outros, ou aqueles contaminados oriundos de demolições, reformas e reparos de clínicas radiológicas, instalações industriais e outros.

Os resíduos da Classe A e B deverão ser reutilizados ou reciclados na forma de agregados ou ainda, encaminhados para áreas de resíduos que possibilitem sua reutilização. Os resíduos classificados como Classe C e D, devem ser armazenados, transportados ou ,des-

tinados conforme especificação técnica de cada material (SANTOS, 2003).

A resolução tem o cuidado de apresentar definições para todos os termos empregados na área, desta forma define, além dos resíduos de construção propriamente ditos: os Geradores, que são as pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, responsáveis por atividades ou empreendimentos que gerem os resíduos, nela definidos; os Transportadores, que são os encarregados da coleta e do transporte, desde a geração até a destinação; Agregado reciclado, que é o material granular proveniente do beneficiamento dos resíduos, que poderão ser utilizados em outras obras; Gerenciamento de resíduos, trata-se de um sistema de gestão que visa a reutilização e reciclagem de resíduos; a Reutilização ou a reaplicação; a Reciclagem ou reaproveitamento após a utilização; o Beneficiamento, ato de submeter o resíduo à operações que propiciem a reutilização como matéria prima; e Aterro, área adequada à disposição dos resíduos.

Em que se pese ser a Resolução n.º 307/2002, o norte para o manejo e disposição dos resíduos, possui algumas lacunas, como por exemplo, diferencia o pequeno do grande gerador, porém, não determina qual critério deva ser adotado para diferenciá-los, então, adota-se o conceito de que o grande gerador é o construtor e o pequeno a população que promove reformas ou demolições em suas residências. Também não determina diferenciação entre os municípios de pequeno ou grande porte, valendo, de modo geral, as regras para todos. (PUCCI, 2007, p. 25).

Esta colocação nos remete à análise de que algumas cidades brasileiras não conseguem tratar devidamente os resíduos urbanos por falta de espaço, de tecnologia, verba ou vontade política. Desta forma não se verifica a aplicação eficaz da resolução em comento.

As cidades brasileiras têm dificuldades quanto à destinação dos resíduos, devido à grande quantidade gerada e, em contrapartida, há falta de espaço ou de soluções adequadas que absorvam toda a demanda. Tem-se que a Resolução é bastante ousada, por querer colocar o país entre os que regulamentaram o setor, priorizando a não geração e determinando o destino dos resíduos sólidos da cons-

trução civil de forma sustentável, estabelecendo regras para que o gerador seja responsabilizado pela deposição.

Anteriormente à edição da Resolução 307, os resíduos sólidos eram dispostos em aterros inadequados ou lixões, sem qualquer regulamentação, trazendo, assim, impactos ambientais e desperdício de material. A sua reutilização, traz melhorias significativas, diminuindo a quantidade de aterros e, preservando, assim, o meio ambiente. Ademais é uma alternativa economicamente viável quando há transformação de entulho em matéria prima.

Segundo informação do Ministério das Cidades, a cadeia produtiva da construção civil dos recursos naturais extraídos da natureza corresponde a cerca de 50% dos materiais que circulam, economicamente falando. Isso também implica no montante de participação do setor no Produto Interno Bruto – PIB. No Brasil os resíduos sólidos da construção civil atingem proporções elevadas, entre 50 e 70% dos resíduos sólidos urbanos e a ingerência dessa massa de resíduos degrada a qualidade devida das cidades, por agredir o meio ambiente e, ainda, sobrecarregar os serviços municipais de limpeza pública (PANORAMA, 2010).

A edição da Resolução n.º 307/02 estabelece normas para balancear os problemas trazidos pela má gestão dos resíduos. Ela prioriza a não geração e a proibição de disposição final em locais inadequados, como aterros sanitários, terrenos vagos, corpos d'água, encostas e áreas protegidas, sendo este o seu princípio primordial.

Um dos principais fatores que colaboram no excesso de geração de resíduos é o desperdício de materiais que poderiam ser reutilizados por meio da reciclagem. Para que esse desperdício seja reduzido ao inevitável, é necessária a gestão dos materiais nos canteiros de obras. A organização desse espaço fará com que o controle dos estoques se otimize e todos os tipos de materiais possam ser reutilizados.

Ainda, deve-se levar em conta que a Administração Pública incorre em gastos extras quando fica a seu cargo recolher os entulhos depositados em locais inadequados, como terrenos baldios, nas margens de rios e nas ruas.

Instrumentos Brasileiros

Programa Brasileiro da Produtividade e Qualidade do Habitat – PBPQ-H

Há um conjunto de leis e Políticas Públicas, além das normas técnicas fundamentais, na gestão dos resíduos da construção civil. O Programa Brasileiro da Produtividade e Qualidade do Habitat – PBPQ-H foi instituído pela Portaria 134 de 18 de dezembro de 1998, do Ministério das Cidades. É instrumento para cumprimento de compromissos firmados pelo Brasil quando da assinatura da Carta de Istambul, na conferência do Habitat em 1996, que tem como meta organizar o setor da construção civil, quanto à melhoria da qualidade do habitat e à modernização produtiva (PANORAMA, 1998).

O programa tem como objetivos, tendo em vista os impactos ambientais causados pelos resíduos produzidos por obras de construção civil, definir destinos adequados para os mesmos. Por meio de apoio às instituições, procura promover a qualidade e produtividade do setor da construção civil. A não observância das recomendações poderá resultar em restrição de crédito junto as instituições financeiras. Suas diretrizes são:

- I – atuação integrada do poder público e parceria entre agentes públicos e privados;
- II - descentralização e desburocratização de procedimentos, de modo a respeitar as diversas realidades regionais;
- III - fortalecimento da estrutura produtiva do setor no que diz respeito à sua capacidade tecnológica e gerencial;
- IV - estímulo à implementação de programas evolutivos de aperfeiçoamento da qualidade e aumento da produtividade por parte dos participantes do programa;
- V - fortalecimento da infra-estrutura laboratorial e de pesquisa para o desenvolvimento tecnológico e de prestação de serviços;
- VI - incentivo à utilização de novas tecnologias para a produção habitacional. (CIDADES, 1998).

A articulação do Poder Público com o setor privado na implantação do programa busca incentivar o desenvolvimento sustentável, por meio de novas tecnologias para a gestão do setor. Outros princípios importantes são:

A atuação integrada do poder público, para ampliar a otimização dos recursos e das ações, com maior sintonia entre as políticas de habitação municipais, estaduais e federal; descentralização, para fazer com que as aplicações correspondam à realidade de cada unidade da federação, ampliando o controle e a efetividade das ações; parceria entre agentes públicos e privados, para cumprir uma tarefa que é de toda a sociedade, pois a ação do poder público, isolada, será limitada; participação da sociedade civil, para assegurar que as ações do poder público estejam em conformidade com as necessidades e prioridades da população, e contar com a experiência de diversos setores da sociedade. (CIDADES, 1998).

A formalização para integração ao programa é voluntária e busca diagnosticar os problemas do setor, levando em conta as diferenças existentes e as desigualdades regionais e sociais. A proposta da integração é a de organizar a construção civil como um todo, fornecendo subsídios para a modernização dos sistemas produtivos por meio de agregação dos segmentos. A adesão ao programa envolve o setor público, fabricantes de materiais e componentes, empresas de serviços e obras, agentes financeiros e consumidores.

Nos Estados há, um representante do Ministério das Cidades com a função de coordenar as atividades e apoiar as instituições na formulação de seus programas setoriais. O resultado da adesão das empresas está tornando-se um fator de diferenciação no mercado, tendo em vista o alto grau de aceitação e desenvolvimento dos programas.

Associação Brasileira de Normas Técnicas

As normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, referentes aos resíduos sólidos da construção civil são: NBR

15112:2004, sobre resíduos volumosos, áreas de transbordo e triagem para resíduos, especifica diretrizes para projeto, implantação e operação, define procedimentos para o manejo na triagem das diversas classes com proteção ambiental por meio de vários controles; a NBR 15113:2004, sobre os resíduos inertes, especifica diretrizes para projeto, implantação e operação de aterros, procedimentos para execução do preparo da área de disposição dos resíduos classe A, com proteção dos mananciais; a NBR 15114:2004, especifica diretrizes para projeto, implantação e operação de áreas de reciclagem, procedimentos para isolamento das áreas de disposição, triagem e processamento dos resíduos classe A; a NBR 15115:2004, especifica diretrizes ao procedimento de execução de camadas de pavimentação dos resíduos agregados, para utilizá-los em revestimentos como cascalhamento; e a NBR 15116:2004, resíduos agregados utilizados em pavimentação e preparação de concreto, procedimentos de controle de qualidade (UNIVERSO, 2010).

Política Nacional dos Resíduos Sólidos

Há o Projeto de Lei (POLÍTICA, 2010), em tramitação no Congresso, já aprovado pela Câmara dos Deputados em 10 de março de 2010, que institui a Política Nacional dos Resíduos Sólidos.

O Projeto de lei, assim que sancionado, sujeitará as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que sejam responsáveis direta ou indiretamente pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações em seu fluxo, desde a geração até a disposição final.

Prevê a implantação dos planos integrados em esfera nacional e estadual, além da esfera municipal, já determinada pela Resolução n.º 307/02. Estabelecerá, também, a responsabilidade compartilhada de todo e qualquer resíduo. Isso quer dizer que todos os integrantes da cadeia produtiva, ou seja, os fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes e até os consumidores serão responsáveis, juntamente com os órgãos titulares dos serviços de coleta e manejo dos resíduos. A responsabilidade do gerador somente cessará quando os

resíduos forem reaproveitados em produtos na forma de novos insumos, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos (art. 17, § 2º).

Esta lei obrigará a implantação da gestão integrada de resíduos (artigo 7º, XI), na busca de soluções para os mesmos; da logística reversa (inciso XII), que consiste em facilitar a coleta e restituição dos resíduos aos seus geradores para tratamento; a reutilização (inciso XIV); e da reciclagem (inciso XVIII).

Na exposição de motivos, o Ministério do Meio Ambiente, por sua Ministra na época Marina Silva, se refere à grande preocupação com os RSCC, devido ao desperdício provocado pelos procedimentos inadequados que refletem diretamente no aumento da geração.

Diversos setores estão debatendo a implementação dessa legislação, que trará as responsabilidades bem definidas. Além do mais, envolverá mudanças em toda cadeia produtiva, visando um novo paradigma para a sustentabilidade ambiental. Isso levará a uma revisão dos processos de produção, pois as indústrias serão responsáveis desde o início do processo até o pós-consumo (GRIMBERG, 2004).

O projeto deixa bem claro, inclusive com capítulo próprio, sobre o fluxo dos resíduos. Para que isso ocorra de forma eficiente, institui a logística reversa, com o objetivo de promover o direcionamento dos resíduos para a própria cadeia produtiva ou para a de outros geradores. Desta forma, objetiva, ainda, reduzir a poluição e o desperdício, estimulando o reaproveitamento de produtos por meio da reciclagem.

Logística Reversa significa toda operação relacionada com a reutilização de produtos; é o processo de movimentar um produto de seu ponto de consumo para o ponto de origem para recuperar o valor ou para o seu descarte apropriado. Por meio dos programas de Logística Reversa, as empresas podem substituir, reutilizar, reciclar e descartar os seus produtos de maneira eficiente e eficaz, atendendo às atuais exigências do mercado e às diversas leis ambientais. É responsável por tornar possível o retorno de materiais e produtos, após sua venda e consumo, aos centros produtivos e de negócios,

por meio dos canais reversos de distribuição, agregando valor aos mesmos (LEITE, 2003, p. 16).

Na construção civil, por ser um setor que utiliza ampla variedade de materiais e possuir vários tipos de processos produtivos, é necessária utilização de conceitos gerenciais, como planejamento, controle, custos etc., o que não é objeto desse estudo. No entanto, é importante ressaltar que o setor ocupa espaço importante pelo potencial econômico e pela contribuição que pode dar à preservação ambiental e desta forma, a utilização da logística reversa, por meio da criação de postos de trabalho para recolhimento, separação dos materiais, reutilização dos mesmos e a manufatura de novos produtos, contribuirá sobremaneira para o desenvolvimento sustentável.

Com o retorno do projeto ao Senado Federal para nova apreciação e, se aprovado, encaminhado à sanção presidencial, espera-se que, com urgência, os trâmites sejam ultrapassados, para a mais breve promulgação da lei de suma importância para a preservação ambiental.

Planos Municipais para Gerenciamento dos Resíduos Sólidos da Construção Civil

A responsabilidade quanto a destinação dos RSCC é dos Municípios e Distrito Federal, conforme determina o artigo 5º da Resolução n.º 307/02. Deveria ter sido implantado nos prazos previstos pela Resolução, ou seja, de doze meses a partir da publicação da Resolução, um Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil. Os prazos espiraram em janeiro de 2004 e 2005.

No plano, a ser elaborado, deve constar (Resolução CONAMA 307/02, art. 5º): Programa Municipal de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil, Projetos de Gerenciamento e, ainda, (Resolução CONAMA 307/02, art. 6º) diretrizes técnicas e procedimentos para o Programa Municipal de Gerenciamento, cadastramento das áreas aptas ao recebimento, triagem e armazenamento, processos de licenciamento para as áreas de beneficiamento, proibição de disposição dos resíduos em áreas não licenciadas, incentivo à re inserção

dos resíduos reutilizáveis ou reciclados, cadastramento de transportadores, orientação, fiscalização e ações educativas.

O projeto deverá ser dividido em etapas para facilitar a implantação. Inicialmente é preciso verificar as características dos materiais, sua identificação e quais as quantidades geradas. Os geradores, a seguir, devem fazer a triagem dos materiais e o acondicionamento, de acordo com a resolução.

Os pequenos geradores recebem das Prefeituras as diretrizes técnicas e os procedimentos para exercícios das responsabilidades, de acordo com os critérios técnicos do sistema de limpeza urbana local. Os grandes geradores deverão implantar os Projetos de Gerenciamento, com objetivo de estabelecer os procedimentos necessários para o manejo e destinação ambientalmente adequados dos resíduos.

A exemplo dos Sistemas de Gestão da Qualidade aplicados por grande parte das construtoras, o Programa de Gestão Ambiental de Resíduos em Canteiro de Obras é um método que parte igualmente do desenvolvimento de um planejamento — fundamental na concepção do programa e suas respectivas diretrizes (reuniões iniciais, cronogramas de atividades e provisionamento de recursos). Do planejamento, o passo seguinte é a tomada de ações práticas — a implantação, concentrando o foco na informação, no treinamento e na capacitação das pessoas envolvidas. Faz-se, então, o acompanhamento da evolução do processo por meio de relatórios ou check-lists. Finalmente, as avaliações efetuadas redirecionam a tomada de ações corretivas e retroalimentam o sistema de gestão. (UNIVERSO, 2010).

A finalidade precípua é incorporar aos procedimentos novos conceitos ambientais em busca da minimização dos impactos ambientais. Ademais, a gestão dos resíduos tem importante redução de desperdício de materiais.

Em 2005, segundo informação do Ministério das Cidades, ainda, poucos municípios brasileiros possuíam o Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil. No Estado de São Paulo os municípios são: Araraquara, Diadema, Guarulhos, Piraci-

caba, Ribeirão Pires, São José do Rio Preto e São Paulo; em Minas Gerais: Belo Horizonte; em Santa Catarina: Joinville; no Paraná: Curitiba; e Salvador na Bahia. Outros municípios que ainda não implantaram o plano já contam com legislação específica aprovada e ou, ainda, áreas públicas ou privadas para manejo de grandes volumes (PANORAMA, 2010).

O que se nota atualmente é que os municípios não se utilizam de políticas públicas eficientes que minimizem o problema e possam reduzir seus custos. Assim, os fatores para degradação ambiental continuam a existir sem que se vislumbre solução a curto prazo.

Impactos ambientais causados pelos resíduos sólidos da construção civil

Considerando que, não faz muito tempo, a natureza era considerada como meio de exploração de seus recursos naturais em benefício da humanidade, sem que isso importasse em qualquer preocupação, tem-se que esta noção foi perdendo o sentido, tendo em vista a percepção de que os recursos naturais se esgotam, na medida em que não são renovados.

O aumento dos segmentos sociais engajados na conscientização ambiental, a partir do final dos anos 80, tem contribuído para mudanças desses conceitos quanto ao meio ambiente. A alavanca para a viabilização do desenvolvimento sustentável ocorreu, em 1992, na conferência sobre o meio ambiente e desenvolvimento no Rio de Janeiro. A Agenda 21, fruto dessa conferência, reflete o consenso global e o compromisso político objetivando esse desenvolvimento (ANDRADE, 2002, p. 2).

Na indústria da construção civil, o problema se agravou quando houve uma inversão de populações rurais e urbanas, e a grande concentração passou do setor rural para o urbano, ocorrendo a expansão vertiginosa de pessoas nas cidades.

A urbanização desordenada e a falta de consciência ecológica trouxe danos irreparáveis no meio ambiente. Em que pese toda temática da Agenda 21, qual seja, aumento das oportunidades ambientais

para gerações futuras, o repensar da cadeia produtiva, a preocupação com os espaços urbanos, redução da poluição, economia de energia e água e a qualidade dos custos das construções, entre outras, o setor da construção civil continua sendo grande consumidor de recursos não renováveis (FRAGA, 2010).

Para mitigação dos impactos, a Resolução CONAMA 307/02 objetiva o desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade, a efetiva redução dos impactos ambientais gerados pelos RSCC, tendo em vista que são os grandes responsáveis pelos resíduos sólidos produzidos em áreas urbanas.

Desta forma, procura, por meio dos comandos de controle, mitigar os impactos que são, principalmente:

- ✓degradação das áreas de mananciais e de proteção permanente;
- ✓proliferação de agentes transmissores de doenças;
- ✓assoreamento de rios e córregos;
- ✓obstrução dos sistemas de drenagem, piscinões, galerias, sarjetas, etc.;
- ✓ocupação de vias e logradouros públicos por resíduos, com prejuízo à circulação de pessoas e veículos;
- ✓existência e acúmulo de resíduos que podem gerar risco por sua periculosidade. (UNIVERSO, 2010).

O que ocorre nas cidades é que o Poder Público toma medidas paliativas, promovendo a coleta dos resíduos, que acarreta ônus às Prefeituras, e ainda há os custos de transporte para disposição final. Para que essa situação seja amenizada, é necessário que haja integração dos setores, visando-se soluções para a gestão dos resíduos.

O Poder Público é responsável pela fiscalização e controle dos geradores dos RSCC, que, por sua vez, devem obedecer à legislação específica e operacionalizar projetos de gerenciamento. Aos transportadores, responsáveis pela destinação final, cabe apresentar comprovação de licenciamento das áreas adequadas para a deposição.

Gestão de Resíduos Sólidos da Construção Civil

A gestão dos resíduos da construção não pode ser encarada somente pelo ponto de vista econômico, pois, havendo gestão e utilização dos meios adequados como, beneficiamento, reciclagem, redução, reutilização e segregação, certamente haverá economia; porém, deve ser considerada, principalmente, a necessidade de preservação do meio ambiente.

Deste modo, o setor da construção civil deve colocar em prática o que determina a Resolução 307/02 do CONAMA e promover o gerenciamento dos resíduos para a redução, reutilização ou reciclagem.

Os geradores dos resíduos tidos como responsáveis, segundo a Resolução (art 2º, inciso II), devem promover o gerenciamento até a disposição final. Os transportadores (inciso III) são aqueles, cuja responsabilidade será a de cumprir as determinações da legislação, quanto aos procedimentos de coleta, transporte e deposição.

O Poder Público é responsável pela normatização, organização, controle e fiscalização da execução dos processos de gerenciamento do Plano Integrado (CUNHA JÚNIOR, 2010).

A gestão dos resíduos deve ter como prioridade reduzir o desperdício e o volume de resíduos, segregar os resíduos por classes, reutilizar as matérias e reciclá-los para transformá-los em matéria prima de novos produtos.

Esse setor apresenta importantes impactos ambientais, como já mencionados, pois os processos envolvem extração de matérias primas, produção de materiais, construção, uso e demolição. Além do elevado consumo energético, é necessário minimizar o consumo de energia no processo de produção e ainda, minimizar a geração de resíduos e desperdício. Para tanto, deve-se buscar tecnologia e materiais renováveis.

Dentre as vantagens que esta gestão trará, podemos destacar a diminuição do custo de produção, diminuição da quantidade de recursos materiais e energia e sensível diminuição da contaminação do meio ambiente.

Para que os objetivos da gestão sejam alcançados é necessário que a implantação siga um cronograma com uma série de atividades. O planejamento envolve a coleta das informações em relação à obra, de como é seu funcionamento, quais os resíduos predominantes, a contratação de empresas especializadas para remoção e tratamento desses resíduos. Para a implantação é necessário que os trabalhadores da obra sejam treinados para o manejo e efetuem a triagem dos materiais utilizados. A etapa seguinte consiste no monitoramento das atividades.

Considerações finais

Os problemas ambientais decorrentes da geração de resíduos sólidos da construção civil ocorrem, principalmente, pela saturação dos espaços nas cidades,. Esses resíduos são responsáveis pelos altos custos socioambientais e econômicos devido a deposição irregular. Ademais, o setor é um grande consumidor de recursos naturais não renováveis.

A legislação em vigor no país preconiza a não geração de resíduos, ou se de outra forma, a menor geração possível, tendo em vista que a quantidade produzida atualmente supera em muito o ideal necessário para a transformação dos resíduos por meio de reciclagem em outros materiais, reutilizáveis na construção civil ou em outros setores.

A grande quantidade decorre do aumento significativo de pessoas vindas das áreas rurais para as urbanas, originando novos assentamentos e construções para moradia e, também, aumento da industrialização.

Verifica-se que, em sendo aplicada a legislação e, utilizando-se os meios tecnológicos por ela inseridos, por meio da reciclagem e reutilização, ocorre a mitigação do descarte irregular e são introduzidos no mercado novos produtos e oportunidades de trabalho. Com isso haverá grandes oportunidades de crescimento econômico e, o mais importante, a contribuição do setor para a minimização da degradação ambiental.

A promulgação da Política Nacional dos Resíduos Sólidos será um avanço para a regularização do manuseio dos resíduos sólidos em todos os níveis. Desta forma, é imperioso que o Congresso Nacional avance nas discussões e, conseqüentemente, na sua transformação em lei. Neste sentido, os Municípios, por serem responsáveis pela implantação do Plano Integrado de Gerenciamento, devem priorizar sua efetiva aplicação, fazer com que seja cumprido com seriedade e eficácia, o que será possível por meio da utilização de políticas públicas voltadas para a sustentabilidade.

Assim, considerando-se a aplicação desta legislação, de políticas públicas e de tecnologia e os novos conceitos na área de manejo dos resíduos sólidos, a contribuição para o desenvolvimento econômico se traduzirá em desenvolvimento sustentável, que deve ser a meta a ser alcançada pela presente geração.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, R. O. B. et al. *Gestão ambiental: enfoque estratégico aplicado ao desenvolvimento sustentável*. 2. ed. São Paulo: Pearson, 2002

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 10004: Informação e documentação - Resíduos sólidos classificação*. Rio de Janeiro, 2004.

BRASIL. CONAMA. *Resolução n.º 307, de 05 de julho de 2002*. Disponível em: <www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 14 mar. 2010.

_____. *Lei n.º 6.983, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil/L6938.htm>. Acesso em: 07 jun. 2010.

_____. Ministério do Planejamento e Orçamento. *Portaria n.º 134, de 18 de dezembro de 1998*. Disponível em: <www4.cidades.gov.br/pbqp-h/pbqp_apresentação.php>. Acesso em: 22 mar. 2010.

CUNHA JÚNIOR, N. B. *Cartilha de gerenciamento de resíduos sólidos para a construção civil*. Disponível em: <www.universosustentavel.com.br/Residuossolidos.htm>. Acesso em: 17 mar 2010.

FRAGA, M. F. *Panorama da geração de resíduos sólidos da construção civil em Belo Horizonte*. Disponível em: <www.scrib.com/doc/734380>. Acesso em: 01 abr. 2010.

GRIMBERG, E. *Política nacional de resíduos sólidos: o desafio contínuo*. Disponível em: <www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=35>. Acesso em 04 jun. 2010.

LEITE, P. R. *Logística Reversa: meio ambiente e competitividade*. São Paulo: Prentice Hall, 2003.

PANORAMA dos resíduos de construção e demolição no Brasil. Disponível em: <www.cidades.gov.br>. Acesso em 26 mar. 2010.

POLÍTICA Nacional dos Resíduos Sólidos. Disponível em: <www.câmara.gov.br/sileg/integras/501911.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2010.

SANTOS, Débora de Góis. *Resolução CONAMA 307*. Disponível em: <www.dec.ufc.br/downloads/122278863467.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2010.

SINDUSCON – Sindicato da Construção. Gestão ambiental de resíduos da construção civil. Disponível em: <sindusconsp.com.br> . Acesso em 27 mai. 2010.

UNIVERSO Ambiental. Gestão Ambiental de Resíduos da Construção Civil. Disponível em: <http://www.universoambiental.com.br/Residuos-Solidos/ResiduosSolidos_ConstrCivil.htm>. Acesso em: 17 mar. 2010

A INTEGRAÇÃO DOS PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS NO MERCADO DE TRABALHO

INTEGRATION OF SPECIAL NEEDS PEOPLE IN THE LABOR MARKET

Lourival José de OLIVEIRA ¹

Adriany Cristina VALÉRIO ²

RESUMO: O presente artigo aponta algumas das dificuldades enfrentadas pelos portadores de necessidades especiais, principalmente no que concerne a integração social e o mercado de trabalho. Nesse contexto, verificou-se que, apesar da legislação existente, os portadores de necessidades especiais não têm seus direitos efetivados, o que afronta princípios fundamentais, tais como a dignidade da pessoa humana e direito ao trabalho. Assim, considerando a importância de se inserir os portadores de necessidades especiais na sociedade e no mercado de trabalho, apresentaram-se mecanismos de integração e inserção dessas pessoas, analisando instrumentos legais e sociais, tais como habilitação e reabilitação funcional, políticas públicas, além de ações do Ministério Público e da sociedade. **Palavras-chave:** Portadores de necessidades especiais. Integração. Legislação Protetiva. Mercado de trabalho. Dignidade do trabalhador.

ABSTRACT: The present article points out some difficulties suffered by people with special needs, mainly to be integrated in the society and in the labor market. In this context, it was verified that, although there is legislation, people with special needs don't have their rights accomplished, which affronts principles such as human dignity and the right to work. Finally, considering the importance of engaging people with

^{1*} Doutor em Direito do Trabalho pela PUC-SP; professor associado da Universidade Estadual de Londrina; professor do Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília; professor da FACCAR; advogado.

^{2**} Graduanda em Direito pela Universidade Estadual de Londrina/UUEL.

special needs in the society and in the labor market, the study presents some mechanisms to integrate and include these people, analyzing legal and social instruments, such as qualification and functional rehabilitation, public policies and actions of the public prosecutor and society.

Key-words: People With Special Needs. Integration. Protective Legislation. Labor Market. Worker Dignity.

1. Introdução

O presente artigo demonstra a discriminação sofrida pelos portadores de necessidades especiais, principalmente nas relações de trabalho, buscando contextualizar o cotidiano dessas pessoas e demonstrar os obstáculos existentes tanto na sua formação pessoal, quanto na sua formação profissional.

Verifica-se, na atualidade, a existência de mecanismos para a integração do portador de necessidade especial na sociedade, tais como a habilitação e reabilitação profissional, a educação especial e legislações que estabelecem desde adaptações arquitetônicas a reserva de mercado.

No entanto, constata-se, que apesar dos mecanismos ora citados, são inúmeras as dificuldades para integração dos portadores de necessidades especiais, o que se deve à falta de divulgação da legislação protetiva e dos meios de se buscar a sua plena efetivação.

Assim, o artigo em apreço, ressalta a importância de mecanismos coibitivos e preventivos da discriminação como formas de proteger os portadores de necessidades especiais e de exigir a concretização de seus direitos, apontando instrumentos legais, tais quais a ação civil pública, o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

2. Os portadores de necessidades especiais e a proteção constitucional

Segundo consenso internacionalmente existente, quando, em consequência de algum mal, o ser humano é vítima de um certo impedimento de ordem física ou mental há a instalação de uma defi-

ciência. Essa deficiência poderá levar ou não a uma incapacidade, ou seja, a uma situação de desvantagem, de inferioridade³.

Neste contexto, salienta-se que o problema dos portadores de necessidades especiais atinge um contingente de 10% da população brasileira, conforme dados do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Censo 2000.

O direito à igualdade auxilia na efetividade dos direitos das pessoas portadoras de deficiência e está assegurado no artigo (art.) 7º, inciso XXXI da Constituição Federal (CF). É notório que o artigo 7º veio explicitar que a regra da igualdade deve se estender à relação de trabalho, proibindo qualquer forma de discriminação.

O direito ao trabalho do PNE (portador de necessidade especial) compreende o direito à própria subsistência, forma de afirmação pessoal e social do exercício da dignidade humana. Frisa-se que a dignidade humana é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, prevista no artigo 1º, inciso III da Constituição Federal.

Nas palavras de José Afonso da Silva, a dignidade da pessoa humana é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida⁴. Já Adalcy Rachid Coutinho afirma que o emprego digno é uma das melhores formas de se reduzir a discriminação e a exclusão social⁵.

Para que o portador de necessidade especial possa exercer seu direito ao trabalho é necessário que haja integração social e, para isto, é preciso que o Estado propicie inúmeros direitos a estes cidadãos. Cita-se: direito ao transporte, direito à saúde, direito ao lazer e direito à eliminação das barreiras arquitetônicas.

Diante da realidade social, é visível que os portadores de necessidades especiais não estão habilitados para toda e qualquer profissão. A regra constitucional afirma que “não pode haver qualquer

³ MARQUES DA SILVA, O. *A epopeia ignorada*. São Paulo: CEDAS, 1986, p. 390.

⁴ SILVA, J.A. *Curso de direito constitucional positivo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.105.

⁵ COUTINHO, A. R. A autonomia privada: em busca da defesa dos direitos fundamentais dos trabalhadores. In: WOLFGANG S. I. (Org.). *Constituição, direitos fundamentais e direito privado*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p.171.

discriminação desde que não haja correlação lógica entre a situação discriminada e o bem protegido”⁶. Por exemplo: não há como se permitir que um cego pretenda a função de motorista. Neste sentido, tem-se que o importante é verificar a habilidade do candidato ao emprego, sem que se faça juízo preconceituoso, o que seria um desrespeito à regra isonômica.

Ressalta-se, ainda, o art. 37, inciso VIII da Lei Maior, no qual o constituinte reservou parte das vagas existentes em cargos e serviços públicos para as pessoas portadoras de deficiência.

Não obstante, as regras constitucionais de seguridade social também abrangem os portadores de necessidades especiais. O art. 196 da CF trata a saúde como direito de todos e dever do Estado. Dessa forma, é dever do Estado fornecer aos PNES (portadores de necessidades especiais) tratamentos, reabilitação, habilitação, dentre outros.

O direito à educação, tal qual o direito à saúde, é assegurado como sendo um direito de todos e um dever do Estado. No artigo 205 da CF, lê-se que é dever do Estado e da família prestar a educação. Portanto, o dever do Estado de prestar educação também engloba a educação dos portadores de necessidades especiais (PNES).

O capítulo VII da Carta Magna preocupou-se em dar proteção às crianças e adolescentes portadores de deficiência. O inciso II do § 1º e o § 2º do artigo 227 estabeleceram a criação de programas de prevenção e atendimento especializado aos portadores de deficiência física, sensorial ou mental. Garantiram, também, a integração social do adolescente portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e convivência.

Na verdade, o que o dispositivo constitucional revela é a necessidade de adaptação de logradouros e edifícios públicos, com eliminação de barreiras que impeçam ou dificultem o acesso das pessoas portadoras de deficiência. Além disso, prioriza a integração social

⁶ ARAUJO, L. A. D. *A proteção constitucional das pessoas portadoras de deficiência*. 3. ed. Brasília: CORDE, 2003.

com o treinamento para o trabalho e a facilitação de bens e serviços coletivos, como o transporte.

Por meio das Disposições Constitucionais Transitórias, o legislador fez constar que não são somente os logradouros e edifícios públicos a serem construídos necessitam de adaptações para facilitar o acesso dos PNEs, mas também os já existentes.

Verifica-se, em diversos dispositivos, que há direitos consagrados no texto constitucional, os quais só se efetivarão mediante uma legislação integrativa. São medidas que dependem de legislação ordinária. Por outro lado, há um grupo de providências, consagradas em nível constitucional, que exigirão manifestações concretas dos Municípios, Distrito Federal, Estados Membros, Territórios e União Federal; “providências estas não mais de ordem normativa, mas de ordem executiva”⁷.

2.1 Legislação Infraconstitucional Protetiva no Brasil

Dentre as principais legislações protetivas aos portadores de necessidades especiais, destaca-se o Decreto nº 93.481 de 29 de outubro de 1986, o qual tratou da atuação da administração federal no que concerne às pessoas portadoras de deficiências, instituindo a Coordenadoria para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE).

O apoio e integração social dos deficientes, a instituição da tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos destas pessoas e a atuação do Ministério Público (MP), foram estipulados pela Lei nº 7.853 de 24 de outubro de 1989. Esta mesma lei foi regulamentada pelo Decreto nº 3.298 de 20 de dezembro de 1999, dispondo sobre a Política Nacional para a integração da Pessoa Portadora de Deficiência e consolidando normas de proteção.

Na Lei que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991, foi introduzida a chamada “reserva de mercado”, a qual obriga empregadores a reservar

⁷ ARAUJO, op. cit., p. 96-97.

certo número de vagas em percentuais aos beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência. Explicitando, a empresa com 100 (cem), ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% a 5% dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiências, em proporções que variam de acordo com o número de empregados.

“Caso a empresa já tenha seu quadro de vagas preenchido, sem atender ao percentual de vagas, deve fazê-lo gradativamente, conforme Ordem de Serviço Conjunta do INSS nº 90/1998⁸”, a qual estabelece a sistemática de fiscalização, avaliação e controle de vagas destinadas ao beneficiário reabilitado e à pessoa portadora de deficiência.

A Lei que dispõe sobre a organização da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993) garantiu, em seu art.2º, inciso V, a concessão de um salário mínimo de benefício mensal às pessoas portadoras de deficiência que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Destaca-se, ainda, o contrato de aprendizagem, que, a par da inovação trazida pela Medida Provisória nº 251/2005 (convertida na Lei nº 11.180/2005) em relação à idade máxima do aprendiz, previu a possibilidade de celebração de contrato de aprendizagem com deficientes. Nestas hipóteses, a idade máxima prevista no *caput* do art. 428 não se aplica aos aprendizes com deficiência. Outrossim, quanto aos aprendizes com deficiência mental, a comprovação da escolaridade deve considerar, sobretudo, as habilidades e competências relacionadas com a profissionalização.

2.2 Atribuições da União, dos Estados e dos Municípios

Diversos dispositivos consagrados no texto constitucional só se efetivarão mediante uma legislação integrativa, ou seja, necessitam de leis complementares para a completa produção de seus efeitos. Por outro lado, há um grupo de providências consagradas em nível

⁸ BARROS, A. M. *Curso de direito do trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2006, p. 1.140.

constitucional, que exigirão manifestações concretas da União, dos Estados e dos Municípios⁹.

A Constituição de 1988, em seu artigo 22, arrola as competências legislativas da alçada da União, assuntos que competem à União legislar privativamente. Contudo, o parágrafo único deste mesmo artigo diz que lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas no artigo supracitado¹⁰.

No art. 23 da Carta Magna, há a competência concorrente, a qual pode ser cumprida tanto pela União, como pelos Estados, pelo Distrito Federal e os Municípios. Já no artigo 24, do mesmo diploma, há regras específicas para a legislação subconstitucional, a qual abrange matérias que a União pode legislar de forma concorrente, com a exclusão dos Municípios.

Dessa forma, é possível afirmar que compete à União a elaboração de normas gerais e aos Estados a elaborações de norma que atenda às peculiaridades do tema. Caso haja omissão legislativa federal, o Estado poderá legislar plenamente e, surgindo lei federal, há suspensão da eficácia das normas estaduais de caráter geral.

Assim, por ser competência comum, há uma solidariedade passiva na responsabilidade dos Municípios, Estados, Distrito Federal e União¹¹. Deve-se, ainda, atentar-se ao fato de não se tratar de competência legislativa, mas sim de imposição de ônus consistente na prestação de serviços e atividades.

Quanto aos Municípios, compete-lhes dispor sobre tudo aquilo que diga respeito ao seu interesse local. O inciso II do artigo 30 da Constituição Federal expressa que compete ao Município suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Assim, “mesmo em assuntos sobre os quais nenhuma competência possuía o Município, pode ele agora suprir omissões da legislação federal e estadual, sem, contudo, violentá-la”¹².

⁹ ARAUJO, op. cit., p. 95.

¹⁰ BASTOS, C R. *Curso de Direito Constitucional*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p.297.

¹¹ ARAUJO, op. cit., p. 99.

¹² BASTOS, op. cit., p.312.

O contexto atual demonstra que a legislação que visa à proteção dos PNES é muito geral quando abrange a competência da União e muito específica quando se reporta aos Municípios. Assim, os Estados devem legislar de forma com que os Municípios especifiquem as leis por estes elaboradas, visando ao bem-estar social e à aplicação do princípio constitucional da igualdade. Todos (União, Estados e Municípios) devem trabalhar em conjunto em busca da efetividade da legislação elaborada.

Dessa forma, verifica-se que a proteção dos PNES não é apenas constitucional, sendo necessárias leis específicas para situações peculiares. Contudo, apesar da existência de inúmeras leis de proteção aos portadores de necessidades especiais, um grande problema persiste, a eficácia destas leis, seja pela discriminação, seja pela dificuldade de aplicação.

3. Da não discriminação aos portadores de necessidades especiais

Os Estados devem adotar um papel mais ativo, através de ações afirmativas, que consistem em um amplo e planejado processo de transformação da sociedade e do próprio Estado, com o fim de assegurar uma efetiva igualdade entre raças e gêneros no mercado de trabalho e identificar e eliminar todas as práticas discriminatórias.

Há duas formas de se discriminar, uma consiste em outorgar benefício legítimo a pessoas ou grupos, discriminando-os favoravelmente em detrimento de outras pessoas em iguais condições; outra é impor obrigação, ônus, dever, sanção ou qualquer outro sacrifício a pessoas, discriminando-as em face dos outros na mesma situação¹³. Esta última discriminação é inconstitucional.

Inferese deste contexto que a discriminação no mercado de trabalho atinge um grande contingente populacional, o que acarreta em prejuízos econômicos e sociais para a sociedade, impedindo que muitos PNES trabalhem em busca de melhores condições de vida.

¹³ SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 226 e 228.

O mercado de trabalho é competitivo e segregativo, excluindo os menos aptos. Geralmente, dentro desse contingente de excluídos encontram-se os portadores de necessidades especiais. Nesse diapasão, destaca-se que as barreiras para a inserção dos PNES no mercado de trabalho são grandes e as oportunidades são pequenas, assim, este grupo de pessoas é “injustamente afastado da vida comum – maneira deficiente de tratar pessoas eficientes”¹⁴.

As limitações dos PNES são variadas e não podem ser tratadas de maneira genérica. O fato é que grande parte dos PNES apresentam limitações superáveis mediante pequenas acomodações no local de trabalho, na arquitetura e nos meios de transporte. Contudo, devido à persistência de desinformação e inadequação do ambiente físico e social, os PNES continuam sem condições de competir no mercado de trabalho¹⁵.

Dentre os PNES que podem trabalhar, é ainda comum a rejeição de profissionais qualificados pelo simples fato de serem portadores de alguma limitação, mesmo que esta não afete o desempenho no trabalho¹⁶. É a desconsideração da eficiência e o enaltecimento da deficiência.

As grandes empresas, geralmente, justificam a ausência ou o baixo número de empregados portadores de deficiência pela falta de qualificação. Já as pequenas e médias empresas alegam que a obrigatoriedade legal as força a assumir despesas arquitetônicas e de equipamentos que não têm condições de arcar¹⁷.

A educação, por si só, não é garantia de emprego. Contudo, ajuda as pessoas a se empregarem, a manterem e a mudarem de emprego, o que é essencial quando se reporta à realidade dos PNES.

A integração do PNE no mercado de trabalho é uma tarefa árdua, visto que os empresários, devido ao preconceito, preocupados

¹⁴ PASTORE, J. *Oportunidades de trabalho para portadores de deficiência*. São Paulo: LTr, 2000, p.14.

¹⁵ *Ibidem*, p. 70.

¹⁶ *Ibidem*, p. 25.

¹⁷ Pastore, *op. cit.*, p. 106.

com o volume de produção e serviço, dificilmente empregam os portadores de necessidades especiais¹⁸.

A fraca participação dos PNEs no mercado de trabalho também decorre da carência de ações, estímulos e instituições que viabilizem, de forma concreta, a formação, habilitação, reabilitação e inserção dos portadores de deficiência no mercado de trabalho¹⁹. Assim, é crucial a conscientização pela não discriminação.

4. Das formas de proteção aos portadores de necessidades especiais

4.1 Da Proteção através da empresa

Hoje, a sociedade tem preocupações ecológicas, de segurança, de proteção e defesa do consumidor e de defesa de grupos minoritários, sendo que estes fatores, aliados à estratégia econômica das empresas, exercem uma grande impulsão nos investimentos de procedimentos administrativos e operacionais que auxiliem a inclusão de grupos minoritários no mercado de trabalho.

Por fim, “o equilíbrio de uma sociedade depende da integração de grandes fatores: governo, família e empresa²⁰”. Tendo em vista que a família luta para defender sua posição diante dos grandes avanços da sociedade e que o governo é moroso devido às estruturas burocráticas, a empresa torna-se uns dos meios mais efetivos e viáveis de se diminuir as desigualdades, sejam estas sociais ou econômicas.

A mudança na concepção dos paradigmas da ação social demonstra que há um esforço da empresa em interagir com a coletividade. A ideia de ação positiva não abarca somente as iniciativas de ordem empresarial, mas, em sua maioria, a força de um movimento que se abre para o modo como a empresa encara sua relação com o ambiente social²¹.

¹⁸ RIBAS, J. B. C. *O que são pessoas deficientes*. São Paulo: Brasiliense, 1985, p. 85.

¹⁹ PASTORE, op. cit., p.59.

²⁰ KARKOTLI, Gi. *Responsabilidade Social Empresarial*. Petrópolis: Vozes, 2006, p.124.

²¹ KARKOTLI, op. cit., p. 124.

A empresa é um importante agente social, dotado de relevante poder socioeconômico. É responsável pela geração de empregos, pelo recolhimento de tributos e movimentação da economia com a compra e venda de bens e prestação de serviço. Toda empresa deve cumprir uma função social, pois “na medida em que a propriedade deve atender à função social, e não tendo havido distinção entre qualquer espécie de propriedade, por certo se inclui a propriedade empresária²²”.

Dessa forma, a função social da empresa é alcançada quando, além de realizar os papéis elencados no parágrafo anterior, ela observa outros valores, cuja maioria está na Constituição Federal de 1988, como por exemplo, o bem-estar social.

A empresa não deve buscar unicamente o lucro, mas também deve voltar-se a interesses socialmente relevantes, buscando um equilíbrio da economia de mercado. Esta responsabilidade da empresa com o meio em que está inserida é uma das maneiras de se efetivar os interesses sociais previstos na Constituição Federal.

Contudo, a adesão da empresa aos princípios da responsabilidade social empresarial não deve ser concretizada com a expectativa de gerar impactos imediatos na imagem da empresa, mas, sim, como resultado de uma reflexão madura e de uma decisão que abranja um conjunto de políticas e práticas empresariais.

Os princípios vetores de uma ordem econômica sustentada e equilibrada, em que há respeito ao direito do consumidor, ao meio ambiente e à própria função social da propriedade, quando unidos e interligados, dão sustentação constitucional à função social empresarial²³.

Independentemente da liberdade de contratar, ao fazê-lo, a empresa deve cumprir a sua função social, buscando suprir o interesse social e econômico. A empresa pode gerar oportunidades, as quais

²² PETTER, L. J. *Princípios Constitucionais da Ordem Econômica*: O significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 217.

²³ GAGLIANO, P. S. *Novo curso de direito civil*. Volume IV: Contratos. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

auxiliariam os PNES a terem os seus direitos efetivados, seja de uma vida digna, seja na diminuição da discriminação.

4.2 Da Proteção através do Ministério Público

A existência de legislação em prol dos portadores de necessidades especiais não é suficiente para garantir que os direitos a eles atribuídos sejam efetivados. Neste contexto, surge o Ministério Público (MP) como instituição designada para assegurar os interesses dos PNES, visando garantir a sua cidadania, inclusão social e dignidade.

Atualmente o MP é tido como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, respeitando sempre os princípios da unidade e indivisibilidade.

As leis elaboradas, com destaque à lei nº 7.853/1989, passaram a dar respaldo à atuação Ministerial, possibilitando o início de uma verdadeira revolução para retirar o PNE da condição de marginalizado e excluído, elevando-o à cidadão com dignidade e respeito.

Através da legitimidade conferida ao promotor de justiça para atuar em defesa dos PNES, vários trabalhos na busca da inclusão passaram a ser desenvolvidos. A inclusão abrange aspectos econômicos, sociais, educacionais, ambientais e relacionados à saúde²⁴.

O órgão do Ministério Público responsável pelas relações de trabalho é o Ministério Público do Trabalho (MPT), representado pelo promotor de justiça do trabalho. Com relação à inclusão econômica, o promotor de justiça do trabalho deve fiscalizar a reserva de vagas aos PNES, tanto no preenchimento de vagas em empresas, como na realização de concursos públicos. Esta forma de inclusão garante ao PNE o encontro de uma vaga no mercado de trabalho, auxiliando no desenvolvimento do setor econômico.

²⁴ FERREIRA, L. A. M. A Inclusão da Pessoa Portadora de Deficiência e o Ministério Público. Disponível em: <<http://www.institutointegrar.org.br/arquivos/A%20INCLUSO%20PESSOA%20PORTADORA%20DE%20DEFICIENCIA.doc>>. Acesso em: 22 de jan. 2009.

Quanto à inclusão social, o promotor de justiça deve verificar as possibilidades de integração do PNE na sociedade, o que abrange a reserva de vagas em estacionamentos públicos, a disponibilidade de meios de transporte adaptados e a instalação de mecanismos que auxiliem os PNES na concretização de igualdades de condições no contexto social em que vivem.

No que tange a inclusão educacional, o papel do promotor de justiça é garantir que todos tenham acesso à educação e a qualificação, não permitindo que ocorra a exclusão de um aluno com necessidades especiais devido ao preconceito e despreparo social.

Há de se mencionar que o ambiente precisa estar preparado para que ocorra a integração dos portadores de necessidades especiais e, para que isto aconteça, é necessário a queda das barreiras arquitetônicas. Apesar da existência de leis que visem à eliminação dessas barreiras, muitos são os ambientes que precisam ser modificados, sendo crucial, para que a legislação tenha efetividade, a atuação do Ministério Público do Trabalho.

Em síntese, o trabalho do Promotor de Justiça do Trabalho deve ser realizado no sentido de buscar a efetividade dos direitos fundamentais consignados na Constituição e garantidos pela legislação ordinária, com vista à aplicação do princípio da igualdade como expressão máxima da cidadania e dignidade da pessoa humana²⁵.

Deve-se destacar que um dos principais instrumentos de proteção aos PNES é a Ação Civil Pública. Esta modalidade de ação está prevista no art. 129, inciso III da Constituição Federal.

Contudo, esta legitimação ativa do Ministério Público não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, conforme § 1º do mencionado artigo 129. Destaca-se a Lei nº 7.347/1985, que estabeleceu em seu art. 6º que qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do MP, ministrando-lhe informações sobre os fatos que constituam objeto da ação civil.

Importante salientar que, além das funções do Ministério Público, anteriormente indicadas, o artigo 129 da CF, o munuiu com

²⁵ FERREIRA, op. cit., 2009.

poderes de investigação, como a requisição de documentos, de informações e de diligências investigatórias²⁶.

Assim, conclui-se que o Ministério Público tem função crucial na proteção e efetivação dos direitos dos PNES, incumbindo também à sociedade atuação conjunta com o MPT, o que pode ser feito através de denúncias e fiscalização.

4.3 Da Proteção através das associações

Para a tutela dos interesses difusos e coletivos o sistema constitucional elegeu, além do MP, as associações, desde que expressamente autorizadas, conforme o art. 5º, incisos LXIX e LXX, alínea b. Para que uma associação ajuíze mandado de segurança coletivo visando à defesa dos PNES, “além das proteções individuais em apreço, é imprescindível a existência de um liame entre o bem protegido e o interesse dos associados”²⁷. O direito à integração social do PNE como um conjunto de ações administrativas e legislativas “é de interesse coletivo e difuso, já que atinge o interesse de um grupo de pessoas”²⁸.

Deve-se atentar para a alínea “b” do inc. LXX do art. 5º, que demonstra a não necessidade de haver direito líquido e certo, mas apenas interesse. Assim, o direito líquido e certo será exigido quando a entidade impetra o mandado de segurança coletivo na defesa de direito subjetivo individual; já quando impetrado na defesa de interesse coletivo de seus membros ou na defesa de interesse coletivo difuso, exige-se, ao menos, a ilegalidade e a lesão do interesse que o fundamenta²⁹.

Assim, a busca pela efetivação dos direitos dos PNES através das associações é um importante mecanismo de se atenuar a discriminação e de se concretizar os princípios presentes na Constituição Federal.

²⁶ ARAUJO, op. cit., p. 374.

²⁷ ARAUJO, op. cit., p. 111.

²⁸ ARAUJO, op. cit., p. 109.

²⁹ SILVA, op. cit., p. 461.

Todavia, o principal instrumento colocado à disposição dos PNEs é a busca por informação e a conscientização da sociedade. É necessário que os portadores de necessidades especiais e toda a sociedade conheçam as leis que os protegem e exijam a sua efetividade. É crucial a reivindicação de todos os direitos positivados, sejam eles constitucionais ou não.

4.4 Da proteção individual

O ataque individual à omissão legislativa ou contra a inércia do administrador é feito através do mandado de injunção e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. O primeiro encontra-se no art. 5º, inciso LXXI da CF e pode ser ajuizado por qualquer pessoa que se sinta impedida de exercitar um direito constitucionalmente assegurado pela falta de norma regulamentadora. Esta medida destina-se a obter sentença que declare a omissão legislativa, com a finalidade de que se dê ciência ao órgão omissor dessa declaração para que sejam adotadas as providências necessárias³⁰.

Deste modo, a principal função do mandado de injunção consiste em conferir imediata aplicabilidade à norma constitucional inerte em virtude da ausência de regulamentação³¹.

Já a ação direta de inconstitucionalidade por omissão não tem por objetivo a defesa de um direito subjetivo, de um interesse juridicamente protegido lesado ou na iminência de sê-lo. É voltada inteiramente para a defesa da Constituição, declarando a mora do legislador diante de uma omissão legislativa e adotando medidas para o suprimento desta omissão constitucional, que será feita por iniciativa do próprio órgão remisso.

Dessa forma, o PNE não depende de terceiros para buscar a efetivação de seus direitos, sendo necessária a divulgação de informações que tragam a seu conhecimento a existência desses mecanismos.

³⁰ BASTOS, op. cit., p. 243.

³¹ SILVA, op. cit., p. 448.

4.5 Da importância de políticas públicas protecionistas

Políticas Públicas são um conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público reponsável por determinada demanda em diversas áreas.

As políticas públicas colocadas à proteção dos PNES encontram respaldo principalmente na legislação específica. Devido à importância e à necessidade de implantação de políticas públicas em prol dos PNES, vários órgãos foram criados, dentre eles cita-se a já mencionada CORDE e o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (CONADE).

A CORDE é o órgão de Assessoria da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, responsável pela gestão de políticas voltadas para integração da pessoa portadora de deficiência, tendo como eixo focal a defesa de direitos e a promoção da cidadania. Já o CONADE tem como objetivo acompanhar e avaliar o desenvolvimento da Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência e das políticas setoriais de trabalho, educação, saúde, assistência social, transporte, cultura e lazer voltadas a este grupo social.

No setor da saúde, o desenvolvimento de políticas públicas é importante para propagar programas nutricionais que visem suprir as carências alimentares causadoras do grande número de deficiências; executar e disseminar a vacinação de rotina; desenvolver ações de educação em saúde; criar ou ampliar e potencializar Unidades de Reabilitação para o atendimento de diversas deficiências e síndromes, dentre outras medidas que visem ao bem-estar físico do PNE.

Já nos setores da educação e cultura, as políticas públicas podem auxiliar na adequação das bibliotecas públicas e das escolas às necessidades individuais de seus usuários, no investimento da formação inicial e continuada dos profissionais da educação, na habilitação e qualificação dos PNES e no estabelecimento de convênios entre as entidades que prestam serviços a deficientes e instituições que mantêm cursos superiores para que sejam realizados estágios nestas entidades.

Com relação ao transporte, as políticas públicas devem viabilizar a unificação dos critérios de isenção tarifária do transporte coletivo em âmbito Federal, possibilitando a criação da carteira de transporte nacional para as pessoas com deficiência.

Outras medidas também devem ser adotadas, como incluir ônibus com acessibilidade universal em cada linha, unificar os critérios em âmbito Federal para utilização de vagas de estacionamento demarcadas para pessoas com deficiência e colocar legendas em Braille (itinerário) e piso tátil para pessoas com deficiência visual nos pontos de ônibus e terminais rodoviários e ferroviários.

A concretização de políticas públicas não depende somente de intervenções governamentais, mas, sobretudo, do engajamento de várias instituições, em especial das empresas, todas elas movida por uma combinação de princípios de responsabilidade social e de cálculo econômico³².

Já o trabalho protegido é o que ocorre em entidades que se dedicam especificamente ao amparo, à recuperação profissional e ao desenvolvimento pessoal de PNEs que nelas trabalham³³. Atualmente, a forma mais comum de trabalho protegido é em cooperativas sociais, as quais são operadas por Organizações não governamentais (ONGs), com pessoal especializado, que recebem recursos públicos e privados para prover aos PNEs as oportunidades que eles normalmente não conseguem no mercado de trabalho. Portanto, o trabalho protegido também é uma espécie de política pública que visa a inserção do PNE em atividades laborativas.

Os PNEs apresentam limitações, as quais muitas vezes em nada alteram sua capacidade de realizar inúmeras funções. Contudo, com o desenvolvimento no mercado de trabalho na atualidade, para que se consiga uma vaga é necessário qualificação e adaptação, principalmente quando se trata de PNEs, o que pode ser facilitado através da elaboração e efetivação de políticas públicas.

³² PASTORE, op. cit., p. 138.

³³ *Ibidem*, p. 153.

4.6 Habilitação e reabilitação funcional

A Organização Internacional do Trabalho (Convenção nº 159 de 1º de junho de 1983) estabelece como finalidade da reabilitação profissional a manutenção e a progressão do PNE no mercado de trabalho, promovendo, conseqüentemente, a sua inclusão social.

A Lei nº 7.853 de 24 de outubro de 1989, prevê em seu artigo 1º, inciso I, alínea “c”, o direito à criação de uma rede de serviços especializados em reabilitação e habilitação. Além disso, em seu inciso III, alíneas “c” e “d”, estipula a promoção de ações eficazes que propiciem a inserção dos PNES no mercado de trabalho e a adoção de legislação específica que estabeleça a reserva de mercado.

Os sistemas de seguridade social assumem um papel importante na reabilitação profissional em todo o mundo. A adaptação é o conjunto de atividades voltadas para quem traz uma limitação desde o nascimento e para aqueles que precisam se qualificar para desempenhar determinadas funções no ambiente de trabalho. Já a reabilitação é a atenção prestada aos PNES, em geral, após um acidente³⁴.

A reabilitação é uma atividade cara e complexa, contudo, a manutenção dos PNES afastados e recebendo ajuda da Previdência Social é mais onerosa ao Estado. O incentivo a programas de reabilitação profissional é um investimento em longo prazo que pode trazer inúmeras vantagens, tais como a redução da discriminação e o aprimoramento do mercado de trabalho.

As ações a serem desenvolvidas nos programas de reabilitação profissional têm como objetivo a construção de um contexto inclusivo de trabalho, envolvendo a implantação de serviços de apoio à pessoa portadora de necessidades especiais e ações dirigidas à sociedade, destinadas a eliminar barreiras sociais e físicas no ambiente e no local de trabalho. Além disso, a atuação junto ao portador de necessidade especial implica na oferta de serviços diretos, voltados à formação profissional, à reabilitação, à capacitação profissional, à educação básica e a serviços de apoio.

³⁴ PASTORE, op. cit., p. 94.

Os programas de habilitação e reabilitação profissional devem ter duas frentes de atuação: ações internas em empresas e externas junto à comunidade³⁵. Nas ações internas, a capacitação profissional pode ocorrer tanto nas oficinas de trabalho quanto no ambiente real de trabalho. Para que isto ocorra é necessário que o Estado desenvolva ambientes especializados ou realize parcerias com algumas empresas. Com relação às ações externas, é necessário o trabalho junto ao Poder Público para garantir uma legislação adequada de proteção ao trabalhador e uma política de prevenção de deficiências nos planos nacional, federal e municipal.

À empresa que reabilita o empregado, abre-se inclusive a perspectiva de cumprir a quota de portadores de deficiência e reabilitados, de que trata o art. 93, da Lei nº 8.213/91. Há, também, a possibilidade de obter economia de até 50% do valor pago a título de seguro de acidente de trabalho (SAT), incidente sobre a folha de pagamento, nos moldes do art. 10, da Lei nº 10.666/2003.

Para que o processo de habilitação ou reabilitação profissional seja viável e eficaz é plausível que os empregadores necessitem de estímulos para contratar e compensar os custos de admissão, adaptação e retenção dos portadores de necessidades especiais nos seus ambientes de trabalho, o que pode ocorrer de três formas: a complementação salarial, a ajuda para adaptação e a isenção de contribuições³⁶.

A complementação dos salários seria um repasse às empresas de uma parcela do salário para compensar as despesas de acomodação ou eventual diferencial de produtividade do PNE. Já a ajuda para adaptação, é uma forma pela qual as empresas e as entidades de portadores de deficiência recebem recursos para cobrir parte dos custos de investimento e adaptação³⁷. No que tange à isenção de contribuições, os empregadores podem receber isenção total ou parcial

³⁵ BUENO, C. L. A Reabilitação Profissional e a Inserção da Pessoa com Deficiência no Mercado de Trabalho. Disponível em: <<http://www.prt12.mpt.gov.br/prt/guia/textos/reabilita.pdf>>. Acesso em: 11 de jan. 2009.

³⁶ PASTORE, op. cit., p. 149.

³⁷ *Ibidem*, p. 150.

de encargos sociais ao empregarem portadores de necessidades especiais³⁸.

A habilitação e a reabilitação profissional são importantes elementos na retirada de PNES da condição de beneficiários ou pensionistas, passando-os para a categoria de trabalhadores ativos no mercado de trabalho.

5. Propostas para aperfeiçoar a proteção aos portadores de necessidades especiais

As mudanças constantes no mercado de trabalho aliadas à competitividade empresarial, geram a necessidade da utilização de mecanismos cada vez mais avançados, inclusive no campo das comunicações. Nessa perspectiva, o teletrabalho surge como resultado dessas necessidades e como uma das possíveis soluções de engajamento do PNE no mercado formal de trabalho³⁹.

O teletrabalho possibilita o trabalho à distância, rompendo com as barreiras geográficas e reduzindo problemas como o da locomoção e da adaptação, o que aumenta as possibilidades de o PNE integrar-se ao mercado de trabalho.

Outra vantagem do teletrabalho é a flexibilização do local de trabalho, permitindo ao PNE que realize suas funções em seu domicílio, transcendendo limites territoriais, os quais podem ser transregional, transnacional e transcontinental⁴⁰. O PNE, com sua residência já adaptada às suas necessidades, pode realizar o seu serviço de forma produtiva e confortável sem trazer maiores custos às empresas.

Assim, a utilização do teletrabalho apresenta inúmeras vantagens, como a redução do espaço imobiliário, a diminuição de custos inerentes à aquisição de locais, aluguéis, manutenção e transporte⁴¹. Além disso, propicia melhor atenção aos clientes, maior produtivi-

³⁸ Ibidem, p. 150.

³⁹ DARCANCHY, M. V. Teletrabalho e Acesso das Pessoas Portadoras de Necessidades Especiais ao Meio Ambiente do Trabalho. *Revista Justiça do Trabalho*, Porto Alegre: HS Editora, ano 23, n. 865, jan. 2006.

⁴⁰ BARROS, op. cit., p. 304.

⁴¹ Ibidem, p. 306..

vidade pelo empregado (com a eliminação do tempo perdido no trânsito), além de a empresa não sofrer com greves no sistema de transporte, acidentes no trajeto do trabalho e fenômenos meteorológicos.

Além disso, o teletrabalho também pode ser realizado dentro da empresa, o que permite que a empresa execute adaptações menores, mas suficientes para que o PNE exercite sua função.

A principal vantagem para o portador de necessidades especiais é a flexibilidade de horários e do local de trabalho, visto que os PNES, na maioria das vezes, buscam adaptar as suas casas às suas necessidades. Caso o trabalhador se encontre em conexão direta por meio do computador com o centro de dados da empresa, o empregador pode fornecer instruções e controlar a execução de trabalho, comprovando a qualidade e a quantidade de tarefas executadas pelo empregado.

Destaca-se que a remoção do empregado do interior da empresa para seu domicílio é possível mediante acordo entre as partes e desde que não acarrete prejuízo para o trabalhador, nos termos do art. 468 da CLT.

Segundo Suguimatsu, o teletrabalho não é um meio de eliminar o desemprego, não se confirmando acréscimo, nem decréscimo de postos de trabalho, e sim uma readequação profissional⁴².

Por conseguinte, a utilização do teletrabalho como forma de inclusão no mercado de trabalho é uma alternativa rápida e viável, uma vez que traz inúmeras vantagens, tais como: maior autonomia na execução dos serviços; redução de gastos com locomoção, refeição e vestuário; diminuição do estresse provocado pelos problemas de trânsito; aumento de produtividade, em razão da proximidade e atenção familiar; aumento do tempo livre, permitindo maior acréscimo cultural⁴³.

⁴² SUGUIMATSU, M. T. F. **O** Teletrabalho – Diferenciadores Determinantes da Disciplina Jurídica Aplicável e a Proteção do Trabalhador. In: HASSON, R. (Coord.). *Direito dos Trabalhadores & Direitos Fundamentais*. Curitiba: Juruá, 2003, p. 74.

⁴³ SUGUIMATSU, op. cit., p. 80.

Outra forma de se auxiliar os PNEs a fazerem parte do mercado formal de trabalho é a criação de instituições que acompanhem os PNES e que os qualifiquem, encaminhando-os para os programas adequados aos seus tipos de necessidade. Existem diversas formas de necessidades especiais e o tratamento específico e adequado a cada uma delas, aliado ao encaminhamento profissional, propiciará ao PNE maiores condições de competitividade.

O incentivo fiscal para as empresas que empregarem PNES além da cota é uma ótima alternativa para que o mercado de trabalho seja receptivo aos portadores de necessidades especiais. Todavia, para que este incentivo alcance seu objetivo, é necessário que ele seja igual ou superior ao investimento que a empresa necessitará realizar para empregar o PNE.

Assim, conclui-se que a criação de novas frentes de trabalho que permitam aos PNES se integrarem ao mercado de trabalho é de suma importância. Entretanto, é necessário que as leis protetivas já existentes sejam cumpridas, afinal, todas possuem uma só finalidade, auxiliar o PNE a ter um tratamento social isonômico.

A melhor proposta em prol do PNE não a inovadora, mas é aquela que visa protegê-lo com os mecanismos já existentes (leis) e conscientizar a sociedade da necessidade contínua de aprimoramento (adaptação e habilitação).

Considerações finais

Asseverou-se que as dificuldades de integração dos portadores de necessidades especiais na sociedade não são um problema recente, mas, consequência de uma estigmatização provinda da antiguidade, que ainda é encontrada na atualidade.

A Constituição Federal de 1988 assegurou princípios como o da igualdade, da dignidade da pessoa humana e outros princípios sociais, abrangendo os PNES, especificamente, em alguns de seus artigos.

No entanto, importante salientar que a proteção legislativa ao PNE não ficou restrita às normas constitucionais, sendo de suma im-

portância a complementação e regulamentação através da legislação infraconstitucional e do trabalho integrado da União, dos Estados e dos Municípios no exercício de suas competências, buscando a efetivação dessa legislação.

O mercado de trabalho é competitivo e segregativo, sendo mister o estímulo à criação e ao aperfeiçoamento de instituições que viabilizem de forma concreta a formação, a habilitação e a reabilitação profissional. Verificou-se, que apesar dessa constatação, são poucos os incentivos estatais e menor, ainda, o número de instituições que oferecem estes mecanismos de integração e inserção do PNE.

Ademais, outra grande dificuldade é a fiscalização, ou seja, os mecanismos que verificam a aplicação e a efetivação da legislação existente são ínfimos e esparsos, necessitando de implementação.

A criação de programas e iniciativas que revelam a responsabilidade social é uma das formas de se conseguir com que as empresas assumam obrigações de caráter moral, além das obrigações já positivadas em lei, sendo necessárias, por conseguinte, uma vigilância e exigência da sociedade, de modo a fazer com que as empresas assumam este compromisso.

Nesse passo, constatou-se que atualmente a sociedade, em sua maioria, exige que as empresas cumpram com sua função social, uma vez que a empresa é detentora de um grande poder socioeconômico, sendo um importante agente de inclusão.

Destacou-se a relevância do Ministério Público como órgão responsável pela defesa dos interesses sociais, dando destaque ao Ministério público do Trabalho, o qual pode valer-se de vários mecanismos, tal qual a ação civil pública.

Por conseguinte, para assegurar a efetivação da legislação existente, foram apresentados alguns dos mecanismos existentes no ataque à inércia na proteção do portador de necessidade especial, tal qual a ação civil pública, o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão. No entanto, averiguou-se a necessidade de veiculação da legislação protetiva para que a sociedade possa utilizar os mecanismos citados para exigir sua concretização.

As políticas públicas também foram apresentadas como importantes mecanismos de implementação dos direitos sociais, sendo uma maneira de o Estado cumprir com a sua função e incentivar a sociedade a participar e a colaborar com a promoção dos direitos dos portadores de necessidades especiais.

No que concerne à habilitação e à reabilitação profissional, concluiu-se que são um investimento em longo prazo, mas que pode trazer inúmeras vantagens, como a redução da discriminação e o aprimoramento do mercado de trabalho. Contudo, são atividades caras e complexas, de pouca incidência na sociedade brasileira, carecendo de incentivos do Estado e da conscientização social.

Ao final, foram apontadas algumas propostas que merecem credibilidade na proteção dos PNES. Dentre elas, destacou-se o teletrabalho, como forma de superação das barreiras arquitetônicas e flexibilização do mercado de trabalho. Mencionou-se, ainda, que a criação de instituições que acompanhem e qualifiquem os PNES para o mercado de trabalho é uma forma interessante de se integrar o PNE, a qual terá grande efetividade se aliada ao incentivo Estatal e se realizada mediante parcerias entre estas instituições e as empresas, possibilitando-se a criação de novas frentes de trabalho.

Nesse diapasão, conclui-se pela necessidade de se respeitar e aplicar a legislação já existente, enfatizando a conscientização social e preparando os portadores de necessidades especiais para o mercado de trabalho, pois na maioria das vezes eles possuem limitações, qu, porém, não os impedem de exercer plenamente uma função no mercado de trabalho.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, L. A. D. *A proteção constitucional das pessoas portadoras de deficiência*. 3. ed. Brasília: CORDE, 2003.

BARROS, A. M. *Curso de direito do trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2006.

BASTOS, C. R. *Curso de direito constitucional*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BUENO, C. L. *A reabilitação profissional e a inserção da pessoa com deficiência no mercado de trabalho*. Disponível em: <<http://www.prt12.mpt.gov.br/prt/guia/textos/reabilita.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2009.

COUTINHO, A. R. A autonomia privada: em busca da defesa dos direitos fundamentais dos trabalhadores. In: WOLFGANG Sarlet Ingo (Org.). *Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

DARCANCHY, M. V. Teletrabalho e acesso das pessoas portadoras de necessidades especiais ao meio ambiente do trabalho. *Revista Justiça do Trabalho*, Porto Alegre: HS Editora, ano 23, n. 865, jan.2006.

FERREIRA, L. A. M. A inclusão da pessoa portadora de deficiência e o ministério público. Disponível em: <<http://www.institutointegrar.org.br/arquivos/A%20INCLUSO%20PESSOA%20PORTADORA%20DE%20DEFICIENCIA.doc>>. Acesso em: 22 jan. 2009.

GAGLIANO, P S. *Novo curso de direito civil*. Volume IV: Contratos. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

KARKOTLI, G. *Responsabilidade social empresarial*. Petrópolis: Vozes, 2006.

MARQUES DA SILVA, O. *A epopeia ignorada*. São Paulo: CEDAS, 1986.

PASTORE, J. *Oportunidades de trabalho para portadores de deficiência*. São Paulo: LTr, 2000.

PETTER, L. J. *Princípios constitucionais da ordem econômica*: o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

RIBAS, João B. C. *Emprego e Trabalho para Portadores de Deficiência*. Disponível em: <<http://www.lerparaver.com/node/272> >. Acesso em: 1 maio 2009.

SILVA, J A. *Curso de direito constitucional positivo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SUGUIMATSU, M T. F. O teletrabalho: diferenciadores determinantes da disciplina Jurídica Aplicável e a Proteção do Trabalhador. In: HASSON Roland (Coord). *Direito dos trabalhadores & direitos fundamentais*. Curitiba: Juruá, 2003.

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: DOS PRIMÓRDIOS À POLÍTICA DE FUNDOS

FINANCING BASIC EDUCATION IN BRAZIL: FROM THE BEGINNING TO FUND POLICIES

Silvio César Nunes MILITÃO¹

Andreia Nunes MILITÃO²

RESUMO: Este artigo apresenta a trajetória histórica do financiamento da educação pública brasileira, abrangendo desde os seus primórdios até a corrente política de Fundos (FUNDEF/FUNDEB) introduzida no país a partir da segunda metade da década de 1990. Analisa o funcionamento e as características principais do FUNDEF e do FUNDEB, cotejando-os. A partir da análise dos textos legais e da produção acadêmica acerca do tema em questão, demonstra que a atual sistemática de financiamento da educação básica, apesar de alguns importantes avanços em relação à situação anterior, prolonga a lógica do Fundo precedente e não supera algumas das suas principais limitações.

Palavras-chave: Educação Básica. Financiamento da Educação. FUNDEB. FUNDEF.

ABSTRACT: This article presents the historical trajectory of financing Brazilian public education, since its beginnings until the chain Funds policy (FUNDEF/FUNDEB) introduced in the country in the second half of 1990. It analyzes the functioning and the main charac-

¹ Doutor em Educação pela FFC/UNESP de Marília-SP; Professor do Departamento de Educação da FCT/UNESP de Presidente Prudente-SP. E-mail: silvio@fct.unesp.br.

² Mestre em História pela FCHS/UNESP de Franca-SP; Professora da UNILAGO de São José do Rio Preto-SP. E-mail: andreiamilitao@ig.com.br.

teristics of FUNDEF and FUNDEB, comparing them. By analyzing legal documents and bibliography related to the subject, it demonstrates that the current systematic of financing basic education, in spite of some advances in relation to the previous situation, maintains the precedent Fund logic and does not overcome some of its main limitations.

Key-words: Basic education. Education financing. FUNDEB. FUNDEF

1. Introdução

O financiamento da educação pública, até a primeira metade da década de 1990, foi tema de reduzidos estudos no Brasil. Contudo, a partir da introdução da política de Fundos para gerir os recursos financeiros da educação no país, a temática em questão adquire grande destaque, com a correspondente multiplicação de estudos e publicações.

Tal política foi materializada, inicialmente, pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), criado pela Emenda Constitucional nº. 14/96 e regulamentado pela Lei nº. 9.424/96 para um período de vigência de dez anos (1997 a 2006).

Reiteradamente criticado pela maioria dos estudiosos do financiamento da educação, (BASSI, 1999; CALLEGARI; CALLEGARI, 1997; CALLEGARI, 2007; DAVIES, 1999, 2004, 2008; GUIMARÃES, 1998, 2004; MELCHIOR, 1997; MONLEVADE, 1997; OLIVEIRA, 1999; 2004; PINTO, 1999; 2005; 2007), o agora extinto FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), criado pela Emenda Constitucional nº. 53/06 e regulamentado em definitivo pela Lei nº. 11.494/073.

Este artigo analisa, de maneira mais detalhada, os avanços e limites da política de Fundos para o financiamento da educação básica

³ EC nº. 53/06 foi regulamentada inicialmente pela Medida Provisória nº. 339, de 28 de dezembro de 2006.

pública brasileira, enfocando o funcionamento e as características principais do FUNDEF e do FUNDEB.

Para tanto, inicialmente reconstitui a história do financiamento da educação pública no Brasil até chegar à atual vinculação constitucional de recursos para o setor, determinada pela Constituição Federal de 1988 (artigo 212), sobre a qual incide a contemporânea política de Fundos em curso no país.

2. Financiamento da educação no Brasil: retrospectiva histórica

A história da educação formal e sistemática no Brasil tem início em 1549, quando aqui chegam os primeiros Jesuítas – religiosos pertencentes à Ordem denominada Companhia de Jesus e a serviço do Rei de Portugal para o ensino da juventude e para a pregação catequética do cristianismo nas conquistas além-mar – incumbidos da fundação do primeiro colégio no país.

Seu financiamento previa duas fontes de recursos:

para a instalação do Colégio, o Rei dava à Companhia um dote inicial suficiente para sua construção e equipamento e, como reforço de custeio e possibilidade de expansão, lhe doava terras e a faculdade de nelas investir e delas tirar proveito. (MONLEVADE, 1997, p. 52).

Obedecendo ao duplo esquema de financiamento (dote real para instalação e terra para usufruto do trabalho dos religiosos), os Jesuítas fundaram muitos outros colégios secundários (num total de dezessete) e,

ao redor de cada um, ou em locais avançados do interior, dezenas de escolas de primeiras letras, umas exclusivas em missões indígenas, outras para atender às populações periféricas das paróquias centrais. (MONLEVADE, 1997, p. 22).

Como os dotes reais começaram a falhar e rarear, os colégios e escolas foram “se fundando não mais com o dinheiro do Rei, mas à

medida que se multiplicavam e se vendiam para os engenhos e para os garimpeiros bois e vacas dos pastos sem fim” da Companhia de Jesus, que tornou-se

empresa de gado muito bem-sucedida e auto-suficiente. Assim ficava na prática dispensada a Coroa de investir de seus impostos na educação pública e gratuita que os jesuítas davam à elite dos brancos e à fração controlada de índios que lhes era facultado missionar. (MONLEVADE, 1997, p. 22).

Contando inicialmente com o subsídio da Coroa portuguesa e logo depois com recursos próprios, os Jesuítas dominaram a educação brasileira por mais de dois séculos (1549-1759). Neste período, como nosso país era uma colônia portuguesa organizada sob a égide da monocultura da cana-de-açúcar para exportação, baseada no latifúndio e no trabalho escravo, a educação escolar não se fazia necessária para o desenvolvimento das atividades de produção, permanecendo à margem e servindo mais como um mero símbolo de status para um limitado grupo de pessoas pertencentes à classe dominante, como os donos de terra e senhores de engenho.

Deste modo, a educação jesuítica foi direcionando-se cada vez mais para a formação das elites, dando início, assim, ao caráter de classes que marca a educação brasileira até os dias de hoje.

Conforme revela Romanelli (1992, p. 35), “os colégios instalados pelos jesuítas destinavam-se à educação média para os homens da classe dominante, parte da qual continuou nos colégios preparando-se para o ingresso na classe sacerdotal”.

Tais colégios “[...] também preparavam para os estudos superiores, em universidades europeias, os jovens que não buscavam a vida sacerdotal”. A educação elementar para a população branca em geral (salvo as mulheres) e índia era ministrada pelos Jesuítas nas chamadas escolas de primeiras letras (HAIDAR; TANURI, 1998, p. 59).

Vale informar que, no período colonial, outras Ordens Religiosas – beneditinos, carmelitas, franciscanos, dominicanos – também

se estabeleceram no Brasil e difundiram as denominadas “escolas particulares ‘patrocinadas’”, também gratuitas, mas não “oficiais”, ou seja, não constantes da rede de concessão real do ensino à Companhia de Jesus. Estas escolas, na sua quase totalidade de primeiras letras, suplementavam o que os Jesuítas não podiam abarcar, dispensando mais uma vez a Coroa de investir parte de seu quinto no atendimento à demanda por educação escolar (MONLEVADE, 1997, p. 22).

Entendendo que o sistema jesuítico estava mais articulado aos interesses da própria Companhia de Jesus que àqueles da Coroa, o Primeiro Ministro português Marquês de Pombal expulsou os Jesuítas de Portugal e de todas as colônias, confiscando suas riquezas.

Expulsos os Jesuítas, seu orgânico sistema de educação foi substituído pelo esquema das Aulas Régias, sistema não seriado de aulas avulsas e isoladas ministradas por professores que obtivessem a licença do Rei após a solicitação de algum vereador da Câmara Municipal local, custeado por um novo imposto criado para tal finalidade: “o subsídio literário, cobrado de açougues e destilarias de cachaça, no litoral e interior da Colônia”, que começou a funcionar timidamente a partir de 1772 (MONLEVADE, 1997, p. 24).

A partir de então, “erigiu-se o Poder Público como o principal mantenedor do sistema escolar, o que perdura até hoje” (MELCHIOR, 1981, p. 9).

Ao final do século XVIII a Colônia brasileira apresentava um quadro educacional deplorável: além de “algumas aulas régias criadas com a reforma pombalina”, possuía “algumas escolas primárias e secundárias, em mãos de eclesiásticos” (ROMANELLI, 1992, p. 38).

No início do século XIX, o Brasil passou por importantes mudanças políticas, sem que o modelo agro-exportador baseado na monocultura, no latifúndio e no trabalho escravo sofresse alterações de monta.

Como revela Gadotti (1993), a partir de 1808, com a vinda da família real portuguesa para o Brasil, fugindo da invasão napoleônica, são criados os primeiros cursos superiores (não-teológicos) na Colônia. A preocupação educacional da monarquia portuguesa aqui

instalada restringiu-se à formação dos quadros militares e administrativos de que necessitava, bem como das elites governantes.

Assim, surgiram inicialmente a Academia Real da Marinha e a Academia Real Militar (ambas em 1808); já os cursos Médico-Cirúrgicos (entre 1808 e 1809), os cursos de Comércio (1809), Agricultura (1812), Química (1812) e Desenho Técnico (1818) vieram na sequência para atender à necessidade premente de especialistas. Posteriormente, foram criados os cursos de Ciências Jurídicas e Sociais (1827).

Como bem destaca Monlevade (1997, p. 56), tais cursos superiores “ligados à corte e à carreira militar” foram “financiados não pelo subsídio literário, mas pelos quintos da Coroa”.

Infelizmente, a presença da família real no Brasil trouxe sensíveis mudanças apenas para o ensino superior, ficando “os demais níveis de ensino em situação de abandono total” (ROMANELLI, 1992, p. 38).

A Independência política, proclamada em 1822, também não veio alterar, pelo menos de imediato, o quadro da situação educacional do país.

A Constituição do Império, outorgada em 1824, estabeleceu um importante princípio educacional: “a instrução primária é gratuita a todos os cidadãos”. Contudo, apesar de garantir escolas primárias para todos, o texto constitucional não previu “uma forma de captação e destinação de recursos para fazer frente às suas despesas: construção e equipamentos das escolas, pagamento de professores, custeio da sua administração” (MONLEVADE, 1997, p. 195).

Como “as finanças da Corte não suportavam o custeio” da criação de escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares populosos determinada por lei de 15 de outubro de 1827, a solução encontrada foi passar “para as Províncias o encargo de criar e custear as escolas públicas” (MONLEVADE, 1997, p. 57).

Assim, mediante a edição do Ato Adicional de 1834, o poder central se reservou o direito de promover a educação superior em todo o Império e a educação no Município da Corte, delegando às

Províncias a incumbência de promover a educação primária e secundária em suas jurisdições.

Monlevade (1997, p. 57) observa que este “é o tempo em que a cada Província se permitiu cobrar impostos sobre o que hoje chamamos de ‘circulação de mercadorias’”.

Como o autor supracitado bem sintetiza:

[...] de 1834 a 1934 o ensino público e gratuito evoluiu de forma mais lenta que a população escolarizável. O governo central com pequena parte de seus impostos, cobrados principalmente da exportação de café, financiava faculdades isoladas de ensino superior. As províncias e, depois de 1989, os estados foram fundando escolas primárias nas cidades e comunidades rurais, um liceu secundário em cada capital e algumas escolas normais ou institutos de educação para a formação dos professores, à medida que crescia a arrecadação dos impostos sobre o consumo de mercadorias. (MONLEVADE, 1997, p. 195-196).

3. Vinculação constitucional de recursos: uma história de altos e baixos

Dada a insuficiência dos recursos específicos voltados à educação, governo central e províncias “tiveram de ir lançando mão, cada vez mais, dos recursos da receita geral de impostos dos orçamentos” para custear o ensino público no período imperial (MELCHIOR, 1981, p. 27).

Aventada durante as décadas finais do período monárquico, a vinculação obrigatória de recursos públicos orçamentários para aplicação em educação somente foi adotada em tempos republicanos. Tal vinculação, inserida pela primeira vez na Constituição Federal (CF) de 1934, possui uma história de altos e baixos no Brasil.

Depois de 1934, quando se vinculou 10% da receita de impostos da União e dos municípios e 20% da dos Estados e Distrito Federal, a vinculação de recursos para a educação em nível nacional “apareceu e desapareceu sistematicamente nos sucessivos textos constitucionais e na legislação educacional decorrente” (OLIVEIRA, 2007, p. 91).

Suprimida na CF de 1937, a vinculação foi restabelecida com a Carta Magna de 1946, que “[...] repetia os percentuais mínimos da CF de 1934, com exceção do percentual dos municípios, que passou para o mínimo de 20%” (DAVIES, 2004, p. 13).

Em 1961, com a aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024, de 20/12/61), o percentual da União sofreu alteração e subiu para 12%, mantendo-se em 20% o percentual de vinculação das demais esferas administrativas.

A CF de 1967, outorgada pelo governo militar, retirou novamente a vinculação de recursos para fins educacionais. Com a Emenda Constitucional (EC) nº. 1, de 1969, a vinculação obrigatória de 20% retornou somente para os municípios.

Tal qual a EC nº. 1/69, a Lei Federal nº. 5.692, de 11/08/1971, não trouxe nenhuma vinculação para União, Estados e Distrito Federal, mantendo a vinculação (de 20%) somente na esfera municipal.

A vinculação de recursos para as três esferas administrativas só foi restaurada com a aprovação da EC nº. 24, em 1/12/1983, que estabeleceu os seguintes percentuais de aplicação mínima obrigatórios em educação: União (13%), Estados e Distrito Federal (25%) e Municípios (25%).

A CF de 1988 preservou a vinculação de recursos para a educação, mantendo o percentual mínimo de 25% da receita de impostos (compreendidas inclusive as transferências) para Estados, Distrito Federal e Municípios e ampliando a alíquota da União de 13% para 18% (artigo 212).

Historicamente, os percentuais de vinculação de recursos para a educação apresentam uma variação considerável no Brasil, com visível tendência do aumento das alíquotas da vinculação. Contudo, pesquisadores do tema (DAVIES, 2004; CALLEGARI, 2007; OLIVEIRA, 2007) observam que, coincidentemente, tal vinculação foi suprimida nos períodos de ditaduras.

A tabela 1 apresenta, sinteticamente, a evolução quanto à adoção da vinculação constitucional de recursos no país e à variação dos percentuais.

Tabela 1. Alíquotas da vinculação de recursos para a Educação no Brasil.

Ano	Disposição Legal	Esfera da Vinculação		
		União	Estados e DF	municípios
1934	CF 1934	10%	20%	10%
1937	CF 1937	nenhuma	nenhuma	nenhuma
1946	CF 1946	10%	20%	20%
1961	LDB 4.024	12%	20%	20%
1967	CF 1967	nenhuma	nenhuma	nenhuma
1969	EC 1	nenhuma	nenhuma	20%
1971	Lei 5.692	nenhuma	nenhuma	20%
1983	EC 24	13%	25%	25%
1988	CF 1988	18%	25%	25%
1996	LDB 9.394	18%	25%	25%

Fonte: Oliveira (2007, p. 92), adaptado.

Vale esclarecer que os atuais percentuais mínimos vinculados para as três esferas administrativas incidem somente sobre a receita de impostos (compreendida as transferências) e não sobre a receita tributária⁴, que “[...] é o conjunto das receitas de impostos, receitas de taxas e receitas de contribuições” (MELCHIOR, 1981, p. 43).

Na precisa explicação de Oliveira (2007, p. 84):

Taxa é um tributo que recai sobre um bem ou serviço de caráter econômico, como por exemplo, a água fornecida por um sistema de águas públicas. Está relacionada primordialmente ao benefício específico recebido pelo pagador e não à sua utilidade pública. Uma contribuição de melhoria⁵ é um tributo exigido como contribuição no custeio de uma obra pública, quando esta valoriza o imóvel de propriedade do contribuinte. Um imposto é uma contribuição compulsória destinada às necessidades gerais da administração pública. Está relacionado primordialmente à utilidade pública e não a um benefício específico recebido.

⁴ Somente na EC 1/69 e na Lei 5.692/71 “[...] menciona-se receita tributária e não receita de impostos” (OLIVEIRA, 2007, p. 92).

⁵ “Aqui se enquadra, tipicamente, a contribuição que os proprietários de imóveis pagam em decorrência do asfaltamento da rua” (OLIVEIRA, 2007, p. 84).

Vê-se, então, que “o dispêndio mínimo obrigatório para manutenção e desenvolvimento do ensino refere-se exclusivamente aos impostos, embora a educação receba outras contribuições, como o Salário-Educação, que não entram no montante relativo aos 18% e 25%” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2003, p. 193).

Segundo estabeleceu a CF de 1988, os impostos federais, estaduais e municipais destinados à educação são os constantes na tabela 2.

Tabela 2. Impostos próprios discriminados na CF de 1988, divididos por esfera de poder

Esfera Administrativa	Imposto
União	Imposto de Importação – II
	Imposto de Exportação – IE
	Imposto de Renda e proventos de qualquer natureza – IR
	Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI
CF 1988 Art. 153	Imposto sobre Operações Financeiras – IOF
	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR
	Imposto sobre Grandes fortunas – IGF ¹
	Imposto sobre Transmissão “causa mortis” e doação, de quaisquer bens ou direitos – ITCM
Estados	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS
	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA
	Adicional, de até 5%, sobre o Imposto de Renda – AIR
	Imposto de Renda dos servidores estaduais – IRRF
Municípios ² CF 1988 Art. 156	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU
	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI
	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS

Fonte: adaptação de Monlevade (1997, p.60-63) e Oliveira (2007, p. 85).

Além dos impostos próprios que arrecadam, Estados e municípios também devem aplicar na educação 25%, no mínimo, dos impostos a eles transferidos constitucionalmente.

Conforme explicam Libâneo, Oliveira e Toschi (2003, p. 195), os Estados recebem de transferência da União o Fundo de Participação dos Estados (FPE), “que representa 21,5% sobre o IR e o IPI recolhidos no estado”, além de uma alíquota de 30 “do IOF sobre o ouro recolhido no estado”.

Da arrecadação federal os municípios recebem como transferências “o Fundo de Participação dos Municípios (22,5% do IR e IPI), 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) e 70% do IOF-Ouro”. Como transferências dos Estados, recebem 50% da arrecadação do IPVA e 25% da arrecadação do ICMS (MONLEVADE, 1997, p. 63).

Se a maioria dos Estados “baseia sua saúde financeira no ICMS” e outros “têm no FPE sua maior fonte de receita”, a maioria dos municípios brasileiros baseia suas despesas na receita de transferências: os menores vivendo “de FPM e os mais industrializados ou de agricultura altamente mecanizada e produtiva, de ICMS, principalmente” (MONLEVADE, 1997, p. 62-63).

Assim, os outros impostos são “de pequeno porte e de significância irrelevante para o total a ser gasto na educação em geral” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2003, p. 195).

A vinculação definida no texto constitucional de 1988 foi ratificada pelo artigo 69 da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº. 9.394/96), que reproduziu fielmente, no artigo 69, o índice mínimo a ser aplicado pelos entes federados.

A propósito, além da receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (inciso I) e da receita de transferências constitucionais (inciso II), o artigo 68 da LDB/96 especificou, ainda, outras fontes de recursos destinados à educação, a saber: receita do salário-educação e de outras contribuições sociais (inciso III), receita de incentivos fiscais (inciso IV) e outros recursos previstos em lei (inciso V).

O salário-educação, criado pela Lei nº. 4.440 de 1964, é a principal contribuição social para uso na educação e importante fonte para o seu financiamento, cuja alíquota é de 2,5% sobre a folha de pagamento das empresas.

Segundo Oliveira (2007, p. 88), o salário-educação:

É recolhido ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), daí remetido ao Ministério da Previdência, que o repassa para o Ministério da Educação. Este remete a verba correspondente a 60% para o estado arrecadador, em

cotas mensais, chamadas de Quota Estadual do Salário Educação (Qese). Os 40% restantes, a cota federal, constituem o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e são aplicados nos Estados e municípios com maiores defasagens educacionais. A cota estadual é distribuída entre estados e municípios proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental⁶ nas respectivas redes de ensino.

Os incentivos fiscais “são isenções ou reduções de impostos, com vistas a induzir determinado comportamento dos agentes econômicos”. Deste modo, tendo em vista “induzir uma maior preocupação da sociedade para com a educação, pode-se instituir incentivos fiscais” (OLIVEIRA, 2007, p. 89)⁷.

Os outros recursos previstos em lei configuram-se como uma prescrição geral, ou seja, o inciso V do Art. 68 da LDB/96 “prevê a possibilidade de estabelecimento de outras fontes de recursos para a educação, desde que devidamente estabelecidos por legislação competente” (OLIVEIRA, 2007, p. 89).

Embora careça de especificidade e peque pela generalidade, o disposto no artigo 68 “apresenta-se como indicador para a ampliação dos investimentos em educação, se for considerado que os valores per capita praticados no Brasil são insuficientes para assegurar um ensino de qualidade” (PINTO; ADRIÃO, 2006, p. 30).

No tocante, ainda, à parte referente aos recursos financeiros, é consenso entre os especialistas (DAVIES, 2004; DEMO, 1997; PALMA FILHO, 2006; PINTO; ADRIÃO, 2006) que a LDB/96 avançou muito ao definir o que pode ou não ser considerado como despesa com a manutenção e o desenvolvimento do ensino (MDE),

⁶ De acordo com a Emenda Constitucional nº. 53, de 2006, os recursos provenientes do Salário-Educação podem ser aplicados em toda a educação básica e não somente no ensino fundamental, como ocorria até então.

⁷ Tal política é bem exemplificada pelo “antigo incentivo para o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), que permitia às empresas aplicarem parte dos impostos devidos diretamente neste programa educacional” (OLIVEIRA, 2007, p. 89).

concorrendo assim para evitar, ou pelo menos reduzir, o histórico problema dos desvios de recursos destinados à educação.

Como ressalta Demo (1997, p. 53-54), antes desta delimitação “reinava alguma confusão na definição do que seria aplicação em educação, sendo conhecidos casos de abuso de recursos para atividades escusas ou suspeitas, ou pelo menos estranhas, como construção de pontes e estradas, sob a alegação de que estariam a serviço ou no caminho de alguma escola”.

Assim, se por um lado

Art. 70 – Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V – realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. (BRASIL, 1996b).

Por outro,

Art. 71 – Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I – pesquisa, quando não vinculadas às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino,

que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II – subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III – formação de quadros especiais para administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV – programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V – obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI – pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1996b).

Apesar do importante avanço representado pelos artigos 70 e 71, que estabeleceu parâmetros mais claros para a aplicação dos recursos da educação em MDE, tais dispositivos ainda deixam “abertas algumas frestas preocupantes” (DEMO, 1997, p. 54) que podem ser exploradas pelos administradores públicos.

4. FUNDEF: funcionamento e consequências

A Emenda Constitucional nº. 14/96, dentre outras alterações⁸, modificou o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que tinha a seguinte redação no texto da Carta Magna de 1988:

Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o Art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. (BRASIL, 1988).

⁸ A EC 14/96 modificou os seguintes artigos da CF de 1988: 34, 208, 211 e 212.

Após a edição de tal emenda, o referido artigo passou a ter a seguinte redação:

Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o ‘caput’ do Art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério. (BRASIL, 1996a).

Trata-se de uma subvinculação dos recursos já vinculados constitucionalmente à educação, que confere clara prioridade ao financiamento do ensino fundamental em detrimento dos demais níveis, etapas e modalidades de ensino que compõem a educação básica.

Este artigo, ao mesmo tempo em que ampliou “os recursos a serem aplicados no ensino fundamental por parte de estados, Distrito Federal e municípios (de 50% para 60% dos recursos vinculados)”, reduziu as responsabilidades da União⁹ com ele (de 50% para 30%) (OLVIEIRA, 2007, p. 109).

Para dar cumprimento ao disposto no caput do Art. 60 do ADCT, seu parágrafo 1º determinou a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, do mecanismo denominado FUNDEF.

Como se sabe, tal Fundo, de natureza contábil e de âmbito estadual, reunia automaticamente 15% (60% dos 25% constitucionalmente vinculados à educação) de impostos e transferências (ICMS, FPE, FPM, IPI - Exportação e LC 87/96)¹⁰ pertencentes a cada estado e seus respectivos municípios, aos quais retornavam proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas redes de ensino fundamental.

⁹ Parágrafo 6º do Art. 60 do ADCT.

¹⁰ Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços, Fundo de Participação dos Estados, Fundo de Participação dos Municípios, Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações, recursos relativos à desoneração de exportações, respectivamente.

Regulamentado logo depois pela Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, o FUNDEF foi implantado obrigatoriamente no país a partir de 1º de janeiro de 1998. Somente o Pará antecipou seu funcionamento para 1997.

Conforme estabeleceu a lei do FUNDEF, coube à União complementar o Fundo dos Estados em que os recursos foram insuficientes para garantir o custo mínimo anual por aluno. Estabeleceu, ainda, que 60% do montante do FUNDEF deveria ser aplicado no pagamento dos professores em exercício.

Previsto para durar até 2006, o FUNDEF recebeu muitas críticas, sobretudo pela:

- 1) concentração de recursos no ensino fundamental em detrimento das outras etapas e modalidades de ensino que compõem a educação básica;
- 2) ausência de dinheiro “novo” para o sistema educacional brasileiro como um todo; e
- 3) ínfima – e ilegal – contribuição da União para o Fundo.

Inspirado na orientação de organismos internacionais, notadamente do Banco Mundial, o FUNDEF voltou-se exclusivamente ao financiamento do ensino fundamental e acabou inviabilizando a manutenção e desenvolvimento – em quantidade e qualidade – da educação infantil, da educação de jovens e adultos e do ensino médio, que ficaram “órfãos” de recursos com a implantação desse Fundo.

Tendo como característica central a redistribuição, em âmbito estadual, de parte dos impostos e transferências já vinculados à educação antes do seu advento, o FUNDEF não adicionou recursos novos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

Durante sua vigência, foi sempre minúscula a contribuição do governo federal, tanto na gestão de FHC quanto na de Lula, na complementação dos Fundos estaduais que não conseguiram alcançar o valor mínimo por aluno/ano fixado pelo Presidente da República. Descumprindo o disposto no parágrafo 1º do artigo 6º da Lei nº

9.424/9611, o governo federal subdimensionou sistematicamente tal valor, fazendo assim com que a complementação da União fosse “[...] sempre em menor volume e atingindo menos estados” (OLIVEIRA, 2007, p. 116)¹².

É inegável, entretanto, reconhecer que a complementação da União (ainda que ilegal) contribuiu para atenuar a gritante desigualdade de recursos educacionais que impera no Brasil. A redistribuição do FUNDEF, entre os governos federal e municipais, por sua vez, também concorreu para certa equalização de condições de financiamento da educação dentro de cada estado (não no país como um todo).

Decorrido todo o tempo previsto para a duração do FUNDEF, os pesquisadores do tema são unânimes em apontar que o seu principal efeito foi o de fomentar a municipalização do ensino fundamental em termos nacionais.

Após sua vigência expirar em 31 de dezembro de 2006, o FUNDEF foi então substituído pelo FUNDEB, sistemática de financiamento da educação básica aventada ainda nos anos 1990 para corrigir as limitações e efeitos negativos do Fundo precedente.

5. FUNDEB: funcionamento, avanços e limites

A Emenda Constitucional nº. 53/06, modificando o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Magna de 1988, criou o FUNDEB em substituição ao FUNDEF, mantendo, contudo, a sua mecânica de captação e distribuição de recursos.¹³

Nos mesmos moldes do FUNDEF, por um tempo determinado, o novo Fundo prevê, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, para a manutenção e desenvolvimento da educação básica, a subvin-

¹¹ Tal dispositivo legal determinava que o valor mínimo por aluno/ano não poderia ser “[...] inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas”.

¹² Mediante tal artifício, a União deixou de injetar no FUNDEF cerca de “[...] R\$ 30 bilhões até o final de 2006” (DAVIES, 2008, p. 27).

¹³ A EC nº 53/06 alterou, também, os artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988.

culação de parte (80% de 25%) dos recursos constitucionalmente destinados à educação, que retornam para os entes federados em valores proporcionalmente relativos ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino.

Previsto para durar 14 anos (até 31 de dezembro de 2020), o FUNDEB repete a lógica de vigência provisória do Fundo precedente, o que certamente dificulta o planejamento de longo prazo numa área que, sabidamente, requer medidas de caráter permanente.

Respondendo às críticas que haviam sido feitas ao FUNDEF, o FUNDEB – apesar das gritantes semelhanças – apresenta duas diferenças marcantes em relação ao Fundo extinto, a saber: composição e abrangência.

Além dos impostos e transferências que já faziam parte do FUNDEF (ICMS, FPE, FPM, IPI - Exportação e LC 87/96), o FUNDEB incorporou outros três: IPVA, ITCMD e ITR14. Ademais, no Fundo em vigor, o percentual da subvinculação (de 15%, no FUNDEF) subiu para 20% dos recursos arrecadados com os impostos e transferências arroladas.

A base de incidência do FUNDEB, entretanto, obedeceu a um gradualismo no que se refere ao novo percentual proposto, plenamente alcançado somente no terceiro ano de sua vigência. Conforme demonstrado no quadro 1, a escala de implementação gradual foi a que segue: a) fontes que já formavam o FUNDEF: 16,66%, no primeiro ano; 18,33%, no segundo; e 20%, a partir do terceiro ano; b) fontes acrescidas pelo FUNDEB: 6,66%, em 2007; 13,33%, em 2008; e 20%, a partir de 2009.

Quadro 1 – Comparativo entre FUNDEF e FUNDEB: fontes e percentuais

Fontes	FUNDEF (1997/2006)	FUNDEB		
		1º ano (2007)	2º ano (2008)	3º ano em diante (2009/2020)
ICMS	15%	16,66%	18,33%	20%
PFE/FPM	15%	16,66%	18,33%	20%
IPI - Exportação	15%	16,66%	18,33%	20%

¹⁴ Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotivos, Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Quaisquer Bens e Direitos, Imposto sobre propriedade Territorial Rural, respectivamente.

LC 87/96	15%	16,66%	18,33%	20%
IPVA	-	6,66%	13,33%	20%
ITR	-	6,66%	13,33%	20%
ITCMD	-	6,66%	13,33%	20%

Fonte: EC nº 14/96 e EC nº 53/06 (elaboração do autor).

Não obstante a ampliação da base de incidência e da alíquota de subvinculação, o FUNDEB, a exemplo do FUNDEF, não representa a inclusão de novos recursos para o sistema educacional como um todo, visto que se limita apenas e tão somente à redistribuição de grande parte (80% de 25%) dos recursos já constitucionalmente vinculados à educação (CALLEGARI, 2007; DAVIES, 2008; OLIVEIRA, 2007; PINTO, 2005).

Convém observar que nesta nova sistemática de financiamento da educação básica entram, proporcionalmente, mais alunos do que verbas, minando o efeito positivo da ampliação dos recursos do FUNDEB propalado pelo governo federal (DAVIES, 2008; SAVIANI, 2008).

Na precisa análise de Davies (2008, p. 43-44), no decorrer da vigência do FUNDEB:

[...] o impacto positivo do acréscimo, a partir do terceiro ano, de 5% (de 15% para 20%) dos impostos do FUNDEF (ICMS, FPE, FPM, IPI – Exportação e LC 87/96), que são os mais vultosos, e de 20% de impostos novos (IPVA, ITCMD e ITR), que não representam volumes proporcionalmente significativos em termos nacionais, será bastante reduzido ou mesmo anulado pela inclusão das matrículas de educação infantil, EJA e ensino médio.

Na perspectiva de alguns autores (CALLEGARI, 2007; DAVIES, 2008, OLIVEIRA, 2007; SAVIANI, 2008), a diferença fundamental – e o maior avanço – do FUNDEB em relação ao FUNDEF é que o atual Fundo ampliou a área de abrangência para além do ensino fundamental e passou a contemplar todas as etapas e modalidades que compõem a educação básica.

Desse modo, além de suplantar uma das principais limitações do Fundo precedente, o FUNDEB contribui para resgatar o conceito

de educação básica no seu mais lídimo significado, fragmentado em tempos de FUNDEF.

Cumprir destacar que a incorporação das matrículas referentes aos demais níveis da educação básica ao FUNDEB, excetuando-se as do ensino fundamental regular e especial, também obedeceu a um gradualismo de 1/3 ao ano, até atingir o percentual definitivo de 100% em 2009, terceiro ano de vigência do Fundo, conforme demonstrado no quadro 2.

Quadro 2 – Escala de inclusão progressiva de matrículas no FUNDEB

Etapas/modalidades da educação básica	Fração de matrículas consideradas		
	1º ano (2007)	2º ano (2008)	3º ano em diante (2009/2020)
Educação infantil (creche e pré-escola)	1/3	2/3	100%
Ensino fundamental (regular e especial)	100%	100%	100%
Ensino fundamental (EJA)	1/3	2/3	100%
Ensino médio (regular, profissional integrado e EJA)	1/3	2/3	100%

Fonte: EC nº 53/06 (elaboração do autor).

Um aspecto em que o FUNDEB representa inegável avanço, comparado ao FUNDEF, refere-se à forma de complementação da União, fixada em, no mínimo, 10% do valor total, observando-se, também, a seguinte progressividade: 2 bilhões de reais, no primeiro ano de vigência (2007); 3 bilhões de reais, no segundo ano (2008); 4,5 bilhões de reais, no terceiro ano (2009); e, a partir do quarto ano (2010), 10% do total de recursos do novo Fundo.

O único recurso verdadeiramente “novo” do FUNDEB, a complementação da União permanece destinada apenas às unidades da federação onde o valor por aluno/ano não alcançar o mínimo definido nacionalmente e, certamente, continuará a atingir somente os estados mais pobres do Brasil, notadamente do Norte e Nordeste¹⁵, tal qual ocorreu na vigência do FUNDEF.

¹⁵ No primeiro ano (2007) de vigência do FUNDEB, oito estados receberam complementação da União: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. À lista anterior foi acrescido o Estado do Amazonas nos anos de 2008, 2009 e 2010.

Apesar do avanço representado pelo FUNDEB ao “constitucionalizar” a complementação da União, a contribuição financeira do governo federal, além de muito aquém da sua participação na receita tributária nacional, ainda não é suficiente para a garantia da universalização de uma educação de qualidade em todo o país (CAMARGO; PINTO; GUIMARÃES, 2008; DAVIES, 2008). Não se pode esquecer, também, que os recursos da União aplicados no novo Fundo destinam-se a toda a educação básica, não apenas ao ensino fundamental, como ocorria no FUNDEF, sendo, portanto, menos significativo o patamar mínimo de 10% dos recursos totais do Fundo.

Repetindo a fórmula do FUNDEF, a legislação do FUNDEB prevê que pelo menos 60% dos recursos totais do Fundo sejam destinados ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Tal montante representa um retrocesso, que frustrou as expectativas das entidades representativas do magistério (DAVIES, 2008; SOUSA JUNIOR, 2006), uma vez que a primeira Proposta de Emenda Constitucional relativa à criação do FUNDEB (PEC 112/99) previa o aumento desse valor para 80%.

No que se refere à distribuição dos recursos, a legislação do FUNDEB veio aperfeiçoar a fórmula utilizada no Fundo precedente: considera o número de alunos da educação básica matriculados nas redes estadual e municipal de ensino, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 (§ § 2º e 3º do artigo 211)¹⁶, aplicando-se fatores de ponderação diferenciadores de custo aluno/ano em relação às distintas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino.

Se, no final de sua vigência, o FUNDEF operava com quatro¹⁷ diferenciações de custo aluno/ano para fins de distribuição de seus

¹⁶ Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (§ 2º); já os estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (§ 3º).

¹⁷ A diferenciação entre custos durante a vigência do FUNDEF foi a que segue: 1997 a 1999 - nenhuma diferenciação foi adotada; 2000 a 2004 - passou a existir duas diferenciações, uma

recursos, atualmente o FUNDEB utiliza 19 fatores de ponderação, que variam entre setenta centésimos (0,70) e um inteiro e trinta centésimos (1,30) e tem como referência o fator um inteiro (1,00) atribuído aos anos iniciais do ensino fundamental urbano.

Cabe à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica (CIFEB)¹⁸ fixar, anualmente, os fatores de ponderação aplicáveis às diversas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino.

A instituição da CIFEB, composta por um representante do Ministério da Educação, cinco representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e cinco do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED), constitui um importante avanço, uma vez que retira do arbítrio exclusivo do MEC a fixação do valor por aluno/ano (GOUVEIA; SILVA, 2009).

A tabela 3 apresenta os fatores de ponderação relativos aos variados segmentos em que a educação básica foi dividida para fins de distribuição dos recursos do FUNDEB, fixados para o período de 2007 a 2010.

para as séries iniciais do ensino fundamental e outra para as séries finais e educação especial; e 2005 a 2006 - quatro faixas de diferenciação foram consideradas: séries iniciais do ensino fundamental zona urbana; séries iniciais zona rural; séries finais zona urbana; e séries finais zona rural e educação especial.

¹⁸ Instituída pelo artigo 12 da Lei nº 11.494/2007, a CIFEB denominava-se Junta de Acompanhamento dos Fundos na Medida Provisória nº 339/2006, que regulamentou inicialmente o FUNDEB.

Tabela 3 - Evolução dos fatores de ponderação das matrículas da educação básica – FUNDEB (2007-2010).

ETAPAS, MODALIDADES, ESTABELECIMENTOS DE ENSINO			FATORES DE PONDERAÇÃO			
			2007	2008	2009	2010
Escolas Públicas Estaduais, Distritais e Municipais	Educação Infantil	Creche	0,80	-	-	-
		Creche integral	-	1,10	1,10	1,10
		Creche parcial	-	0,80	0,80	0,80
		Pré-escola	0,90	-	-	-
		Pré-escola integral	-	1,15	1,20	1,25
		Pré-escola parcial	-	0,90	1,00	1,00
	Ensino Fundamental	Anos iniciais urbano	1,00	1,00	1,00	1,00
		Anos iniciais no campo	1,05	1,05	1,05	1,15
		Anos finais urbano	1,10	1,10	1,10	1,10
		Anos finais no campo	1,15	1,15	1,15	1,20
		Tempo integral	1,25	1,25	1,25	1,25
	Ensino Médio	Urbano	1,20	1,20	1,20	1,20
		No campo	1,25	1,25	1,25	1,25
		Integral	1,30	1,30	1,30	1,30
		Educação profissional	1,30	1,30	1,30	1,30
	Educação	Especial	1,20	1,20	1,20	1,20
		Indígena e quilombola	1,20	1,20	1,20	1,20
	EJA	Avaliação no processo	0,70	0,70	0,80	0,80
		Educação profissional (avaliação no processo)	0,70	0,70	1,00	1,00
	Escolas Conveniadas ³	Creche integral	-	0,95	0,95	1,10
		Creche parcial	-	0,80	0,80	0,80

Fonte: (2007) Resolução nº 1, de 15/02/2007; (2008) Portaria/MEC nº 41, de 27/12/2007; (2009) Portaria /MEC nº 932, de 30/07/2008; (2010) Portaria/MEC nº 777, de 10/08/2010. (elaboração do autor).

Alguns dos fatores fixados, entretanto, têm sido fortemente criticados por não corresponderem ao custo-aluno real de determinadas etapas e modalidades de ensino, conforme demonstram alguns estudos de custo (VERHINE, 2006; PINTO; CARRERA, 2007).

Tais estudos indicam que a educação infantil, por exemplo, tem custo-aluno superior ao dos ensinos fundamental e médio. Contudo, o fator de 0,80 para a creche (parcial) significa que o valor por aluno/ano para esse segmento é 20% e 33,3%, respectivamente, inferior aos valores por aluno/ano fixados para as séries iniciais do ensino fundamental e para o ensino médio urbanos.¹⁹

Outro aspecto em que o FUNDEB representou um inegável avanço diz respeito ao controle social dos recursos. Espelhando-se no FUNDEF, a legislação regulamentadora do novo Fundo também previu a instituição de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS do FUNDEB) nos três níveis de governo, tendo-os tornado, porém, mais amplos e representativos, além de submetê-los a uma série de novas exigências relativas à composição dos Conselhos para viabilizar sua atuação (PINTO, 2007).

Considerações finais

Historicamente negligenciada pelo Poder Público, a educação brasileira se viu amparada a partir da CF de 1934, a qual introduziu, pela primeira vez, a vinculação de um percentual mínimo da receita de impostos para o seu financiamento.

Apesar de expressar certa priorização, tal vinculação apresenta sistemáticas marchas e contramarchas até se chegar aos atuais índices fixados pela Carta Magna de 1988 e, posteriormente, ratificados pela LDB/96.

A política de Fundos (FUNDEF/FUNDEB), instituída no Brasil a partir da segunda metade da década de 1990, criou uma subvin-

¹⁹ O valor anual mínimo nacional, por aluno, para as séries iniciais do ensino fundamental urbano (valor de referência) ficou definido em R\$ 1.415,97 para o exercício de 2010. Desse modo, os valores para a creche parcial e o ensino médio urbano foram fixados em R\$ 1.132,78 e R\$1.699,17, respectivamente.

culação no percentual mínimo da receita de impostos a ser aplicado em educação por Estados e municípios.

Com destinação exclusiva ao ensino fundamental, o FUNDEF “sacrificou” por toda a sua vigência o financiamento dos demais níveis e modalidades de ensino que compõem a educação básica, fato que suscitou muitos e importantes estudos sobre a temática.

Reiteradamente criticado pela maioria dos especialistas do financiamento da educação, o FUNDEF foi substituído pelo FUNDEB, vigente desde o início do ano de 2007, em todo o território nacional.

Indiscutivelmente, o novo Fundo representa um avanço considerável em relação ao Fundo precedente, sobretudo por estender a todas as etapas e modalidades de ensino que compõem a educação básica um mecanismo de financiamento e definir um patamar mínimo de participação de recursos da União (ainda que aquém das possibilidades e necessidades).

No entanto, ao manter a característica central do extinto FUNDEF, o FUNDEB, mais uma vez, postergou o enfrentamento de velhos problemas presentes no campo do financiamento da educação brasileira, tal como a histórica e extrema desigualdade de recursos disponíveis no âmbito das três esferas de governo (apenas parcialmente atenuada pelos referidos Fundos).

Depreende-se, então, que, ao contrário do propugnado pelo discurso oficial, a atual sistemática de financiamento da educação básica não representa uma panaceia para os problemas educacionais do país.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: 1988.

_____. *Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996*. Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação

ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: 1996a.

_____. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: 1996b.

_____. *Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no artigo 60 § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília: 1996c.

_____. *Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006*. Dá nova redação aos artigos 7º, 23, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: 2006a.

_____. *Medida Provisória nº 3339, de 28 de dezembro de 2006*. Regulamenta o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Brasília: 2006b.

_____. *Lei n.11.494, de 20 de junho de 2007*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília: 2007.

BASSI, M. E. (Coord.). *A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: impactos do Fundef no atendimento municipal*. São Paulo: Ação Educativa, 1999.

CALLEGARI, C.; CALLEGARI, N. *Ensino fundamental: a municipalização induzida*. São Paulo: SENAC, 1997.

CALLEGARI, C. *O FUNDEB e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo*. São Paulo: Ground; APEOESP, 2007.

CAMARGO, R. B.; PINTO, José M. R.; GUIMARÃES, J. L. Sobre o financiamento no plano de desenvolvimento da educação. *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, p. 817-839, set./dez. 2008

DAVIES, N. *FUNDEB: a redenção da educação básica?* Campinas: Autores Associados, 2008.

_____. *Financiamento da educação: novos ou velhos desafios?* São Paulo: Xamã, 2004.

_____. *O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Campinas: Autores Associados, 1999.

DEMO, P. *LDB: ranços e avanços*. São Paulo: Papirus, 1997.

GADOTTI, M. *Organização do trabalho na escola: alguns pressupostos*. São Paulo: Ática, 1993.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SILVA, Isabelle Fiorelli. Financiamento da educação no Brasil: FUNDEF e FUNDEB. In: CZERNISZ, E. C. S.; PERRUDE, M. R. S.; AOYAMA, A. L. F. (Orgs.). *Política e gestão da educação: questões em debate*. Londrina: UEL, 2009. p. 45-59.

GUIMARÃES, J. L. Alguns impactos do Fundef: apontamentos e incertezas após a sua implantação. In: MARTINS, A. M.; OLIVEIRA, C.; BUENO, M. S. S. (Orgs.). *Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 193-210.

_____. *A municipalização no ensino fundamental: e o impacto da Emenda Constitucional nº 14 sobre os municípios paulistas*. Marília, 1998, 166p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP.

HAIDAR, M. L. M.; TANURI, Leonor Maria. A educação básica no Brasil: dos primórdios até a primeira Lei de Diretrizes e Bases. In: MENESSES, João Gualberto et al. *Estrutura e funcionamento da educação básica*. São Paulo: Pioneira, 1998.

LIBANEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. *Educação Escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez, 2003.

MELCHIOR, J. C. A. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 1997.

_____. *A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil*. São Paulo: FEUSP, 1981. (Estudos e documentos, v.17).

MONLEVADE, J. *Educação pública no Brasil: contos & descontos*. Ceilândia, DF: Idea, 1997.

OLIVEIRA, Cl. Algumas observações sobre o financiamento do ensino. In: MARTINS, A. M.; OLIVEIRA, C.; BUENO, M S S. (Orgs.). *Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 129-142.

_____. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, C. et al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 11-36.

OLIVEIRA, R. P. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T (Orgs.). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB*. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007.

PALMA FILHO, J. C. Políticas públicas de financiamento da educação no Brasil. *EccoS*, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 291-311, jul./dez. 2006.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007.

_____. Requisitos para a construção do FUNDEB. In: LIMA, M. J. R.; ALMEIDA, M. R.; DIDONET, V. (Orgs.) *Fundeb: dilemas e perspectivas*. Brasília: edição independente, 2005, p. 67-78.

_____. Um fundinho chamado “Fundão”. In: DOURADO, L. F. (Org.). *Financiamento da educação básica*. Campinas, SP: Autores Associados, 1999. p. 85-98.

PINTO, J. M. R.; CARRERA, D. *Custo aluno qualidade inicial: rumo a educação pública de qualidade*. São Paulo: Global, 2007.

PINTO, J. M. R.; ADRIÃO, T. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. *EccoS*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 23-46, jul./dez. 2006.

ROMANELLI, O. *História da educação no Brasil: 1930-1973*. Petrópolis: Vozes, 1992.

SAVIANI, D. *Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional*. 2. ed. rev. e amp. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SOUSA JUNIOR, L. FUNDEB: avanços, limites e perspectivas. *EccoS*, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 275-290, jul./dez. 2006.

VERHINE, R. E. *Custo-aluno-qualidade em escolas de educação básica*. Brasília: INEP/MEC, 2006.

PROJETOS DE TRABALHO: UMA ALTERNATIVA EDUCATIVA PARA A AÇÃO PEDAGÓGICA E PARA A GESTÃO ESCOLAR

WORKING PROJECT: AN EDUCATIONAL ALTERNATIVE FOR PEDAGOGIC ACTION AND SCHOOL MANAGEMENT

Marli PEDRAZA¹

Raimunda Abou GEBRAN²

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo analisar os fundamentos teóricos que sustentam a prática pedagógica de projetos de trabalho no processo educativo e a possibilidade de sua inserção na realidade de nossas escolas. Busca entendimento de que a Pedagogia de Projetos vem ao encontro das novas diretrizes e parâmetros do ensino assumidos pelos organismos educacionais e oferece aos gestores e docentes uma ação educativa transformadora, podendo romper com a postura tradicional do ensinar e levar à pesquisa prática e coletiva do saber. Procurou-se investigar como os projetos de trabalho extrapolam os domínios das disciplinas curriculares, relatando uma experiência com projetos na área de artes. Para tanto se apresenta uma revisão bibliográfica sobre a Pedagogia de Projetos e Projetos de Trabalho, na qual diversos autores analisam experiências realizadas. Conclui-se que, por meio de experiências com projetos, o gestor é peça-chave

1 Licenciatura em Letras pela UNESP. Especialista em Gestão Escolar pelo IEDA- Instituto Educacional de Assis – Assis-SP. Arte-Educadora e docente da Rede Oficial de Ensino do Estado de São Paulo.

E-mail: marlipedraza@ig.com.br

2 Mestrado e Doutorado em Educação pela FE/UNICAMP- SP. Professora aposentada pelo Departamento de Educação da FCL/UNESP-Assis-SP. Docente do Programa de Pós-graduação em Educação (Mestrado) da Universidade do Oeste Paulista. Líder do Grupo de Pesquisa Contexto Escolar e Processo Ensino e Aprendizagem: ações e interações Área de Pesquisa: Metodologia do Ensino, Ação Docente, Ensino de Geografia

E-mail: ragebran@hotmail.com

para a adoção dessa prática, desde a sua inclusão na proposta pedagógica da escola, até o envolvimento da equipe escolar. E, finalmente, que é possível ter um efetivo movimento de ensino-aprendizagem, apesar de perceber toda a complexidade dessa proposta e da necessidade de contínuas reflexões para a adequação do currículo das escolas ao trabalho com projetos.

Palavras-chave: Gestão escolar. Projetos de trabalho. Pedagogia de projetos.

ABSTRACT: This paper aims at analyzing theoretical foundations that support pedagogical praxis of working projects in educational process and the possibility of inserting it in our school realities. It tries to understand that Project Pedagogy brings new teaching guidelines and parameters assumed by educational organisms and offers managers and teachers a transforming educational action that can break the traditional way of teaching leading to practical group knowledge research. We tried to investigate how working projects go beyond school subjects by reporting an experience in Arts. Thus we present a bibliographical review on Project Pedagogy and Working projects in which several authors analyze accomplished experiences. We conclude that through experiences with projects, manager is the main person to adopt that praxis, from its inclusion in the school pedagogical proposal as well as the whole school team involvement. Finally, we find out that it is possible to have an effective teaching-learning movement, in spite of the entire proposal complexity the necessity of continuing reflections on suiting school curriculum to works with projects.

Key words: School Management. Working Project. Project Pedagogy.

Introdução

O objetivo desse trabalho é propiciar uma reflexão sobre as possibilidades de inserção da pedagogia dos projetos de trabalho no cotidiano das escolas de ensino fundamental e médio, que pode favorecer o pleno desenvolvimento de nossas crianças e jovens, configurando-se como uma prática pedagógica transformadora para o processo de ensino e aprendizagem. Apesar da grande produção teórica e de toda a discussão em torno da pedagogia dos projetos de trabalho, verifica-se que esta ainda se encontra à margem das proposições educativas e encontra sérias dificuldades de implementação na prática escolar.

Entendemos que esse processo poderá ser favorecido com a mobilização de toda a equipe escolar uma vez que trabalho com projetos se apresenta como alternativa que pode atender a diferentes objetivos de interesses da escola e da sala de aula, aliando a prática ao conhecimento e favorecendo a inclusão de todos.

Na primeira parte do artigo apresentamos os fundamentos teóricos dessa proposição com base nas experiências analisadas por Fernando Hernández, na Espanha, e também nas reflexões de autores como Celso Antunes, Guiomar Namó Mello José Nilson Machado, Nilbo Ribeiro Nogueira e Pedro Demo.

Num segundo momento, apesar de o trabalho com projetos na educação estar sendo bastante discutido, apresentamos alguns fatores que podem justificar as dificuldades da sua prática, assim como seus inúmeros benefícios. Também buscamos discutir como os projetos extrapolam os conhecimentos específicos das disciplinas curriculares e garantem a ampla formação do indivíduo, como preveem não só os documentos oficiais na área da educação, mas também a Constituição. Por fim, relatamos e analisamos uma experiência de trabalho com o Projeto de Oficinas de Teatro em escolas estaduais, as dificuldades encontradas e as conquistas que, com certeza, foram bem maiores e recompensadoras na relação professor-aluno e na formação dos integrantes.

O processo educativo baseado em projetos de trabalho

A Aprendizagem baseada em Projetos é vista, hoje, ora como um procedimento de ensino e aprendizagem, ora como uma concepção de educação e ensino, que favorece o desenvolvimento de habilidades e conhecimentos de que os educandos necessitam para a sua inserção em um mundo de constantes mudanças.

Há escolas que veem nos projetos de trabalho uma opção a mais, inclusive apontada em sua proposta pedagógica, de como o professor pode trabalhar conteúdos e temas. Já outras escolas têm inovado, adotando a pedagogia de projetos para reestruturar todo o projeto pedagógico, a exemplo das experiências realizadas em esco-

las da Espanha, registradas e socializadas por Fernando Hernández e outros autores (2000).

Hoje, na educação, essa concepção aparece em termos da proposta pedagógica que é entendida como um projeto a ser desenvolvido continuamente e que se refere aos objetivos da escola e ao modo como serão concretizados. Outra ideia relacionada aos projetos na escola aparece também como uma alternativa de ensino e aprendizagem, como uma atividade privilegiada para se trabalhar de acordo com os princípios de interdisciplinaridade e contextualização (MELLO, 2004, p.88).

Mesmo quando limitados aos projetos educacionais, podemos estar nos ferindo ao projeto – ou à ausência de projeto – da educação brasileira, ou ao projeto institucional do estabelecimento em que lecionamos, ou do projeto pedagógico do mesmo, ou ainda, aos projetos como metodologia, como ferramenta de trabalho, tanto interdisciplinares quanto no interior das próprias disciplinas (MACHADO, 2004, p.85).

A Pedagogia de Projetos tem sido alvo de muitos estudos, reflexões, sendo defendida por vários autores como Hernández e Ventura (1998), Hernández e outros autores (2000), Machado (2004), Mello (2004), Nogueira (2001), Antunes (2004), entre outros. Tais reflexões vêm ao encontro das novas diretrizes e parâmetros do ensino, assumidos pelos organismos educacionais e, em especial, pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, que vem propondo reformulações que estimulam o trabalho das competências e habilidades necessárias à formação do aluno.

Entende-se que o trabalho com projetos oferece aos alunos a oportunidade de aprender a trabalhar em grupo, exigindo que monitorem o próprio desempenho, assim como o do grupo. Leva-os à pesquisa prática para a resolução de uma questão, a confrontar com problemas inesperados e a descobrir como solucioná-los, além de levá-los à conversa entre as disciplinas e ao conhecimento globalizado e relacional. Nesse sentido, Hernández (1998) defende:

A proposta que inspira os Projetos de trabalho está vinculada à perspectiva do conhecimento globalizado e relacional. Essa modalidade de articulação dos conhecimentos escolares é uma forma de organizar a atividade de ensino e aprendizagem, que implica considerar que tais conhecimentos não se ordenam para sua compreensão de uma forma rígida, nem em função de algumas referências disciplinares preestabelecidas ou de uma homogeneização dos alunos. A função do projeto é favorecer a criação de estratégias de organização dos conhecimentos escolares em relação a: 1) o tratamento da informação, e 2) a relação entre os diferentes conteúdos em torno de problemas ou hipóteses que facilitem aos alunos a construção de seus conhecimentos, a transformação da informação procedente dos diferentes saberes disciplinares em conhecimento próprio. (p.61).

Tudo isso vem ao encontro da interdisciplinaridade e das cinco competências, que vão se desdobrar em 21 habilidades, a serem desenvolvidas junto aos alunos, previstas na atual proposta educacional, que são: o domínio das linguagens (escrita, leitura e cálculo) nas diferentes disciplinas, a compreensão de fenômenos, a resolução de situações-problemas, a construção de argumentações e a elaboração de propostas, a compreensão da diversidade cultural.

Do outro lado desse aprendizado, está o professor, diante de uma grande possibilidade de romper com a postura tradicional do ensinar, do ser educador e do seu fazer, propondo temas juntamente com os alunos e atividades prazerosas para desenvolvê-los. Mediador, facilitador, orientador e guia são algumas das designações que encontramos para o papel do professor no trabalho com projetos. É o docente como pesquisador e parceiro de seu aluno e não um especialista.

Para o gestor, a proposição de uma Pedagogia de Projetos pode representar uma forma de repensar e organizar o trabalho escolar, que possibilita uma reflexão coletiva dos diferentes segmentos envolvidos no processo educativo e o envolvimento e comprometimento dos mesmos, uma vez que se deve configurar como uma construção coletiva.

A maior inovação do trabalho com projetos está na passagem da teoria para a prática, do aprender fazendo, testando, experimentando, como podemos comprovar desde os grandes pensadores e educadores até os dias de hoje. Vejamos:

Que a criança corra, se divirta, caia cem vezes por dia, tanto melhor, aprenderá mais cedo a se levantar. Rousseau (1712-1778). (REVISTA NOVA ESCOLA - Os Pensadores, 2008).

O aprendizado se dá quando compartilhamos experiências, e isso só é possível num ambiente democrático, onde não haja barreiras ao intercâmbio de pensamento. [...] Afinal, as crianças não estão, num dado momento, sendo preparadas para a vida e, em outro, vivendo. John Dewey (1859-1952). (Idem).

Todo conhecimento passa por uma prática e a escola deve facilitar o acesso a ela. Montessori (1870-1952). (Ibidem).

Passando pela pedagogia do trabalho de Freinet (1896-1966) e pela experiência pessoalmente significativa de Vygotsky (1896-1934) até os autores atuais como Hernández e Ventura (1998), temos confirmada a importância do trabalho com projetos: “Assim, pois, convém destacar que a introdução dos Projetos de Trabalho foi planejada no centro como uma forma de vincular a teoria com a prática [...]” (p.29).

Na mesma linha de análise, Nogueira (2004, p.201) confirma:

Nossa experiência em aprendizagem com Projetos, juntamente com as pesquisas que realizamos, leva-nos a crer que o projeto pode ser o mecanismo que propicie a interação sujeito-objeto de conhecimento, mediando ainda os fatores motivacionais intrínsecos e necessários para a aprendizagem. Porém, nossa hipótese só será verdadeiramente confirmada se houver a sistematização deste processo de trabalho com os alunos.

E, ainda, Mello (2004, p. 88-89):

Quando falamos em projetos temos como característica o esforço de envolver o aluno em sua aprendizagem, de trazer o mundo para dentro da escola ou de sair para o mundo a fim de aprender. [...] A aprendizagem deve ser significativa, ele tem de saber o que está fazendo e por quê.

Portanto, é em cima da ação, do fazer, pesquisar e construir que está o envolvimento de toda a equipe escolar, tanto interna como externamente, fazendo com que todos se sintam envolvidos, valorizados, participantes do produto final, ou seja, o objetivo a ser alcançado pelo projeto proposto.

Os próprios significados para projeto estão ligados à ação. Entre eles, encontra-se plano, intento, empreendimento, que, por sua vez, significam ato de empreender, propor-se, pôr em execução.

Para que esse processo ocorra, é necessário ter grupos de disciplinas envolvidas em um mesmo projeto, quando não um projeto macro que envolva a escola toda, porque senão cairá na mesmice de sempre: projetos estanques por disciplinas que não serão muito diferentes da proposta tradicional de ensino. Mesmo porque não tem como o conteúdo de uma disciplina ser estanque em si mesmo, sem se relacionar com outros saberes.

Outra forma de implantação, muito mais conveniente, seria a realização de Projetos com aspectos interdisciplinares, em que todos ou a maioria dos professores/disciplinas estariam envolvidos. Cada professor assessoraria o Projeto no momento que ele voltasse à sua disciplina. Dessa forma não correremos o risco de compartimentalizar as diferentes áreas do conhecimento, assim como estaríamos trabalhando com uma temática muito mais abrangente, possibilitando desta forma uma maior interação curricular e maiores chances de desenvolvimento do espectro de competências dos alunos. (NOGUEIRA, 2004, p. 202).

O respaldo do gestor e do coordenador pedagógico fará a ponte de ligação entre os envolvidos no projeto e demais integrantes da

equipe escolar; acompanhando o desenrolar do projeto por meio das reuniões semanais com os professores, viabilizando providências que não dependam somente dos professores e alunos envolvidos diretamente na proposta.

Uma vez formada a equipe participante do projeto (professores, coordenador e alunos), passa-se para o planejamento, iniciando da escolha do tema a ser pesquisado. Essa busca pelo tema tem que partir de um questionamento conjunto da equipe, quando o professor pode fazer propostas, assim como os alunos podem trazer sugestões. O importante é que se defina uma situação-problema de interesse e significado para o aluno.

Definida a temática e as disciplinas envolvidas, levanta-se o que já sabem sobre o tema, o que querem saber e onde querem chegar. Discutem-se as estratégias de pesquisa e as fontes, distribuem-se as tarefas que podem acontecer de forma individual e em grupos, sempre orientadas e facilitadas pelo professor.

Discutem-se e selecionam-se estratégias de busca e diferentes fontes e tipos de informação: a pesquisa na diversidade de fontes (livros, periódicos, filmes, vídeos, internet, pessoas comuns, profissionais, especialistas, etc.) e de tipos de informação relacionados às diferentes linguagens. (MELLO, 2004, p.89).

E partem para a execução do projeto: a pesquisa, levantamento de hipóteses e descobertas que são trazidas para toda a equipe para análise, reflexões e novos encaminhamentos. É nessa fase que se efetiva o processo de ensino e aprendizagem de maneira bastante significativa para o aluno, de modo que todas as competências e habilidades adquiridas não serão úteis somente para a escola, mas também para a vida.

Esse envolvimento dos estudantes na busca da informação tem uma série de efeitos que se relacionam com a intenção educativa dos Projetos. Em primeiro lugar, faz com que assumam como próprio o tema, e que aprendam a situar-se diante da informação a partir de suas próprias possibilidades e recursos. Mas também lhes leva a enten-

der outras pessoas na busca de informação, o que significa considerar que não se aprende só na escola, e que o aprender é um ato comunicativo, já que necessitam da informação que os outros trazem. Mas, sobretudo, descobrem que eles também têm uma responsabilidade na sua própria aprendizagem, que não podem esperar passivamente que o professor tenha todas as respostas e lhes ofereça todas as soluções, especialmente porque, como já foi dito, o educador é um facilitador e, com frequência, um estudante a mais. (HERNÁNDEZ; VENTURA, 1998, p.75).

A citação anterior revela a nova postura do professor no trabalho com projetos, agora visto como pesquisador, uma vez que ele não detém todas as informações sobre qualquer tema que seja. Ele também atualizará e reorganizará seus conhecimentos, até mesmo para conseguir debater com seus alunos e auxiliá-los nas dificuldades. Outro papel do professor é o de animador, pois, segundo Hernández e Ventura, (1998, p.69), deve-se “[...] criar um clima de envolvimento e de interesse no grupo, e em cada pessoa, sobre o que se está trabalhando na sala de aula”, como também, em determinados momentos em que possam surgir problemas inesperados.

Portanto, o professor deve estar atento ao processo motivacional, e a todo momento envolver cada um dos alunos, de tal forma a deixá-los ativos no processo, pois, como já mencionamos, a motivação que é intrínseca só surgirá enquanto o sujeito estiver ativo na ação e no meio. (NOGUEIRA, 2004, p.101).

Sendo assim, o professor sempre presente em todos os momentos do desenvolvimento do projeto, desde o estudo e preparo do tema, o envolvimento do grupo, a viabilidade de recursos e condições, a garantia de estabelecer as conexões com outros saberes até o processo das avaliações internas e a externa com a apresentação do resultado adquirido, consegue romper com a forma tradicional de ministrar suas aulas e adotar esta nova postura nas demais atividades escolares.

Depois, então, do debate e ordenação das informações, parte-se para a autoavaliação, a avaliação do processo e a simulação ou apresentação dos conhecimentos adquiridos; segue-se a avaliação externa por parte do restante da equipe escolar ou até mesmo da comunidade externa, dependendo da abrangência da temática do projeto.

A partir deste momento, se for um projeto menor envolvendo algumas disciplinas e com cronograma e data de encerramento, a equipe terá consciência do aprendido e até novas questões para trabalhar outros temas. Ou então, no caso de um projeto macro adotado pela escola como instrumento de inovação da sua prática pedagógica, ocorre a síntese das informações adquiridas, das questões esclarecedoras e levantam-se novos problemas a serem resolvidos, estabelecendo uma nova sequência a ser trabalhada.

A avaliação, longe de ser punitiva, é parte integrante do processo e confirma a efetividade do projeto. Ela mostra o conhecimento que se tinha do tema no início da pesquisa, o que foi agregado e o que mais podemos alcançar.

Essa sequência de passos no desenvolvimento dos projetos não é rígida, mas marca percursos bastante semelhantes nos autores pesquisados. Mello (2004, p.89-90), traz uma orientação bastante similar às demais observadas:

Essa caracterização serve como orientação para o desenvolvimento de projetos e não deve ser seguida como etapas fixas. É importante garantir:

- o protagonismo do aluno durante todo o processo;
- a escolha de assuntos contextualizados;
- o tratamento interdisciplinar com o auxílio de diversos saberes, áreas ou disciplinas;
- o processo de trabalho em equipe no qual todos têm lugar e papel e no qual se aprende a conviver solidariamente;
- o papel do professor como mediador da cultura e facilitador da aprendizagem: a ênfase na avaliação como instrumento de reconstrução e tomada de consciência do aprendido.

Conclui-se que o trabalho com projetos talvez não seja a única saída para provocar inovações e mudanças no processo de ensino e aprendizagem, mas acredita-se que seja uma concepção de ensino que ajuda o aluno a criar sua própria identidade como cidadão para enfrentar o mundo, hoje tão exigente e dinâmico.

Projetos de Trabalho na Escola: possibilidades e limites

Ultimamente, tem-se falado muito em projetos de trabalho na educação como uma estratégia pedagógica na efetivação do processo de ensino e aprendizagem, porém o que se tem verificado é que a prática pedagógica da escola e, especialmente, da sala de aula está bem longe da produção teórica já existente sobre o tema em questão. Esse distanciamento ocorre, em parte, pela falta de socialização e discussão sobre práticas concretas e, sobretudo, porque a equipe gestora e os professores não estão conseguindo viabilizar essa prática.

Hoje, início de um novo século, encontramos uma grande dicotomia entre prática/teoria, que nos parece ser o grande problema a ser resolvido, pois embora com todo esforço dos grandes pesquisadores desta área, com todos os excelentes trabalhos já publicados, percebemos que todo este arsenal e arcabouço teórico não consegue ser alcançado pelos professores “da ponta” do processo, aqueles que são responsáveis pela formação da maioria esmagadora do alunado brasileiro (NOGUEIRA, 2004, p.137).

Numa primeira análise, a dificuldade em trabalhar com projetos de trabalho pode ser justificada por uma série de fatores, dentre os quais podem ser destacados: – proposta pouco conhecida, analisada e estudada nos diferentes espaços educativos:

Os Projetos Temáticos parecem estar em “moda” no ambiente escolar. Praticamente todas as escolas estão, ou dizem estar, trabalhando com “Projetos”.

É este modismo que acaba sendo preocupante, pois de uma certa forma os projetos são implantados, dentro do

ambiente escolar, sem nenhum critério, conceituação e prévia preparação (capacitação) do profissional da educação que deveria ser o mediador desta dinâmica. (NOGUEIRA, 2004, p. 9).

– as capacitações e cursos de atualização realizados pelas Diretorias de Ensino, junto aos educadores, pouco abordam essa temática:

Na formação dos profissionais da Educação para atuar em todos os níveis do ensino, muitas vezes a ênfase situa-se na competência técnica, no domínio dos conteúdos de um conjunto de disciplinas específicas, sem que se dê suficiente relevo às outras dimensões que caracterizam um profissional. Sem comprometimento, sem o sentimento profundo de contribuir para o bem comum, sem o reconhecimento social que viabiliza uma auto-regulação de suas atividades, sem a dignidade e o orgulho de sentir-se um servidor público, independentemente de qual a fonte que propicia o pagamento de seus salários, não se pode falar propriamente de profissional da Educação. (MACHADO, 2004, p.48).

[...] o “educador da ponta” é carente dos recursos materiais e de tempo para sua reciclagem e atualização, e se não receber informações mais direcionadas, conhecimentos já digeridos e materiais de aplicação, pouco fará para tomar atitudes interdisciplinares. Não acreditemos em sua falta de vontade, mas na sua falta de recursos. (Idem, p. 138).

– pouco incentivo ao gestor para desenvolver uma proposta pedagógica que envolva a pedagogia de projetos no espaço da escola:

Uma providência fundamental será cuidar que exista na escola ambiente positivo, para se conseguir no aluno participação ativa, presença dinâmica, interação envolvente, comunicação fácil, motivação à flor da pele. A escola precisa representar, com a máxima naturalidade, um lugar coletivo de trabalho, mais do que de disciplina, ordem de cima para baixo, desempenho obsessivo, avaliação fatal.

– a dificuldade da gestão por um trabalho coletivo da sua equipe:

Passamos nossos anos escolares sempre realizando “trabalhos de equipe” e, ao sairmos da escola, deixamos os professores com a sensação de dever cumprido. Dentre tantos outros ensinamentos também fomos “treinados” a trabalhar em equipe.

A reflexão que aqui gostaríamos de levantar é: Aprendemos mesmo a trabalhar em equipe ou realizamos trabalhos de grupo, em que um fazia a capa, o outro pesquisava, o terceiro datilografava e os demais pediam para colocar seus nomes no trabalho? É com esta concepção de equipe que nos formamos e partimos para o mercado de trabalho, no qual, é óbvio, continuamos a realizar trabalhos de grupo. (NOGUEIRA, 2004, p.206).

– o desafio que essa opção de trabalho representa, uma vez que exige uma ruptura com a visão tradicional e tecnicista de ensino e aprendizagem, ainda presentes na maioria de nossas salas de aula:

Mudar esta imagem retrógrada é indispensável. Primeiro é essencial desfazer a noção de “aluno” como sendo alguém subalterno, tendente a ignorante, que comparece para escutar, tomar nota, engolir ensinamentos, fazer provas e passar de ano. Segundo, como se pretende gestar uma comunidade cidadã, não seita, ou um exército fechado, ou um reformatório, é de todo necessário que a criança seja tratada como parceira de trabalho. Vem à escola para trabalhar junto, tendo no professor a orientação motivadora, nem mais, nem menos. (DEMO, 1996, p.15).

– a mudança de postura do professor:

Muito se fala da postura do professor como mediador, facilitador do processo de aprender, etc., mas a prática desta postura não parece ser uma realidade no ensino tradicional.

Vale, portanto, refletirmos sobre: O que é ser facilitador e mediador? Como ter esta postura na sistemática de projetos?

Quando os alunos trabalham com projetos, não precisam receber informações totalmente estruturadas, originadas somente do professor, porque nesta sistemática ele não é a única fonte de conhecimento, já que outros instrumentos,

recursos e fontes serão acessados. É por este motivo que ele consegue ser o facilitador do processo, ou seja, como ele não é mais o banco de dados, possuidor único das informações, outros “bancos” deverão ser acessados, e ser facilitador é exatamente auxiliar seus alunos a acessar essas novas fontes. (NOGUEIRA, 2004, p. 203).

- predominância do trabalho compartimentado das diferentes disciplinas, em detrimento do trabalho interdisciplinar:

Na realidade, a interdisciplinaridade possui como um dos grandes “nós” a questão da postura. Para sua prática, se faz necessário uma postura aberta para tudo e para todos, aberta aos seus saberes e aos seus não-saberes. Exatamente este é o grande problema: “estar aberto aos seus não-saberes”. Sem a postura de humildade e reconhecimento dos seus não-saberes, diante de seus pares, o professor não se dispõe a realizar trocas com os demais especialistas. (NOGUEIRA, 2004, p.136).

- o trabalho interdisciplinar equivocado:

Em nome de um projeto interdisciplinar, várias atividades têm sido realizadas nas escolas, muitas das quais com características absolutamente simplistas, estando longe em conceitos, ações, atitudes, posturas e resultados dos verdadeiros projetos interdisciplinares, ou então, notam-se algumas atividades realizadas por ordem de “decreto”, em que a coordenação pedagógica e/ou direção elege em seus gabinetes um tema “norteador”, o qual deve ser trabalhado pelos professores, que não receberão nenhum tipo de orientação, nem sequer tiveram algum tipo de participação na escolha da temática. Nos dois exemplos ainda podemos mencionar que os alunos são ignorados, quando da resolução e escolha de um tema a ser trabalhado, muitas vezes totalmente descontextualizado da comunidade escolar. (NOGUEIRA, 2004, p.149).

- dificuldades do próprio sistema educacional público, pois o educador, com uma jornada dividida em duas ou mais escolas, tem sua disponibilidade totalmente comprometida.

Não podemos aqui desconsiderar as falácias do sistema educacional, a sala de 45 alunos, a carência de recursos materiais e outros problemas por nós vivenciados, mas não justifica, portanto, o cruzar dos braços e o trato na formação de nossos alunos como uma linha de produção em série, em que toda matéria-prima recebida é igual e de mesma procedência e o produto final deverá possuir as mesmas especificações mencionadas no padrão. (NOGUEIRA, 2004, p. 62/63).

Motivados por um projeto coletivo que lhes faça sentido e munidos de condições de trabalho adequadas, o que, naturalmente, inclui uma remuneração digna, os professores cresceriam em serviço, em muito pouco tempo. Muitos dos que, desiludidos, abandonaram as salas de aula, a elas voltariam, por vocação e opção. (MACHADO, 2004, p. 24).

Ao mesmo tempo, a remuneração reflete cruamente a subalternidade do professor: em vez de expressar dignidade profissional inequívoca, luta por mínimos ou pelo mínimo (DEMO, 1996, p.10).

Apesar das dificuldades apontadas, as experiências realizadas têm revelado que são inúmeras as possibilidades do desenvolvimento de ações educativas sustentadas na pedagogia de projetos de trabalho, assim como os benefícios da aprendizagem experiencial, prática e dirigida pelo aluno, na qual o professor é o condutor para orientar as etapas do processo, propiciar as condições para o seu desenvolvimento e também trocar aprendizados com seu alunado. Ambos (professor e aluno) respaldados pela equipe gestora e apoiados pela comunidade escolar.

Vejamos depoimentos sobre o sistema dos Projetos de Trabalho implantado em escolas da Espanha por Fernando Hernández e Montserrat Ventura (1988).

Depoimentos dos alunos:

Projetos de Trabalho é muito mais do que memorizar; é buscar informação, recolhê-la, elaborá-la em aula, e também fazer Projetos individuais ou em grupo.

Nos projetos se aprende mais

Acredito que, com o sistema que temos nesta escola, se aprende bastante, e, com os Projetos, ficam mais... a informação permanece mais. O outro é como uma passagem, a gente aprende e depois se vai.

Não sei, lembro que trabalhávamos aquilo que gostávamos e de forma mais relaxada.

Nós o vivenciávamos super bem.

Quando chegava aquela hora, era um trabalho agradável, ainda que trabalhássemos bastante. (p.184-185).

Pelos professores:

Para uma professora: Trabalhar com Projetos significou, sobretudo, ter uma ideia diferente do que é aprender e do que é ensinar.

A inovação, para outra professora, significou, sobretudo modificações: Talvez mais na maneira de trabalhar dos professores, que passam a ter algumas experiências diferentes sobre o que são as crianças, sobre suas estruturas, por que caminho se vai chegar a eles, etc. Isso significa, nas palavras de uma professora, mudanças também no âmbito dos conteúdos: Inclusive em relação aos conteúdos, para mim era mais fácil ensinar o que já sabia do que estar constantemente aprendendo as coisas que deveria trabalhar com meus alunos, porque desconhecia quase todas. (p.187).

E dos gestores:

[...] os Projetos significaram entender a necessidade que tem a criança, talvez desconhecida para ela, mas uma necessidade de conhecer a si mesmo. Então a ideia da autoavaliação era uma espécie de imposição, porque não entendíamos de verdade a necessidade de que a criança entendesse de onde vinha, o que estava fazendo e como podia modificar seu processo, assumindo tanto suas capacidades como suas deficiências, resolvendo ela mesmo a situação, sem imposições. (p.187-188).

Que o mais importante é que, de alguma forma, as crianças são as construtoras de sua aprendizagem; na hora de planejar, as crianças têm muito mais claro qual é o processo que estão seguindo; mais clara a estruturação, etc. Agora são muito mais capazes de recorrer a propostas próprias de trabalho e, além disso, de recorrer às estruturas já trabalhadas, inclusive em função das características do tipo de Projeto, elaboram um índice de acordo com elas e não respondem tanto ao esquema tradicional. (p.188).

Os pais também reconhecem os benefícios dos Projetos:

Eu diria que é uma boa maneira de trabalhar para as crianças. Mantém uma inquietude de pesquisa, busca e ao mesmo tempo de programar-se. Por exemplo, Alba, com nove anos, tem na pasta uma folha com toda sua programação, o que deve fazer, e isso, em princípio, a organiza... (p.194).

Em um mundo em constantes transformações, bombardeado por milhões de informações e avanços tecnológicos, temos plena consciência de que a aprendizagem articulada à prática, à pesquisa e ao fazer reflexivo, pode minimizar muito dos problemas de indisciplina e desinteresse dos alunos.

Esse processo pode se constituir num elemento fundamental para o sistema de avaliação na perspectiva da progressão automática, pois pode garantir o envolvimento e desenvolvimento pessoal, derrubando os índices de retenção, assim como os de baixa retenção de conteúdos.

Sobre a avaliação, os comentários variam em função dos cursos e das etapas, mas fazem referência a que parte das avaliações, em algumas séries, se baseiam fundamentalmente em que os alunos façam uma reflexão escrita sobre o trabalho realizado mais do que numa prova de conteúdos informativos. (HERNÁNDEZ E VENTURA, 1988, p.183).

Penso que, ao não ter de memorizar muitas coisas, o fato de ter de pesquisar e buscar o porquê das coisas fica mais satisfatório, não tão rotineiro. Penso que eu teria gostado

de fazê-lo, portanto, tudo o que te diga é pouco. Potenciar a curiosidade os motiva muito. (Ibidem, p.194).

Além disso, os projetos de trabalho favorecem um verdadeiro trabalho em equipe e a iniciação à orientação ao estudo e à pesquisa, como aponta Machado (2004)

A escola é um espaço especialmente apropriado para a vivência dos valores característicos da humanidade do homem, o conhecimento e a disseminação dos direitos inalienáveis do ser humano, explicitados em documentos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o reconhecimento do outro, a aceitação da diversidade de perspectivas e de projetos, tanto individuais como de grupos, o cultivo da tolerância, da convivência frutífera com as diferenças, as contrariedades, as complementaridades, a associação necessária entre direitos e deveres, entre o exercício de poderes e a assunção de responsabilidades, a aprendizagem do exercício da autoridade sem a perda da ternura. (p.53-54).

Para Demo (1996) o trabalho com projetos favorece a proximidade entre conhecer e intervir. E a pesquisa incorpora necessariamente a prática ao lado da teoria, assumindo marca política do início até o fim. Essa perspectiva política é fundamental no processo de formação do sujeito crítico e criativo, que encontra no conhecimento para o fazer histórico e social.

Como se pode perceber, desde que haja condições, por meio do trabalho com projetos, a escola estará favorecendo a formação de um cidadão integral, para atuar em diferentes áreas e de maneira equilibrada, social e emocionalmente.

Projetos de Trabalho para além dos conteúdos curriculares

Os Projetos de Trabalho ligados aos conteúdos das disciplinas têm acesso fácil ao dia a dia escolar, mesmo se não estiverem previstos na Proposta Pedagógica da escola, podendo fazer parte do plane-

jamento de cada disciplina, pois seus temas integram a proposta curricular oficial, assim como a proposta de trabalhar com projetos. De acordo com Antunes (2004, p.16):

Em algumas poucas escolas do mundo, os Projetos substituem as disciplinas convencionais de um curso, uma vez que estão presentes de forma interdisciplinar no tópico escolhido. A forma mais convencional, entretanto, de se estudar Projetos é considerá-los como um complemento aos elementos sistemáticos de uma ou de algumas disciplinas.

Porém, o trabalho escolar vai muito além dos conhecimentos específicos das disciplinas, assim como os projetos podem e devem extrapolar o domínio de algumas áreas. Para Hernandez (1998, p. 68), por meio dos Projetos pode-se trabalhar qualquer tema, porém o fio condutor tem que estar em relação com o projeto Curricular Institucional. O autor, ainda, acrescenta sobre a experiência na Escola Fabra, na Espanha:

Os projetos de trabalho são uma inovação que pode ser aplicada em todas as áreas de conhecimento, mas basicamente foram colocados em prática nas áreas de Ciências Naturais e Ciências Sociais, já que essas favorecem em maior grau a busca e o tratamento da informação. A realização de projetos em outras áreas continua sendo ocasional, ainda que se tenham planejado pequenos Projetos em Matemática ou em Língua. (p. 83).

Nogueira (2001, p.42), defende uma formação mais ampla, a formação do cidadão integral para além da lógico-matemática e da lingüística e se apóia nos Parâmetros Curriculares Nacionais que apontam que a formação do educando envolvem as capacidades cognitiva, física, afetiva, de relação interpessoal e inserção social, ética e estética, apontando desta forma uma formação ampla.

Contudo, o que se verifica é que os projetos que extrapulam os domínios das disciplinas curriculares, lamentavelmente, não têm o mesmo fácil acesso às escolas. Mais especificamente queremos citar

os Projetos ligados às linguagens artístico-culturais, pois a única forma é pela disciplina de artes. Geralmente, o professor tem uma formação bastante generalista e, quando não, focada muito mais nas artes plásticas, devido à estruturação dos cursos superiores nessa área. Sendo assim, um projeto de teatro não tem como entrar na escola se não for por meio do professor de artes e, se esse professor não tiver a mínima afinidade com a área cênica, nada acontecerá.

Outras disciplinas se aventuram em atividades artísticas, pois há professores que possuem algum conhecimento musical ou cênico e outros, porém, sempre como atividades ilustrativas e complementares de suas disciplinas. Outras vezes, a escola consegue uma parceria ou trabalho voluntariado e investe em um coral, um grupo de dança, de teatro, mas, quando acaba a parceria, fica difícil a continuidade do projeto.

As artes ainda são contempladas sem a atenção necessária por parte dos responsáveis pela elaboração dos conteúdos programáticos de cursos para formação de professores alfabetizadores e das propostas curriculares para a educação infantil e o ensino fundamental no Brasil. Embora os objetivos da educação formal contemporânea estejam direcionados para a formação omnilateral, quer dizer, em todas as direções do ser humano (SAVIANI, 1997), constata-se que o ensino das artes, na educação escolar brasileira, segue concebido por muitos professores, funcionários de escolas, pais de alunos e estudantes como supérfluo, caracterizado quase sempre como lazer, recreação ou “luxo” - apenas permitido a crianças e adolescentes das classes economicamente mais favorecidas. (JAPIASSU, 2001, p.17).

Na opinião de muitos professores, as artes têm um caráter utilitário, meramente instrumental. O desenho, por exemplo, serviria para “ilustrar os trabalhos de português, ciências, geografia” e para “formar hábitos de limpeza, ordem e atenção”; desenho, música e dança podem desenvolver “a coordenação motora” e “a percepção auditiva”; o teatro e a música podem ajudar na aprendizagem ou na fixação de conteúdos de outras disciplinas, assim como no “desenvolvimento da atenção, da concentração”; a música

também é lembrada por seu caráter disciplinador - “serve para as crianças ficarem quietas” - ou para distrair e acalmar os alunos: “é bom para relaxar”, “serve para descansar a cabecinha das crianças”. (FERREIRA, 2001, p.11).

Na teoria, desde a Lei maior, a Constituição, passando pelos documentos oficiais ligados à área de educação, as Artes têm um espaço garantido na formação ampla de nossos alunos e de mesma importância das demais disciplinas, mas, na prática isso está bem longe de se tornar uma realidade.

A Constituição de 1988 menciona cinco vezes as artes, no que se refere à proteção de obras, liberdade de expressão e identidade nacional. Na Seção sobre educação, artigo 206, parágrafo II, a Constituição determina: “O ensino tomará lugar sobre os seguintes princípios (...). II — liberdade para aprender, ensinar, pesquisar e disseminar pensamento, arte e conhecimento.”

Com a Lei n. 9.394/96, revogam-se as disposições anteriores e Arte é considerada obrigatória na educação básica: De acordo com a lei o ensino da arte constituirá componente curricular obrigatório, nos diversos níveis da educação básica, de forma a promover o desenvolvimento cultural dos alunos.

Por meio da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, foram implantados alguns Projetos e Programas que contemplam as atividades artístico-culturais pela disciplina de Arte, o meio oficial e curricular como já mencionamos, ou então, por voluntários ou estagiários.

O Programa Escola da Família tem como proposta a abertura das escolas públicas estaduais aos finais de semana, com o propósito de atrair os jovens e suas famílias para um espaço voltado à prática da cidadania, onde são desenvolvidas ações socioeducativas, com o intuito de fortalecer a autoestima e a identidade cultural das diferentes comunidades que formam a sociedade paulista. (Decreto 48.781, 2004, Art. 2º).

O programa oferece atividades nas áreas de esportes, cultura, saúde e trabalho através de voluntários da comunidade e estudantes universitários vindos do sistema público de educação, mediante bolsas de estudo.

A proposição do projeto da Escola de Tempo Integral, implantado em 2006, tem o objetivo de oferecer aos alunos da rede pública do estado de São Paulo uma formação mais completa, que contemple tanto os conhecimentos tradicionais quanto os conhecimentos artísticos e que se direcione para o desenvolvimento de uma personalidade criativa e cidadã.

Esse projeto, em sua matriz curricular para o ensino fundamental, traz, no currículo básico, as oficinas curriculares e, dentro dessas, as atividades artísticas (teatro, artes visuais, música e dança). A proposta de organização das quatro linguagens dentro da matriz é: 5ª série – Dança, 6ª série – Música, 7ª série – Artes Visuais e 8ª série – Teatro.

Já o Projeto Educacional Escola Padrão, que funcionou de 1991 a 1994, propunha recuperar o padrão de qualidade de ensino, modernizar a escola para fornecer estudo, pesquisa, entre outras atividades, preparando o aluno para níveis mais elevados de compreensão da sociedade e sua intervenção, utilizando as novas tecnologias. A escola funcionava em três períodos com autonomia pedagógica e administrativa. Cada município tinha um limite de escolas, conforme as condições físicas do prédio, e os docentes eram habilitados nas disciplinas definidas pela escola, com currículo e proposta analisados pela direção e conselho escolar, entrevista, experiência e conhecimento do projeto. Também era contemplado o ensino profissionalizante.

A lei federal nº 11.769, sancionada em agosto de 2008, prevê que, até agosto de 2011, todas as escolas do país deverão ter aulas de música dentro da área de artes, porém não exige que os professores tenham formação específica em área de música, pois o artigo que exigia formação específica na área foi vetado pelo presidente Lula. Assim, os artistas que têm conhecimento e prática comprovados poderão ministrar as aulas de forma legalizada.

Na LDB (Lei de Diretrizes Básicas da Educação, 1996), porém, para dar aula na educação básica, é preciso ter licenciatura e a dis-

cussão ainda não chegou ao CNE (Conselho Nacional de Educação), mas para os educadores da área de artes, já é uma ótima iniciativa. Só se questiona o porquê da lei não incluir as outras linguagens artísticas.

Assim ficaria, portanto, a critério da gestão, apoiada pela sua Proposta Pedagógica, a escolha por uma ou mais atividade artística e a seleção do profissional que não precisaria ter a formação acadêmica ou oficial, mas experiência e atuação comprovadas.

O Projeto de Oficinas de Teatro nas Escolas – dificuldades e conquistas

A arte existe desde que homens e mulheres expressam seu imaginário. A arte pertence ao ser humano, é uma de suas maneiras de se desenvolver, criar e recriar mundos. O exercício da imaginação proporciona um olhar diferenciado e distanciado da realidade, capaz de vasculhá-la, investigá-la e criar diferentes possibilidades de compreendê-la. (FERREIRA, 2001).

Toda criança, desde cedo, dramatiza. Embora se julgue que suas primeiras manifestações sejam simplesmente imitação do que vê a seu redor, ela na realidade observa e registra os fatos que presencia e tenta reproduzi-los, não como foram vistos ou ouvidos e, sim, com acréscimos ou restrições pessoais. Desta forma, a criança associa a realidade à fantasia e amiúde se identifica de tal forma com o personagem ou com a situação dramatizada, que chega a um desdobramento de sua personalidade. (BLOIS E BARROS, 1967, p.3).

Essas citações vão ao encontro do que as nossas leis e documentos oficiais defendem: as Artes têm um espaço garantido na formação ampla de nossos alunos e têm mesma importância das demais disciplinas.

O Teatro na escola: relato de uma experiência

O teatro é a arte do coletivo e do presente, daí a escola ser o local privilegiado para o desenvolvimento dessa linguagem artística, fomentando a criação de grupos, não buscando a formação de atores, mas proporcionando a vivência teatral que desenvolve e enriquece o ser humano enquanto protagonista e, também, expectador.

As linguagens verbal e lógico-matemáticas vêm impondo-se, em detrimento das outras formas de expressão, o que causa uma série de dificuldades, desde espaços inadequados para as atividades artísticas, até a falta de materiais e equipamentos.

A oficina de teatro não dá para acontecer em uma hora/aula, pois os alunos necessitam de um período mais longo para serem preparados para aquele encontro e, assim, vivenciarem as dinâmicas que podem acontecer individualmente ou em duplas, trios, e, na maioria das vezes, termina-se com uma reflexão sobre os trabalhos e temas desenvolvidos.

Geralmente, o espaço disponível são as salas cheias de cadeiras, mesa, armários, muitos cartazes e murais com muita poluição visual, que desconcentra nossos atores iniciantes. É lógico que não precisa ser um Teatro e, sim, um espaço que dê para correr, pular, exercitar o corpo e a imaginação.

O uso de materiais, adereços e objetos colabora na compreensão de alguns exercícios e jogos, assim como na construção de personagens. Por isso, é muito útil ter à disposição um baú com vestimentas e acessórios.

Dificilmente encontram-se nas escolas, livros sobre o fazer teatral ou sobre a história do teatro no Brasil e no mundo. Mesmo sendo práticas, as oficinas de teatro devem apresentar um embasamento teórico, principalmente para os grupos que já caminham há mais tempo, como para os alunos que buscam um maior aprofundamento no aprendizado. A montagem final também exige condições espaciais e materiais mínimas para acontecer, pois o aprendizado envolve o processo de produção coletiva de um espetáculo, que é muito enriquecedor para o grupo.

É necessário ter em mente que a falta de espaços adequados e recursos não pode ser desculpa para não se fazer nada, principalmente em teatro, a arte que usa primordialmente o corpo do ator, não se fazendo necessário nenhum instrumento ou roupas próprias.

As oficinas geralmente acontecem fora do horário de aula dos integrantes, o que provoca movimentação na escola, assim como os ensaios extras e os ensaios gerais para a apresentação final. Nem sempre toda a comunidade escolar tem a devida compreensão e boa vontade para colaborar com o processo e aí, talvez falte uma melhor comunicação por parte da equipe gestora, como também do professor de teatro, até mesmo com os pais dos alunos.

É muito importante concluir uma etapa da oficina de teatro com o espetáculo, porém não deve ser o único ou o maior objetivo do teatro na educação, porque corre-se o risco de trabalhar mecanicamente, queimando etapas, montando a proposta do professor que chega com o texto pronto, distribui os papéis sem a participação do grupo e recorre-se ao decorar rapidamente as falas, preocupando-se muito mais com a estética do espetáculo do que com o aprendizado de todo o processo e o desenvolvimento das personagens. Sendo assim, geraria uma grande expectativa e pressão sobre os alunos, que, com certeza, resultaria na frustração e no vazio pós-apresentação, oportunizado pela pouca vivência teatral, sacrificada pela busca do produto final.

O espetáculo não é um espaço de exibição de si mesmo, nem de competição para ver quem é o melhor ator. Pelo contrário, a montagem final não é nada fácil, pois o artista vai confrontar com o público e, aí, vai ser avaliado e se avaliar, verificando se fez entender, e descobrirá o que o teatro traz para todos, grupo e expectadores. Dessa forma, o fazer teatral vai muito além de uma atividade meramente ilustrativa ou recreativa, no qual o professor ou o artista educador tem que ter a mesma postura do professor que trabalha com projetos de trabalho: de intermediário entre o aluno e o conhecimento. Ele não pode querer conduzir o processo, tendo em vista o resultado final e, assim, se impor, como também não pode deixar os alunos livres por conta da espontaneidade.

O professor não precisa ser um especialista de teatro, mas, sim, uma pessoa de teatro, conhecendo bem essa arte e como desenvolvê-la, assim como a sua história e o que está acontecendo na atualidade. O que, infelizmente, acontece bastante é que qualquer pessoa criativa e habilidosa pode se aventurar nas artes, o que pode resultar em traumas, afastando os jovens interessados.

No teatro é ainda mais delicado, pois é a arte que mais expõe o artista, assim como é a arte que se serve de todos os recursos, inclusive das outras artes, para ser realizado. Se o professor não souber conduzir os exercícios e os jogos com seriedade, pode levar os alunos à exposição desnecessária, sofrendo constrangimentos por parte do grupo e causando o afastamento desses desta arte.

O desenvolvimento do Projeto

Para o desenvolvimento do projeto o contato com as escolas acontecia sempre por meio da indicação de um professor ou do próprio gestor que já conhecia o trabalho na região. Em entrevista realizada com o gestor, eram colocadas as necessidades e propostas e destacava-se o interesse dos gestores em buscar novas estratégias para reforçar e, até mesmo, estimular a aprendizagem de seus alunos. Com o respaldo da equipe gestora, todo o trabalho era melhor recebido e apoiado pela comunidade escolar.

Após o primeiro contato, era realizada a divulgação para o público-alvo que a escola queria atingir, passando nas salas de aula e já iniciando uma avaliação diagnóstica junto aos alunos, sobre seu interesse pelo teatro. Geralmente, os projetos eram voltados para o ensino fundamental, alunos de 5ª e 6ª séries, a fim de que pudessem participar de todo um processo e estruturarem um grupo de teatro da escola. Algumas escolas montavam a turma com alunos que sempre participavam dos eventos e apresentações, e alunos com alguma dificuldade de disciplina ou aprendizagem. Outras, deixavam em aberto para os interessados se inscreverem. A escola se encarregava de comunicar aos pais e responsáveis sobre o projeto oferecido.

As turmas tinham por volta de 20 alunos e as Oficinas eram semanais, com duração de duas horas, em espaço fechado da própria escola. Era muito difícil algum aluno ter conhecimento da área. Então partíamos da iniciação e introdução ao teatro no primeiro semestre, o qual sempre começava bem mais tarde que o ano letivo. E, no segundo semestre, já com um conhecimento maior da turma, selecionávamos um texto para uma montagem e apresentação. Outras vezes, líamos mais textos para escolhermos em conjunto. Fazíamos apresentações para toda a escola, em todos os períodos de aula e, quando possível, para a comunidade e familiares, também usando espaços externos como igrejas e salões comunitários.

A cada ano, íamos passando para etapas mais avançadas e montagens maiores. Fazíamos apresentações em outras escolas, escolas municipais e participávamos de encontros de grupos de teatro, eventos da cidade e da escola, mostras e festivais. Também íamos assistir a outros espetáculos, pois é uma forma de ampliar o conhecimento teatral.

O grupo não ficava sem aula, pois éramos um grupo de atores-professores e, na falta de um, outro o substituíamos, principalmente pelo fato de as oficinas serem semanais.

Como no teatro é o corpo do ator que está em cena, estas oficinas são caracteristicamente práticas, dividindo-se em três partes: o aquecimento físico que leva o aluno a tomar consciência do seu corpo e ter o hábito de se preparar e organizar para a atividade a ser realizada; os exercícios e jogos dramáticos, trabalhando postura e posicionamento no espaço, expressões corporais e faciais, voz e dicção, construção e caracterização de personagens, improvisação de cenas sobre temas variados, debate e resolução de situações propostas; e, finalmente, o relaxamento, buscando o exercício do recolhimento e concentração. Daí a necessidade de espaço amplo, roupas e sapatos confortáveis, cabelos presos e aparelho de som para o trabalho com ritmos e música.

Na produção do espetáculo, o aluno desenvolve noções de estética através da concepção dos cenários, figurinos, maquiagem

e adereços, além das noções técnicas de som e iluminação, assim como da parte da divulgação.

Diante disso, vem a convicção de que a prática teatral, além de divertir e formar público para esta arte, educa e forma cidadãos para a vida.

Conquistas, conhecimentos, competências e habilidades

Diante da vivência desse processo com o trabalho das oficinas de teatro nas escolas estaduais, pudemos elencar muitas conquistas e benefícios que o fazer teatral proporciona, a saber:

- Mudança de relação do professor com seus alunos, uma vez que o professor também participa da aula; não determina o que e como fazer, cabendo aos alunos realizar a tarefa proposta, reconhecendo seus progressos através de análises em conjunto;

Essa mudança potencializa o aluno a:

- confiar em si mesmo, aumentando a sua autoestima;
- valorizar e confiar no trabalho dos colegas, prestando atenção no que os outros são capazes de fazer;
- desenvolver sua afetividade e a construção de valores humanos;
- desenvolver suas habilidades artísticas e descobrir que podem fazer coisas que antes não podiam;
- ser capaz de dizer mais e melhor sobre si mesmo e sobre o mundo, aumentando a percepção de si mesmo, do outro e o que ocorre em sua volta;
- formar, clarificar, verbalizar e demonstrar suas ideias e habilidades;
- aprender e expressar conhecimentos através de gestos e movimentos;
- conhecer melhor a si mesmos e aos outros, aprendendo a incorporar as diferenças em vez de eliminá-las;
- representar o outro, podendo refletir sobre si mesmo e sobre o papel que representa no mundo;
- aguçar seus sentidos, provocando diversas sensações;

- ouvir e dar opiniões, assim como saber fazer e receber críticas;
- responsabilizar-se pelo grupo, fazendo a sua parte que complementa a dos outros;
- aprender coletivamente, vencendo obstáculos com seus colegas de grupo;
- improvisar, criar situações do nada, assim como resolvê-las;
- improvisar e criar sons, ritmos, roupas, adereços, cenários, tanto para os exercícios cênicos como para a produção final;
- se autoavaliar, assim como participar da avaliação em conjunto com o grupo, através de depoimentos e comparações entre as etapas e trabalhos já realizados.

Assim como outros projetos bem desenvolvidos, o projeto de Oficinas de Teatro na escola, além de educar recreando de maneira prática, favorece a aprendizagem das disciplinas, como a melhor fixação dos conteúdos, leitura e ampliação do vocabulário.

Considerações finais

Por meio da busca e reflexão sobre os projetos de trabalho, revela-se que essa prática pode proporcionar trabalhos que atendam aos diferentes interesses em uma sala de aula, e assim, renovar toda a prática escolar atual. Desde o início do processo, quando coletivamente os próprios alunos escolhem o tema ou situação-problema mais significativos para pesquisarem e buscarem respostas, situam-se como responsáveis por seu aprendizado, não mais dependentes dos comandos do professor. Assim, sucessivamente, vencendo as etapas do projeto, vão exercitando sua autonomia, o poder de tomar decisões, os desafios da convivência em equipe, o aprender por si mesmos e pela busca de informações.

É evidente que a parceria com a gestão escolar e com os docentes é fundamental no desenvolvimento e na conclusão do projeto, pois a convivência entre professor e aluno modifica completamente a relação,

derrubando a distância entre o “eu que sabe” e o “eu ignorante”, tornando-os companheiros de aprendizados ora difíceis, ora divertidos.

Essa prática exige tempo e disposição de todos os envolvidos no processo, desde a sua organização e realização; abertura e disponibilidade para um relacionamento mais próximo com os alunos, o que pode proporcionar momentos de muita troca de experiências.

A cada etapa surgem novas situações em que ele próprio não vai ter todas as respostas e soluções; por isso, devem ser enfrentadas buscando o apoio de toda a equipe escolar.

Por fim, é preciso, no entanto, considerar toda a complexidade dessa proposta e a necessidade de contínuas reflexões para adaptar o currículo das escolas ao trabalho com projetos. Percebe-se, ainda, a dificuldade do diálogo entre as disciplinas e grande resistência dos professores em abandonar velhos hábitos e aceitarem novos desafios.

Quanto ao gestor, percebi que é peça-chave para a adoção de projetos de trabalho, inclusive já os integrando na proposta pedagógica da escola. Depende do gestor a abertura de caminho para práticas que sejam significativas aos participantes, possibilitando aos alunos o exercício da autonomia e protagonismo social. O gestor precisa sensibilizar toda a equipe escolar, pois é muito importante a participação de todos para alcançar o sucesso de seus projetos e conseguir renovar o processo ensino-aprendizagem da sua unidade escolar, devolvendo para a sociedade jovens cidadãos atuantes e atualizados com o mundo que os cerca.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, C. *Um método para o ensino fundamental: o projeto*. Petrópolis,: Vozes, 2004.

BLOIS, M. M. BARROS, M. A. S. F. *Teatro de fantoches na escola dinâmica*. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico S.A., 1967.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da república Federativa do Brasil. Brasília:, Senado, 1988.

BRASIL. Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. Decreto nº 34.035, outubro/1991.

BRASIL. Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. Resolução SE n. 134, maio 1992.

BRASIL. Lei Federal nº 11.769, agosto/2008.

DEMO, P. *Educar pela pesquisa*. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

ESCOLA DE TEMPO INTEGRAL. Tempo e Qualidade - Diretrizes da Escola de Tempo Integral, São Paulo, 2006.

FERREIRA, S. (Org.). *O ensino das artes: Construindo caminhos*. Campinas: Papirus, 2001. (Coleção Ágere).

HERNÁNDEZ, Fernando; VENTURA, Montserrat. *A organização do currículo por projetos de trabalho: o conhecimento é um caleidoscópio*. 5. ed. Porto Alegre: Artmed, 1998.

_____. *Aprendendo com as inovações nas escolas*. Tradução Ernani Rosa. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000.

JAPIASSU, R. O. V. *Metodologia do ensino de teatro*. Campinas: Papirus, 2001. Coleção Ágere.

LDB – Lei de Diretrizes Básicas da Educacional Nacional, dezembro/1996, artigo 26, parágrafo II.

MACHADO, J. N. *Educação: projetos e valores*. 5. ed. São Paulo: Escrituras Editora, 2004. (Coleção Ensaios Transversais).

MELLO, G. N.; DALLAN, M. C.; GRELLET, V. Projetos como alternativa de ensino e aprendizagem. In: MELLO, G. N. *Educação escolar brasileira: o que trouxemos do século XX?* São Paulo: Artmed, 2004, p.51-53.

NOGUEIRA, N. R. *Pedagogia de projetos: uma jornada interdisciplinar rumo ao desenvolvimento das múltiplas inteligências*. São Paulo: Érica, 2001.

PARÂMETROS CURRICULARES NACIONAIS: ARTE. Secretaria de Educação Fundamental. Brasília : MEC/SEF, 1997.

REVISTA NOVA ESCOLA. Grandes Pensadores: 41 educadores que fizeram história, da Grécia antiga aos dias de hoje. São Paulo: Ed. Abril, 2008.

AGRESSIVIDADE E TIMIDEZ INFANTIL NO AMBIENTE ESCOLAR: UM ESTUDO COM CRIANÇAS ENTRE QUATRO E CINCO ANOS

AGGRESSION AND TIMIDITY CHILD IN SCHOOL ENVIRONMENT: A STUDY WITH CHILDREN BETWEEN FOUR AND FIVE YEARS

Andreia Cristiane Silva WIEZZEL¹

RESUMO: São frequentes as queixas de professores quanto a alunos que apresentam timidez excessiva, atitudes tidas como agressivas e outras características congêneres que interferem em sua aprendizagem e/ou na do grupo. Tendo em vista tal problemática, pensou-se num projeto em que se pudesse atuar tanto na investigação quanto na intervenção no tocante às dificuldades de relacionamento verificadas em sala de aula. Tomaram-se, como sujeitos de estudo, crianças que se apresentam como excessivamente tímidas e crianças que manifestam condutas agressivas, perfis que, teoricamente, tendem a predispô-las a ter dificuldades nos relacionamentos interpessoais. O método utilizado é o psicanalítico, tendo por base o brincar, de efeito terapêutico. Estão sendo acompanhadas 12 crianças com condutas agressivas e cinco com timidez. Para a coleta de dados foram realizadas entrevistas com os professores e pais e atividades lúdicas com as crianças. Pode-se afirmar, preliminarmente, com base no cotejo entre entrevistas e atividades lúdicas, que as referidas crianças apresentam algumas características comuns: angústias decorrentes do Complexo de Édipo, concepções negativas sobre si mesmas com base em como são tratadas pelos pais e por terem vivido ou ainda estarem vivenciando fatos que as fizeram ou ainda as

¹ Doutora em Educação. Docente do Departamento de Educação da Universidade Estadual Paulista - UNESP - Presidente Prudente-SP.
E-mail: andreia@fct.unesp.br

fazem sofrer física e emocionalmente. Provavelmente, tais fatores estão influenciando suas dificuldades de relacionamento, à medida que interferem na produção das características que tais crianças apresentam e que tornam difíceis suas relações, tais como: isolamento, agressões físicas, pequenos furtos, rebeldia, vergonha. Após as intervenções o quadro tem sofrido alguma melhora, na concepção dos professores e da equipe de pesquisa.

Palavras-chave: Criança. Escola. Agressividade. Timidez.

ABSTRACT: There are frequent complaints from teachers about students who are extremely shy, or with aggressive actions and other similar characteristics that interfere with their learning and / or in group. Given such problems, a project was thought that could act both in research, as in intervention regarding the relationship difficulties observed in the classroom. Subjects of the study were children who were extremely shy and children who show aggressive behavior. These profiles, theoretically, tend to have difficulty in interpersonal relationships. We used the psychoanalytic method, based on playing, with therapeutic effect. 12 children are with aggressive behaviors and five shy ones are being studied. To collect data, interviews were conducted with teachers and parents and playful activities with children were performed. We can say, preliminarily, based on the comparison between interviews and recreational activities, that such children exhibit some common characteristics: anguish resulting from Oedipus complex, negative conceptions about themselves based on how they are treated by their parents and have lived or still be experiencing the events that have made or make them suffer physically and emotionally. Probably these factors are affecting their relationship problems since they interfere with the production of the characteristics that these children show, that make difficult the relationship, such as isolation, physical assaults, petty theft, rebellion, shame. After the interventions with the children, the frame has showed some improvement in the design of teachers and the research team.

Key-words: Children. School. Aggressiveness. Shyness

1. Introdução

O trabalho ora apresentado resulta de um projeto de extensão e pesquisa que tem por objetivos investigar e realizar intervenções junto a crianças que manifestam condutas tidas como agressivas ou excessivamente tímidas em salas de aula. O projeto é desenvolvido

em uma escola municipal de educação infantil de uma cidade no interior de São Paulo.

O projeto fora motivado pelo fato de as relações interpessoais constituírem um dos fatores que interferem na qualidade do processo de ensino e aprendizagem e a vivência escolar ser um passo imprescindível, também, para o desenvolvimento da sociabilidade da criança, pois constitui um de seus primeiros contatos com o mundo exterior ao da sua casa. Apesar da importância das relações interpessoais nesse âmbito, nem sempre são vividas de forma tranquila pelas pessoas envolvidas.

São frequentes as queixas de professores envolvendo alunos que apresentam apatia, timidez excessiva, atitudes agressivas, isolamento e outras características congêneres que interferem de forma substancial em sua aprendizagem e/ou na do grupo.

Os alunos com dificuldades de relacionamento não costumam responder ao tratamento habitual que os professores mantêm com os demais alunos. As emoções, a afetividade, bem como o desenvolvimento social, influenciam na aprendizagem. Se há algum impedimento nesses âmbitos, a situação exige um tratamento diferenciado do aluno por parte dos professores, que, na maioria das vezes, não dispõem de formação específica a tal fim.

Os pais e professores, de forma geral, desconhecem o desenvolvimento emocional e as necessidades afetivas das crianças e, portanto, as formas de gerenciar as expressões decorrentes de conflitos dessa natureza em casa e na escola, gerando-lhes um desgaste físico e mental. Se houver uma sensibilização de pais e professores acerca de tais necessidades das crianças, lhes estarão mais abertos para ouvir os apelos destas em suas manifestações de raiva, hostilidade, agressividade, comportamento desafiador e mesmo na timidez, conformismo, isolamento. A principal preocupação é que as crianças possam ser ouvidas e recebam ajuda em suas formas de conduzir e compreender seus papéis sociais.

O tema relativo à agressividade vem aparecendo de maneira surpreendente no contexto escolar. Compreender tal fenômeno não é simples, mas, é necessário para que possa oferecer o suporte que

essas crianças precisam e contribuir à melhoria das relações em sala de aula, o que virá a refletir no desempenho destas.

O trabalho justifica-se não apenas pelo fato de que um satisfatório clima de trabalho em sala de aula influencia de forma decisiva no processo de ensino-aprendizagem, mas, sobretudo, pela carência de trabalhos na área em nível nacional. Com relação à agressividade na escola há alguns trabalhos, mas muitos voltam-se à questão do *bullyng*, indisciplina, ou até realizam estudos sobre a agressividade, porém, no sentido de diagnosticá-la apenas ou com o objetivo de identificar a atuação dos professores diante do caso. Com relação ao tema *timidez*, sempre com relação a pesquisas nacionais, a situação é ainda mais complicada pois estas são, nos termos do projeto ora apresentado, praticamente inexistentes.

Há que se deixar claro que a timidez e a agressividade não são concebidas como algo ruim ou necessariamente patológico na lida com o aluno. Ambos fazem parte da essência humana e a proposta é trabalhar com os casos de dificuldades de condução dessas manifestações por parte dos alunos, professores e pais.

Acredita-se no potencial do trabalho aqui apresentado visto que, para além da identificação das possíveis causas das dificuldades de relacionamento por meio de intervenções com as crianças, também se busca colaborar com estas e com os professores, oportunizando uma aproximação entre psicologia e educação e entre os graduandos e a escola.

2. A relação entre desenvolvimento emocional e as dificuldades de relacionamento

Ainda que as dificuldades de relacionamento possam ser resultado de características específicas à experiência de cada criança, também podendo envolver causas estritamente internas, associadas a patologias, há, inegavelmente, que se considerar a influência de fatores referentes aos relacionamentos afetivos ocorridos nos dois primeiros anos de vida.

Ainda que seja um tanto complicado delimitar a prevalência das dificuldades de relacionamento, dada a possibilidade de haver causas múltiplas para estas, não são raros os estudos que indicam uma correlação entre atitudes desejáveis em relacionamentos sociais e a influência das relações familiares no desenvolvimento emocional das crianças.

Uma boa relação entre mãe e criança, a guisa de exemplo, vem sendo associada, por meio do tipo de relação de apego que desenvolve, a uma menor ocorrência de problemas socioemocionais e cognitivos nos anos iniciais da escolarização. Tais estudos são inspirados na teoria de Bowlby (1989) que, em análise das relações entre mães e filhos, destaca que a raiz da personalidade se relaciona aos primeiros relacionamentos da infância.

As crianças cujos relacionamentos na infância tenham proporcionado segurança e autoestima tendem a ser mais autônomas e a desenvolver relacionamentos mais estáveis. Winnicott (1997), no mesmo sentido, destaca o papel da estrutura familiar na organização da personalidade da criança, especialmente a partir do relacionamento entre as crianças e as mães. Ressalta que a criança necessita não apenas de cuidados físicos, mas também, de conforto, afeto, atenção, proteção e calor. A mãe que seja capaz de acolher seu filho e provê-lo dos cuidados básicos de que este necessita (físicos e psíquicos) é denominada por Winnicott (1982) uma mãe *suficientemente boa*, ou *mãe-ambiente*:

[...] as experiências instintivas contribuem ricamente para o processo de integração mas também existe, durante o tempo todo, o ambiente suficientemente bom, alguém segurando o bebê e adaptando-se suficientemente bem às necessidades variáveis. Esse alguém só pode funcionar através de amor apropriado a esse estágio, amor que contém a capacidade de identificação com o bebê, e um sentimento de que é proveitosa a adaptação às necessidades. Dizemos que a mãe é devotada ao seu bebê, temporária mas verdadeiramente. Ela gosta de se preocupar desse modo, até que se dissipe a necessidade dela. (WINNICOTT, 2005, p.218).

A forma como a criança constrói as referências que utilizará no futuro para se relacionar socialmente está, portanto, baseada nas relações que vivencia e observa em seu lar. Nesta perspectiva uma boa relação entre a mãe e o bebê é imprescindível para a criança, pois possibilitará o desenvolvimento emocional saudável ela oferecerá a base para o aparecimento e desenvolvimento da consciência e a construção de uma personalidade vinculada à continuidade de ser, de existir.

Uma criança que contava com uma mãe *suficientemente boa*, ou *mãe-ambiente*, conforme Winnicott (2005), mas que por algum motivo foi privada dessa mãe, pode vir a desenvolver, por exemplo, a *tendência antissocial*. Ressalta Winnicott (2005) que a tendência antissocial tem base em uma boa relação que se perdeu. Tal processo, denominado *deprivação propriamente dita*, é marcado pela perda de algo bom com que a criança contou até certo ponto de seu desenvolvimento.

Enquanto a privação ocorre antes do bebê conseguir perceber a diferença entre EU e não-EU, ou seja, antes de perceber o que é parte de si mesmo e o que pertence ao mundo externo, a privação, por sua vez, ocorre quando a criança já percebe os objetos do mundo como externos. Neste caso, o que ocorre é que a criança vinha contando com um relacionamento suficientemente bom e, em certo momento, isto se perdeu.

De acordo com Winnicott (2005) é uma característica essencial que o bebê tenha atingido a capacidade de perceber que a causa do desastre reside numa falha ou omissão do ambiente. O conhecimento por parte da criança de que a causa da depressão é externa a ela é responsável pela distorção da personalidade e pela busca da cura através do ambiente. O grau de maturidade do ego determina o desenvolvimento da tendência antissocial, em vez de doença psicótica.

Segundo Winnicott (2005), a tendência antissocial não é um diagnóstico, podendo ser encontrada tanto em crianças normais quanto em indivíduos neuróticos e psicóticos. Caracteriza-se por

forçar o ambiente a tomar o controle: a criança obriga alguém a encarregar-se de cuidar dela. Ela pode vir a acreditar na estabilidade dos cuidados externos se houver uma experiência contínua de controle por pessoas que sejam cuidadosas e lhe apresentem regras por um período prolongado de tempo.

O roubo está no centro da tendência antissocial, associado à mentira. A criança que rouba um objeto não está em busca do mesmo, mas da mãe de que foi privada e do amor desta, o qual ela julga ter perdido. Além desses sintomas, pode-se observar, também, uma tendência a desordens, à destrutividade, podem também surgir sofreguidão, perda de apetite ou até enurese noturna.

A agressividade, nesta perspectiva, pode ser tomada como um dos “sintomas” apresentados pela criança quando se verifica uma alteração nos padrões esperados de desenvolvimento emocional. Somado a isto, há que se considerar que, conforme Winnicott (2005), a agressividade é, também, algo inerente ao ser humano. É experimentada muito precocemente pela criança, já no início de sua vida, em sua relação com a mãe.

Para o termo agressividade, são encontradas várias definições em dicionários comuns, como: “termo utilizado para designar as características daquele que é agressivo; tendência de provocar, combater, atitude anti-social”. Contudo a agressividade é vista por Winnicott (1999), como um fator inato do ser humano, que apresenta um movimento natural, como forma de exposição de seus pensamentos e desejos e, também, como uma maneira de aprendizagem no que tange ao conhecimento do mundo real. A criança necessita da agressividade, inclusive como forma de adaptação e segurança no início de sua vida.

Quanto à timidez, a questão que envolve os afetos é, também, primordial. Winnicott (1982) associa a timidez a contextos associados, para a criança, a sentimentos de rejeição, insegurança, cobrança excessiva, frieza, relações parentais que lhe traga angústias (medo de não ser amado, de não ser atendido em suas necessidades, de não poder contar com a alguém que a auxilie, dentre outros). Tais sentimentos são elaborados na convivência com a mãe e/ou cuidador.

Se a relação da criança com essa mãe/cuidador não garantir que a criança se sinta amada e segura, esta tenderá a desenvolver características associadas à timidez.

Assim como na criança agressiva, a criança tímida terá impulsos agressivos e a raiva, que não será associada, propriamente, aos impulsos, mas às condições dos relacionamentos que tem ou que fantasia ter. Tal sentimento será resultado de frustrações no decorrer de seu desenvolvimento emocional, sobretudo quando ainda é totalmente dependente da mãe. A criança reprime seus sentimentos e sua timidez constitui expressão do represamento das emoções que não pode manifestar.

Ao se propor que a criança precisa ter uma boa relação, principalmente, durante os dois primeiros anos de vida, não se pretende definir ou identificar um tipo de família “ideal”, composta por estes ou aqueles membros. O que é importante ressaltar é a qualidade do ambiente e das relações afetivas que se estabelecem neste espaço, sobretudo das que se estabelecem entre a criança e alguém que se responsabilize por ela:

A vivência de uma relação calorosa, íntima e contínua com a mãe ou mãe substituta permanente, ou seja, uma pessoa que desempenha, regular e constantemente, o papel da mãe, mostra-se essencial à saúde mental do bebê. E essa relação complexa, rica e compensadora com a mãe nos primeiros anos de vida, enriquecida por inúmeras maneiras pelas relações com o pai e familiares, que a comunidade científica julga estar na base do desenvolvimento da personalidade e saúde mental. (BOWLBY, 1989, p. 139)

Diante das necessidades emocionais que estão, em geral, na base das manifestações de agressividade ou timidez excessiva, necessário se faz compreender melhor tais fenômenos para que se possa pensar em formas alternativas de colaborar com as crianças, já que nem todas poderão contar com o apoio familiar de que necessitam da família para um desenvolvimento emocional saudável.

3. Motivações para manifestação da agressividade em sala de aula

Winnicott (2005) ressalta que as relações humanas são construídas a partir do amor e do ódio e que a agressividade constitui tendência humana especialmente disfarçada, escondida, desviada, o que torna difícil a identificação das suas raízes ao se manifestar (2005, p.94). Além dos fatores já mencionados, a criança possui fantasias inconscientes, associadas a estas, estão os sentimentos de desespero que elas experimentam e que influenciam, indiretamente, sua atitude antissocial. As raízes da agressividade, portanto, devem ser consideradas tanto em torno das relações afetivas primárias da criança, quanto no âmbito de impulsos agressivos primitivos.

Não é sempre que a criança poderá contar com o suporte físico e emocional que demanda. Muitas vezes, os padrões de interação familiar não permitem que a criança se sinta amada, protegida. Quando isto ocorre, fica mais difícil para a criança aprender a lidar com suas emoções, a afetividade e os impulsos agressivos. Posteriormente, tais dificuldades se manifestam na escola, em sua convivência com professores e outras crianças.

As crianças tidas como *agressivas* apresentam, quase sempre, as seguintes características: vão contra as regras sociais (em casa, na escola, outros locais), apresentam baixa tolerância à frustração, explosões de raiva frequentes, desobediência aos pais, dificuldades nas interações sociais, insucesso escolar, agredem os colegas, os pais, os professores.

Em estágio considerado mais grave, a criança já não aparenta sofrimento psíquico ou constrangimento com suas próprias atitudes e não se importa em ferir as pessoas ou desrespeita-las. Frequentemente incomoda, ameaça ou intimida os outros, inicia lutas corporais, ataca fisicamente as pessoas, mente, furta objetos, falta à escola, não permanece na sala de aula, pratica vandalismo, dentre outros.

Conforme Winnicott (2005), os professores, frequentemente, são obrigados a lidar com os impulsos agressivos de seus alunos,

sejam estes latentes ou manifestos. Porém, adverte que o comportamento agressivo de crianças que chama a atenção de um professor nunca é uma questão exclusiva de emergência de impulsos agressivos primitivos (2005, p. 94).

Um aspecto interessante é que a criança, em suas explosões de raiva, sempre atinge pessoas das quais gosta. Isto ocorre porque a agressividade manifesta pela criança constitui-se em um pedido por socorro, é uma forma de comunicar a dificuldade que está sentindo em dominar seus impulsos agressivos.

Por este motivo o professor é sempre muito visado nas investidas da criança, pois esta acredita que somente poderá ser auxiliada por alguém que se preocupe realmente com ela. A criança somente é capaz de empregar as atitudes tidas como agressivas, se ainda possuir um sentimento de esperança. Esperança esta relacionada ao reestabelecimento de padrão ou estabilidade afetiva que ela acredita serem necessários para retomar seu desenvolvimento saudável.

Devido à proximidade e convivência dos professores com os alunos, é possível aos primeiros auxiliar os educandos em seus conflitos e possibilitar que encontrem, na escola, uma situação de segurança *suficientemente boa*, que propicie a expressão de suas angústias, e encontrem também o afeto tão necessário ao reestabelecimento do desenvolvimento emocional saudável que se perdeu ou foi interrompido em algum estágio.

Quando a criança furta objetos, tanto em sala de aula quanto em outros espaços, procura restabelecer aquilo que acredita ter perdido, isto é, o amor materno e o controle paterno.

Segundo Winnicott:

Quando uma criança rouba açúcar, ela está procurando a boa mãe, de quem ela tem o direito de tirar toda a doçura que houver. De fato, essa doçura é a da própria criança, pois ela inventou a mãe e a doçura desta a partir de sua própria capacidade para amar, a partir de sua própria criatividade primária, seja ela qual for. Também procura o pai, se assim podemos dizer, que protegerá a mãe de seus ataques contra ela, ataques realizados no exercício de amor primitivo. Quando uma criança rouba fora de casa,

ainda está procurando a mãe, mas procura-a com maior sentimento de frustração e necessitando cada vez mais encontrar, ao mesmo tempo, a autoridade paterna que pode pôr limite ao efeito concreto de seu comportamento impulsivo e à atuação das ideias que lhe ocorrem quando está excitada. (WINNICOTT, 2005, p. 131).

A esperança e o impulso que levam a criança a buscar o estado de coisas que existia antes da privação são características de fundamental importância e, para que a cura seja possível, devem ser reconhecidas pelo ambiente. Se os sinais não forem compreendidos e desperdiçados, a criança não terá condições de retomar o seu amadurecimento normal.

A tendência antissocial implica esperança. A ausência de esperança é a característica básica da criança que sofreu privação que, é claro, não está sendo antissocial o tempo todo. No período de esperança a criança manifesta uma tendência antissocial. [...] A compreensão de que o ato antissocial é uma expressão de esperança é vital no tratamento de crianças que apresentam tendência antissocial. Vemos constantemente o momento de esperança ser desperdiçado, ou desaparecer, por causa da má administração ou intolerância. É outro modo de dizer que o tratamento da tendência antissocial não é psicanálise, mas administração, uma conduta no sentido do ir ao encontro do momento de esperança e corresponder a ele. (WINNICOTT, 2005, p. 139).

Deve-se ter um olhar atento sobre as crianças antissociais antes que se estabeleçam os *ganhos secundários*, pois, a partir daí, a criança tenderá a desenvolver habilidades delinquentes. Segundo Winnicott (2005), uma criança tem maiores chances de ser ajudada aos seis ou sete anos do que aos dez ou onze. O tratamento da tendência antissocial deve ser o manejo, o corresponder aos momentos de esperança da criança. Quanto antes isso acontecer, mais crianças conseguiremos ajudar e, possivelmente, menos delinquentes teremos no futuro.

4. Motivações para manifestação da timidez excessiva em sala de aula

A entrada na educação infantil marca um momento em que há um expressivo alargamento das relações sociais das crianças, que antes se limitavam à família. As experiências decorrentes de tais relações são muito enriquecedoras para as crianças, porém, nem sempre elas conseguem se beneficiar dessas experiências, tendo em vista o fato de apresentarem condutas que mais as isolam do que as aproximam do grupo.

Neste contexto, dentre outras questões, depara-se com crianças que se apresentam como extremamente tímidas. Em geral, tais crianças, diante do contato com outras pessoas, se isolam. Isto ocorre porque, em geral, temem não conseguir se relacionarem satisfatoriamente.

Essas crianças, segundo Falcone (2000), são temperamentalmente nervosas e inibidas em novas situações, possuindo medo de serem avaliadas negativamente. Além disso, costumam apresentar sudorese, tremor, rubor (vermelhidão facial), diarreia, ansiedade: temem exposição a situações sociais, medo de serem foco de atenção, têm dificuldade em fazer amigos, falam pouco e em voz baixa, têm medo e buscam isolamento.

Por conta disso, acabam evitando situações que lhes causem desconforto, não expressam suas opiniões e se mantêm mais quietas que o restante da sala. Quando se comunicam, o fazem com um grupo pequeno de colegas, com o qual possuem um contato maior. A timidez não constitui doença e é encontrada em muitas crianças. Porém, há casos nos quais a timidez toma proporções que as comprometem:

[...] toda a população é afetada pela timidez, já que ela funciona como um verdadeiro “regulador social”, atribuindo culpa e vergonha para evitar os excessos que transformariam nossa sociedade em um verdadeiro caos. Por algumas razões, uma porcentagem que não é pequena

desenvolve uma inibição excessiva, e é neste caso que ela realmente atrapalha. (MARTINS. LIMA. 2005, p. 17).

Winnicott (1982) afirma que, quando a timidez se torna excessiva, esta pode vir a causar nervosismo nas crianças. Estas se sentem perseguidas, como se alguém quisesse destruí-las. Isto dificulta muito a aproximação das crianças tímidas com as pessoas, porém, alguns contatos se tornam possíveis quando estas possuem um perseguidor comum:

Muitas das crianças que são excessivamente nervosas têm, em sua compleição psicológica, uma expectativa de perseguição, e é útil poder distinguir essa criança das outras. Tais crianças frequentemente veem-se perseguidas; praticamente pedem para ser intimidadas – quase poderíamos dizer que, por vezes, geram “papões” entre os seus companheiros. Não fazem amigos com facilidade, embora possam conseguir certas alianças contra um inimigo comum. (WINNICOTT, 1982, p. 241).

A família possui importância fundamental neste processo. Falcone (2000) postula que a rejeição ou superproteção estão ligadas a inibição social. Algumas vezes os pais podem gerar nas crianças sentimentos de insegurança, fazendo com que se sintam com pouca autoconfiança e incompetentes, podendo gerar a timidez.

O fator ativo é o pai e a mãe, a conduta de ambos e as relações recíprocas dos pais, tal como a criança as percebe. É isso que a criança absorve, imita ou contra o que reage; é também o que a criança usa centenas de vezes num processo pessoal de autodesenvolvimento”. (WINNICOTT, 1982, p. 204).

Além disso, outro fator que pode ocasionar a timidez é a forma como os pais agem com seus filhos: a comparação de um filho com o outro, o menosprezo, fazer cobranças excessivas sobre suas atitudes, exigência exagerada, falta de afeto, atenção e carinho, entre outros fatores, também estão associados à timidez.

Mondin (2005, p. 134) acrescenta que:

o pai restritivo preocupa-se em manter o filho sob seus olhos o tempo todo ou, quando a criança é muito nova, coloca-a em um cercado grande durante parte do dia, para que ela não desorganize a casa. Esse tipo de pai usa habitualmente uma linguagem de caráter imperativo como ‘venha cá’ ou ‘faça o que eu digo’. Provavelmente as regras são substituídas pelo poder e autoridade, e seus filhos possivelmente serão obedientes, pouco agressivos e tímidos, com dificuldades de relacionamento com seus pais.

Os sintomas psicológicos são mais frequentes que os físicos, causando o medo da rejeição, pensamentos negativos, perfeccionismo, crenças negativas de adequação social e déficit de habilidades sociais. Para David Abrahmsen (apud MOTTA FILHO, 1969, p. 35), “a timidez é, em geral, um escudo, um disfarce de hostilidade para consigo mesmo e para com os demais”. A timidez leva o indivíduo ou a criança a ter ansiedade. Essa ansiedade é denominada de ansiedade social ou fobia social. Para Barros Neto (2008), a fobia social é um transtorno que se inicia na infância ou adolescência, tem evolução crônica e tende a não remitir espontaneamente.

A consciência da incapacidade, o medo do fracasso diante dos outros, o receio do juízo alheio, a preocupação de que vai errar ou de que, acertando, não vai ser compreendido, conflitando-se com a ambição de acertar, de ser escutado, de ser visto sem ser criticado, constituem as notas mais vivas da timidez. (MOTTA FILHO, 1969, p. 37).

De acordo com Lima e Martins (2005), a timidez está presente em cerca de 13% da população brasileira, o que corresponde a mais de 22 milhões de pessoas. Dessas, cerca de 5 milhões apresentam um quadro mais complexo chamado de fobia social, que impede o indivíduo de se relacionar com outras pessoas, de trabalhar e de se divertir. Como as crianças tímidas, em geral, não são percebidas pelos professores, pois, geralmente “não dão trabalho”, estas crescem carregando esta dificuldade. Cabem às famílias e à escola trabalhar

juntas para compreender e ajudar essas crianças tímidas, evitando um possível comprometimento na sua vida adulta. Se a timidez se torna excessiva, pode evoluir para um quadro de fobia social, causando mais problemas para esse indivíduo nos âmbitos sociais, profissionais, econômicos, sexuais e familiares.

Nota-se que tanto a agressividade quanto a timidez estão muito relacionadas a conflitos/sentimentos vividos pelas crianças em suas relações afetivas primárias. A diferença é que, no primeiro caso, as crianças tendem a expressar seu mal-estar de forma mais explícita, ao passo que aquelas consideradas mais tímidas, tendem a reprimir seus sentimentos, não os expressando de forma direta.

Diante dessa problemática, tem-se como objetivo geral, neste projeto, identificar possíveis problemas de relacionamento em salas de aula de uma escola pública de educação infantil da cidade de Presidente Prudente-SP e investigar, do ponto de vista da psicanálise winnicottiana, as possíveis causas, privilegiando momentos de intervenção junto às crianças selecionadas. Como objetivos específicos o projeto visa, também, proporcionar aproximação dos graduandos com a realidade escolar, por meio da relação teoria-prática e contribuir na formação inicial e continuada de professores quanto à conscientização acerca das necessidades afetivas da criança, possibilitando reflexões sobre a dinâmica da sala de aula.

Como se deu a pesquisa

Participam da pesquisa 17 (dezessete) crianças de uma escola municipal de educação infantil da cidade de Presidente Prudente-SP, sendo 12 indicadas pelos professores pelo fato de terem condutas agressivas e cinco pelo fato de apresentarem características relacionadas a uma timidez excessiva.

A investigação é desenvolvida com base na psicanálise, especialmente a winnicottiana. Como os estudos na linha da psicanálise privilegiam a investigação dos fenômenos psíquicos inconscientes, esta abordagem é utilizada nesse contexto como forma de

compreender os fenômenos que podem estar mobilizando as condutas das crianças.

A coleta de dados ocorre por meio de entrevistas com pais e professores dos alunos e, também, por meio do *brincar*. É importante ressaltar que o *brincar* é utilizado com finalidade dupla no trabalho, isto é, tanto como forma de coleta de dados, já que não seria interessante se ater somente aos conteúdos provindos de entrevistas, quanto como forma de *intervenção*, possibilitando, também, um espaço de possível expressão e elaboração de conflitos pelas crianças.

A opção pelo brincar se deu por dois fatores. Primeiramente, por se tratar de crianças, o brincar é algo que está integralmente relacionado com a sua vivência diária, que ocorre a qualquer momento, com qualquer objeto e em qualquer situação. O segundo fator é que de acordo com as teorias estudadas sobre o brincar, este é um momento em que a criança aponta seus medos, suas fantasias e representa aquilo que não consegue expressar com palavras:

Ao brincar, a criança desloca para o exterior seus medos, angústias e problemas internos, dominando-os por meio da ação. Repete no brinquedo todas as situações excessivas para seu ego fraco e isto lhe permite, devido ao domínio sobre os objetos externos a seu alcance, tornar ativo aquilo que sofreu passivamente, modificar um final que lhe foi penoso, tolerar papéis e situações que seriam proibidas na vida real tanto interna como externamente e também repetir à vontade situações prazerosas. (ABERASTURY, 1992, p. 15).

As brincadeiras não são dirigidas, mas sim espontâneas, para que, na expressão dos conflitos, as crianças possam demonstrar como isto se reflete no seu cotidiano escolar, principalmente no que se refere a problemas de relacionamento com seus colegas e professores.

Quanto ao trabalho com as crianças, o atendimento será individual. Cada aluno estagiário atende uma ou duas crianças semanalmente. Durante esses encontros, com duração aproximada de 50 minutos, a criança poderá brincar, desenhar, escrever, ler e conversar. Terá à sua disposição uma caixa com brinquedos, papel, lápis

de cor e livros de histórias infantis. O estagiário oferecerá à criança a possibilidade de estabelecer um vínculo positivo e agradável no ambiente escolar.

A criança poderá utilizar os materiais da caixa de brinquedos livremente na presença do estagiário. O estagiário estará preocupado em direcionar um olhar sensibilizado ao brincar, um olhar que possa conhecer o mundo mental da criança e seus conflitos básicos e que lhe dê condições de demonstrar, à criança, uma compreensão em relação às ideias e sensações que ela vivência na escola. Essas são atitudes empáticas ou terapêuticas e proporcionam benefícios diretos ao psiquismo da criança.

As crianças têm liberdade de brincar com o que desejarem e da forma que quiserem, para que possam expor seus sentimentos e angústias, repetindo sempre que acharem necessário:

O brinquedo possui muitas das características dos objetos reais, mas, pelo seu tamanho, pelo fato de que a criança exerce domínio sobre ele, pois o adulto outorga-lhe a qualidade de algo próprio e permitido, transforma-se no instrumento para o domínio de situações penosas, difíceis, traumáticas, que se engendram na relação com os objetos reais. Além disso, o brinquedo é substituível e permite que a criança repita, à vontade, situações prazenteiras e dolorosas que, entretanto, ela por si mesma não pode reproduzir no mundo real. (ABERASTURY. 1992, p. 15).

Winnicott (2005) afirma que a atividade lúdica, além de possibilitar a expressão e elaboração de conflitos, resulta em efeito terapêutico sem uma atividade terapêutica em sentido estrito. A atenção e disponibilidade do pesquisador enquanto acompanha as brincadeiras das crianças favorecem este efeito terapêutico.

Com isso, o autor amplia a concepção sobre o brincar e os seus benefícios sobre as crianças e aproxima a educação (em sua dimensão lúdica) da psicanálise. Desta forma, o brincar pode ser utilizado no cotidiano da educação infantil sem que o professor seja visto como terapeuta, pois esta não é sua função. Ainda assim, o educador pode utilizar conhecimentos advindos da psicanálise para melhor

compreender o desenvolvimento emocional de seus alunos e, assim, poder auxiliá-los de maneira mais efetiva em suas expressões agressivas e/ou de timidez excessiva.

As crianças que possuem dificuldades de relacionamento necessitam de suporte emocional, ou seja, de espaços para brincarem livremente, para expressarem suas angústias, e da presença de alguém que busque compreender o que elas desejam comunicar enquanto brincam, ajudando-as a entender seus sentimentos “[...] as crianças brincam para dominar angústias, controlar ideias ou impulsos que conduzem à angústia se não forem dominados” (WINNICOTT, 1982, p. 162).

Para Winnicott (1975), além de ser o meio pelo qual a criança consegue comunicar seus sentimentos, expressar sua realidade interna e como se relaciona com ela, o brincar expressa, também, o próprio viver e a saúde:

Em outros termos, é a brincadeira que é universal e que é própria da saúde; o brincar facilita o crescimento e, portanto, a saúde; o brincar conduz aos relacionamentos grupais; o brincar pode ser uma forma de comunicação na psicoterapia; finalmente, a psicanálise foi desenvolvida como forma altamente especializada do brincar, a serviço da comunicação consigo mesmo e com os outros. (WINNICOTT, 1975, p. 63).

Winnicott (1982), ao descrever a importância do brincar para a criança, discute ainda, o quanto é difícil para as pessoas perceberem como as crianças, por meio dos brinquedos expressam sentimentos que lhes causam angústia:

[...] é difícil para as pessoas verem que as crianças brincam para dominar angústias, controlar ideias ou impulsos que conduzem à angústia se não forem dominados. A angústia é sempre um fator na brincadeira infantil e, frequentemente, um fator dominante. (WINNICOTT, 1982, p. 162).

O projeto, nesta perspectiva, propicia a estas crianças momentos de intervenção lúdica, em que possam externalizar angústias que podem ou não ser decorrentes de sua vivência escolar e que estejam interferindo na qualidade de seus relacionamentos, buscando promover uma melhoria nos processos interacionais, ao mesmo tempo em que investiga as possíveis origens de suas dificuldades.

O trabalho é realizado por uma equipe composta por 12 (doze) alunos de curso de Pedagogia, sob orientação do professor da disciplina Psicologia da Educação da universidade. Há um grupo de estudos que ocorre quinzenalmente, para discussão das teorias exigidas pelo projeto.

Os professores que participam do projeto são escolhidos pela coordenação do mesmo e pela coordenação da escola, com base em seu interesse e participação. Quanto aos alunos, a seleção se pauta nas indicações dos professores e características que as crianças apresentem. Cada estagiário da universidade é responsável pelas intervenções com um ou dois alunos e pela realização das entrevistas com pais e os professores envolvidos.

Durante as intervenções as crianças têm, à sua disposição, uma caixa contendo brinquedos diversos, papel, lápis de cor, livros de histórias, tendo como base os pressupostos de Klein (1997). Os estagiários deixam as crianças brincarem da forma como desejarem e estabelecem com estas um contato empático, afetivo e de compreensão a partir do que puderem se sensibilizar em termos de conflitos, expressos por elas, em seu ato de brincar.

Tal tipo de contato, aliado à expressão dos conflitos sob forma de brincadeiras, colabora progressivamente para uma minimização do sofrimento da criança, fazendo com que ela experimente momentos prazerosos.

Após cada atendimento, em um *site*, os estagiários fazem os registros dos dados e impressões obtidas. Tais registros são acessados pelo coordenador do projeto e utilizados para as orientações e reuniões posteriores. Cada criança é atendida uma vez por semana, com a duração aproximada de 50 minutos. O projeto foi iniciado em fevereiro de 2009.

Com relação aos pais cujos filhos são convidados para participarem do projeto, já no início do trabalho estes são esclarecidos a respeito dos objetivos almejados, tendo liberdade de participar ou não. Aos pais que resolvem participar, é informado que os dados obtidos serão mantidos sob sigilo e, no caso de serem divulgados em eventos, serão utilizados nomes fictícios. Todos assinam o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido durante reunião realizada entre direção e coordenação da escola, os professores e pais, juntamente com a coordenação e estagiários do projeto.

Resultados

Para apresentação neste artigo serão considerados os atendimentos realizados entre de abril de 2009 a junho de 2010. Com relação às intervenções, 17 crianças foram atendidas: quatro delas por duas bolsistas do Núcleo de Ensino; dez crianças por nove estagiários que não dispuseram de bolsa, duas crianças por uma bolsista BAE (Bolsa de Apoio ao Estudante) e uma por bolsista PIBIC/CNPq. Esse total se divide da seguinte forma: 12 crianças agressivas e cinco tímidas.

Tais crianças foram atendidas uma vez por semana, durante 50 minutos, aproximadamente. Participaram, ainda, doze professores, sendo estes do pré I e pré II, dos períodos da manhã e tarde, e treze pais, juntamente com a coordenadora pedagógica da escola e a diretora.

Por meio de entrevistas (tanto com relação àquelas relativas aos pais como as dos professores), observações realizadas pelos estagiários, intervenções e dados fornecidos pela escola, pôde-se esboçar, ainda que preliminarmente, um perfil das crianças tidas como agressivas atendidas no projeto: 1- as idades variam entre quatro e cinco anos; 2- há um predomínio de crianças do sexo masculino; 3- as crianças permanecem, em média, meio período na escola; 4- moram com, pelo menos, o pai ou a mãe e outros parentes como avós, tios e primos; 5- não apresentam relações satisfatórias com os co-

legas e professores, mostrando-se “*briguentos*”², “*arteiros*”, “*sem regras*”, “*sem limites*”, “*desobedientes*”, “*pegam coisas dos outros escondidos*”, “*muito carentes*”, “*choram quando são contrariados ou brigam*”, “*batem*”, “*são ciumentos*”, “*competitivos*”; “*rebel-des*”. Quase sempre, as demais crianças da sala de aula conversam muito pouco elas, pois as brigas são constantes.

Com relação à questão da aprendizagem, tais crianças apresentam dificuldades de concentração, distração, “*não são caprichosas*”, “*choram quando não conseguem fazer a lição*”, apresentam desempenhos tidos como “*razoável*” ou “*com muita dificuldade*”, “*atrapalham a aula*”, “*se acham donos da sala*”, “*fazem o que dá na cabeça*”, “*emburrados*”, “*super estressados*”, “*mudam de humor*”, “*insistente*”, “*agitados*”, “*nervosos*” e “*ficam bravos quando contrariados*”.

No que se refere à dinâmica familiar, em geral, as crianças demonstram sentir falta de seus pais que, na maioria, trabalham, moram em outra cidade ou mesmo encontram-se privados de sua liberdade. Há crianças que não conhecem os pais. O aspecto comum, nesse caso, é o fato de passarem pouco tempo com os pais e tal tempo não ser de “qualidade”, além de se sentirem rejeitados por vários motivos que não serão explicitados neste trabalho, tendo em vista preservar as histórias pessoais. Em geral as relações afetivas entre as crianças e os cuidadores são marcadas por “falta de paciência”, distância física e frieza.

As crianças estudadas não ficam doentes com muita frequência; quando fazem alguma queixa é com relação a resfriados, dores de cabeça e alergias que, embora não ocorram sempre, podem ser relacionadas a sintomas que encaminham a conflitos internos. Um fato recorrente é que a maior parte delas passou, ou tem passado, fatos que as fizeram (fazem) sofrer física e emocionalmente (prisão dos pais, separação, evitação por parte dos pais).

Com relação aos atendimentos, de maneira geral, sempre se mostram receptivos ao trabalho, assim como afirmam as estagiárias:

² Os termos colocados entre aspas referem-se, literalmente, às falas dos pais e professores.

No decorrer desses atendimentos, percebo que nem sempre a criança que tem características agressivas, apresenta tais traços com os estagiários durante o processo da brincadeira. Aos poucos vamos criando certos vínculos que tornam a criança mais próxima de nós e dá-nos também a responsabilidade de não falhar com essa criança. (estagiária G.).

No primeiro atendimento, fui buscá-lo na sala de aula e fui muito bem recebida, convidei-o para brincar e prontamente aceitou. (estagiária A.).

As crianças, durante as intervenções, tinham preferência pelos animais de plástico, bonecos de super-herói, bonecas e brinquedos de montar. Os animais sempre participavam de brigas, de ataques, de mordidas, ferindo-se uns aos outros e aos bonecos, que normalmente representavam as pessoas com as quais as crianças estavam em conflito. Também utilizaram espadas e facas (do conjunto de panelinhas) para atingir, brincando, as estagiárias e bonecos e/ou animais.

As estagiárias sempre eram convidadas a fazer parte das brincadeiras, frequentemente as crianças brincavam com estas “de morrer”, de “tomar veneno” e outras brincadeiras congêneres. Há que se ressaltar, nesta mesma linha, o fato de os meninos quebrarem muitos bonecos de super-herói, especialmente quando estes representavam seus pais.

Questões de ordem sexual apareciam, também, nas brincadeiras. As crianças simulavam encontros íntimos de maneira sutil e, por meio disso, apontavam dados que remetem à sua própria vida sexual. Apresentam algumas características comuns durante as brincadeiras: angústias decorrentes do Complexo de Édipo, concepções sobre si mesmas com base em valores ou como é vista/tratada pelos cuidadores, conflitos com irmãos, conflitos com a chegada de novos irmãos, conflitos sexuais, abandono ou rejeição dos pais.

Durante as brincadeiras as crianças não só externalizam seus conflitos e preocupações como têm a possibilidade de elaborá-los e compreendê-los, tendo em vista, também, o fato de que certos dese-

jos podem ser manifestados e satisfeitos. Além disso, elas se envolvem com as estagiárias, sentindo liberdade para conversar, falar o que pensam sobre sua vida, expor seus medos e insatisfações.

Muitas delas não queriam voltar para a sala de aula, exigindo do estagiário habilidade para conseguir convencê-lo: *“semana que vem eu volto para brincar com você”, “vou guardar os brinquedos e quando você voltar, eles estarão aqui”*. As crianças, por sua vez, e em decorrência de seus conflitos, chegavam a duvidar do que as estagiárias diziam, e afirmavam: *“eu sei que você não vai voltar”, “você não volta não”*.

Quanto às crianças consideradas extremamente tímidas, obteve-se o seguinte perfil: 1- as idades variam entre quatro e cinco anos; 2- há um predomínio de crianças do sexo masculino; 3- as crianças permanecem, em média, meio período na escola; 4- moram com os pais ou com os avós; 5- mostram-se *“passivos”, “interagem pouco com colegas”, “falam pouco”, “não participam da aula”, “são bem aceitas pelo grupo”, “não se envolvem em confusão ou brigas”, “tem vínculo maior com alguns coleguinhas”, “quase não sorriem”, “quando sorriem é bastante discreto”, “falam baixo”, “são tranquilas”; “não apresentam atos agressivos para com outras crianças”, “não demonstram sentimento de raiva, de ficarem bravas ou contrariadas”, são “distantes e “carinhosas”, “choram à toa”, “brigam às vezes apenas, se isolam até dos amigos”*.

No que concerne à questão da aprendizagem, tais crianças apresentam dificuldades mais relacionadas à participação em sala de aula, de ritmo em relação aos outros; há uma relativa dificuldade em aprender, na visão dos professores.

Com relação à dinâmica familiar, em geral, as crianças demonstram sentir falta de seus pais que, em sua maioria, trabalham ou encontram-se privados de sua liberdade. O aspecto comum, nesse caso, é o fato de passarem pouco tempo com os pais ou nunca vê-los, além de se sentirem rejeitadas por vários motivos.

As crianças estudadas não ficam doentes com frequência; quando fazem alguma queixa é com relação a dores de cabeça. Um fato recorrente é que, a maior parte delas, passou ou tem passado

por fatos que as fizeram (fazem) sofrer física e emocionalmente, notadamente a ausência permanente dos pais (separações, abandono, prisões e mortes).

Com relação aos atendimentos, de maneira geral, sempre se mostram receptivas ao trabalho, porém, levam mais tempo para obter confiança no estagiário, mostrando-se desconfiadas. Na interação com os brinquedos, no início, alguns não utilizavam o período completo da intervenção, pediam para sair antes. Houve casos de a criança nem querer brincar, apenas se sentava ao lado da estagiária e contava sobre sua vida, seus problemas, fazia queixas. Quando estavam brincando não queriam encerrar a atividade, mas ainda assim, voltavam à sala de aula.

As crianças, durante as intervenções, tinham preferência pelos animais de plástico, bonecos de super herói, bonecas e brinquedos “de casinha”. Manifestavam o desejo de serem fortes, corajosos e destemidos como os super-heróis, já que passavam por ansiedades e precisavam ser “fortes” para suportá-las, tais como o nascimento de irmãos gêmeos, medos de uma série de fantasias decorrentes de nascimentos, medo do escuro, insegurança, medo dos irmãos, ressentimento com os pais, o desejo de ter brinquedos, o abandono dos pais, o desejo de ter uma família. Apareciam, também, lutas diversas entre o bem e o mal, podendo sugerir a questão da ambivalência em suas relações com seus pais.

Questões de ordem sexual apareciam, também, nas brincadeiras. As crianças simulavam encontros íntimos de maneira explícita e, por meio disso, apontavam dados que remetem à sua própria vida sexual e, possivelmente a de seus pais. Apresentam algumas características comuns durante as brincadeiras: curiosidade diante do sexo, angústias decorrentes do Complexo de Édipo, concepções ou fantasias acerca da sexualidade dos pais, desejo por beijos (uma das mães mencionou, de forma muito preocupada, o desejo do filho de quatro anos em beijar “na boca de mulheres bonitas”) e outras manifestam o desejo de fazer brincadeiras de fundo sexual com as estagiárias.

Provavelmente os conflitos que as crianças tímidas e agressivas demonstram estejam influenciando em suas dificuldades de relacionamento verificadas em sala de aula, visto que costumam expressar seus sentimentos a pessoas diversas como substituição à pessoa que originalmente faz parte do conflito, conforme já fora mencionado.

É comum, nesses casos, que o professor seja tratado com hostilidade pelos alunos, num processo denominado transferência. Por isso há a necessidade de aprofundar-se nas experiências do brincar das crianças atendidas e na conexão com pais e professores, para que se possa auxiliá-las, ainda mais em sua passagem pelos seus conflitos, fazendo com que tenham possibilidade de construir relações estáveis com os colegas e professores.

A respeito do impacto do projeto sobre as relações sociais e aprendizagem das crianças, ele depende muito das condições internas destas. Em entrevistas realizadas pelos estagiários o projeto tem sido bem avaliado pelos professores envolvidos, que manifestam interesse na continuidade do mesmo.

Afirmam os professores que as crianças têm estado mais alegres, tranquilas e mais comprometidas com a realização das atividades em sala de aula, demonstrando melhora em vários aspectos:

“as crianças se desenvolveram bastante, já estão melhor” (professora R.)

“estão mais tranquilas e alegres” (professora F.).

“demonstram preocupação em fazer as tarefas” ((professora M.).

“demonstram compromisso em fazer as tarefas” (professora R.).

“parou de sumir as coisas” (professora L.).

“agora (fulano) tem um bom relacionamento: antes tudo era culpa dele” (professora F.).

“melhorou com relação às regras” (professora R.).

“quando voltam dos atendimentos ficam quietas, parece que extravasaram, sentam, fazem a lição, se comportam” (professora L.).

“está mais tranquilo” (professora M.).

“melhorou em tudo” (professora C.).

“está mais sociável, as crianças conversam bastante com ele, antes não” (professora C.).

“fazem a lição” (professora M.).

“dá atenção [às pessoas]” (professora F.).

“tiveram grande melhora, assimilam melhor” (professora A.).

“(fulano) nunca mais pegou nada, tem interesse” (professora A.).

“houve melhora em comportamento, obedecem mais, melhorou a parte da agressividade e atenção à lousa” (professora R.).

“está mais alegre” (professora R.).

“mais comunicativas” (professora D.).

“mais participativas” (professora D.).

As crianças comentam sobre as atividades realizadas nos encontros lúdicos com os professores e em casa, sempre de maneira positiva:

“Ele gosta, sempre pergunta o dia em vai”.
(professora R.)

“Ela sempre pede para ir” (professora F.).

“Fica perguntando se é o dia dele” (professora M.).

“Eles falam que brincaram, falam que gostam” (professora L.).

“Eles gostam, eles ficam felizes” (professora L.).

“Ele disse que gosta das conversas que tem com a estagiária” (mãe B.).

“Falou que a estagiária é legal, que ele brinca bastante” (mãe M.).

“Ele diz que brinca com a estagiária, diz que adora e sabe o dia certo” (mãe I.).

“Ele fala que brinca e é gostoso” (mãe G.).

“Ele gosta muito das conversas que tem com você [estagiária] e diz que queria você de professora” (mãe E.).

Um dos objetivos propostos no projeto consiste em aproximar o aluno de graduação, futuro professor, à realidade escolar. Conforme os relatos das estagiárias, a participação no projeto e as experiências vividas no período têm colaborado em sua formação profissional.

As estagiárias, se posicionaram, assim, com relação à experiência no projeto:

O projeto possibilita um grande aprendizado, tanto aos participantes que pretendem dar prosseguimento à carreira acadêmica, quanto aos que, inicialmente, farão opção pela sala de aula. Os encontros com a criança e as leituras realizadas no grupo de estudos têm me proporcionado compreender a agressividade e a refletir sobre suas formas de expressão em sala de aula e em maneiras de lidar com a situação de forma a beneficiar a criança da educação infantil – local onde pretendo exercer minha profissão.

Acredito que o trabalho está sendo de grande valia também para o garoto que, através das atividades lúdicas, está tendo atenção de um adulto e está podendo expressar conflitos internos que provavelmente estejam interferindo

na exacerbação de suas atitudes agressivas em sala de aula. (estagiária C.).

Com essa experiência estou podendo compreender um pouco o mundo da criança considerada agressiva e das raízes da agressividade, do ponto de vista teórico. Com os encontros com as crianças pude perceber que, muitas vezes, a agressividade é agravada por fatores relacionados ao contexto familiar e pela forma como são tratadas na escola. (estagiária D.).

Como pretendo atuar na Educação, tive a oportunidade de compreender o desenvolvimento emocional de uma criança, saber lidar com um manifesto agressivo dela, por exemplo. O período de contato com Hudson³ foi relativamente curto, no entanto, acompanhei, na prática, uma maneira diferente de observar uma criança enquanto ela exerce uma atividade lúdica. Naquele momento, pude entender possíveis sentimentos que estão guardados dentro dela, mas claro, com muito estudo e muito cautela na hora de estudar o caso. (estagiária A.).

Essa experiência foi muito valiosa, pois pude perceber que uma criança não fica agressiva a toa, atrás desse comportamento possui algum motivo, por isso é importante descobrir as reais raízes de uma criança agressiva no contexto escolar, para assim, ajudar essa criança no que for possível. Com esse atendimento pude perceber que, muitas vezes, a raiz da agressividade pode estar no contexto familiar. No caso dessa criança que eu acompanhei, o pai foi embora e deixou e a mãe e os irmãos sozinhos. Na brincadeira ele demonstrou o desejo de buscar o pai e trazer para perto dele novamente. (estagiária J.)

O projeto possibilitou que a criança atendida contasse momentos de prazer e tranquilidade durante o período em que estava em atendimento, favorecendo a elaboração de angústias que estavam em seu interior e com as quais não conseguia lidar. Para mim, o projeto foi muito importante e gratificante. Poder acompanhar o desenvol-

³ Nome fictício.

vimento da confiança do menino em mim para que conseguisse, através das brincadeiras, apresentar conteúdos que lhe traziam angústia, para que eu o ajudasse a lidar com esses sentimentos, favorecendo a elaboração desses conteúdos e contribuindo para o bem-estar emocional do mesmo, foi muito satisfatório. Acredito que minha prática profissional será influenciada por essa experiência e pelos conhecimentos que adquiri durante as discussões nos grupos de estudos, visto que posso, agora, compreender melhor a importância de oferecer à criança um aporte emocional para que consiga lidar com seus conflitos e encontre no ambiente escolar um lugar onde se sinta acolhida e compreendida. (estagiária A.).

Para mim essa experiência está sendo de muita importância para a minha formação, pois, quando eu for uma professora e me deparar com esse tipo de problema na sala de aula, sei que vou estar preparada para lidar e entender a criança. Espero também contribuir com a instituição atendida pelo Projeto, e, principalmente, contribuir com a criança, para que ela possa superar esse problema, que a prejudica no rendimento do aprendizado, e é prejudicial também no seu convívio social com as outras crianças. (estagiária S.).

Acredito que os atendimentos, além de me proporcionar conhecimentos para melhor atuação docente, pois pretendo exercer minha profissão em creches, está sendo de grande valia para Juliano⁴, que através das atividades lúdicas, onde não há privações quanto a expressão, está podendo expressar seus conflitos internos, os quais se refletem em suas atitudes agressivas. (estagiária A.).

A direção da escola envolvida tem apoiado e colaborado amplamente na realização do trabalho. Como o projeto está em seu segundo ano em tal instituição, já fora possível estabelecer um procedimento e uma rotina de trabalho, em que as atividades desenvolvidas no projeto são previstas no horário das aulas. A escola disponibiliza a brinquedoteca e as estagiárias trabalham com um kit de

⁴ Nome fictício.

brinquedos específicos. O grupo está bastante empolgado, coeso e satisfeito com a experiência e está estudando muito para aperfeiçoar o trabalho proposto.

O projeto é relevante, também, pois além de colaborar nas relações interpessoais na escola, tornando o ambiente de sala de aula mais propício ao processo de ensino-aprendizagem, envolve trabalho preventivo: o quanto antes se puder auxiliar essas crianças, mais elas terão condições de se organizarem emocionalmente, de forma a minimizar a criação de patologias futuras e atos delinquentes, à guisa de exemplo.

Considerações finais

É importante que toda mãe crie um vínculo afetivo com seu filho. A base de uma saúde mental para a criança é o amor; por isso é necessário que a mãe ou cuidador ofereçam os cuidados necessários e consigam transmitir todo o amor que sentem pela criança.

Para Winnicott (1982), a criança depende totalmente de que lhe seja oferecido um bom princípio, o qual está assegurado, na natureza, pela existência de um vínculo entre a mãe e o seu bebê: amor é o nome desse vínculo.

A criança, quando nasce, precisa de uma mãe suficientemente boa, que vá além da alimentação e higiene, disposta a suprir as necessidades afetivas de seu filho. A criança que contou com uma relação calorosa, íntima e contínua com sua mãe ou responsável tenderá a ser saudável, do ponto de vista emocional.

É de extrema importância, nesse sentido, que a criança tenha um bom relacionamento com seus pais ou responsáveis para que assim possa se desenvolver afetivamente de forma saudável, conseguindo ter, fora de casa, mais segurança nas suas atitudes.

[...] um bebê privado de algumas coisas correntes, mas necessárias, como um contato afetivo, está votado, até certo ponto, a perturbações no seu desenvolvimento emocional que se revelarão através de dificuldades pessoais, à medida que crescer. Por outras palavras: à medida que

a criança cresce e transita de fase para fase do complexo desenvolvimento interno, até seguir finalmente uma capacidade de relação, os pais poderão verificar que sua boa assistência constitui um ingrediente essencial. (WINNICOTT, 1982, p. 95)

Esse bom relacionamento é algo que deve existir desde os primeiros anos de vida e, segundo Winnicott (1982), falhas decorrentes desse processo podem vir a causar problemas no desenvolvimento das crianças. Uma criança agressiva não bate no professor ou no colega por prazer, mas sim porque algo a angustia e esta é a forma de se expressar e pedir para que os outros a olhem e lhe deem aquilo de que ela precisa.

A escola constitui um ambiente fundamental para a ampliação das relações sociais da criança. Neste contexto, a relação entre professores e alunos podem favorecer o desenvolvimento emocional da criança:

A escola, que é um apoio, mas não uma alternativa para o lar da criança, pode fornecer oportunidade para uma profunda relação pessoal com outras pessoas que não os pais. Essas oportunidades apresentam-se na pessoa da professora e das outras crianças e no estabelecimento de uma tolerante, mas sólida, estrutura em que as experiências podem ser realizadas. (WINNICOTT, 1966, p. 217).

Diante das possibilidades que as crianças têm no espaço escolar, pode-se dizer que os possíveis problemas e dificuldades causados nas experiências afetivas parentais tendem se manifestar e serem percebidos nas relações interpessoais vividas em sala de aula.

Ainda que à criança seja oferecida a base necessária para um desenvolvimento emocional saudável, isto não impede a existência de impulsos agressivos na criança, dado que tais impulsos são inerentes à constituição do ser humano, conforme aponta Winnicott (2005). Nesta perspectiva, a criança começa a lidar muito cedo com a agressividade e depende, para alcançar uma organização interna que lhe permita integrar a própria destrutividade, de um ambiente acolhedor que a auxilie no controle de seus impulsos.

Em uma criança que não teve o cuidado necessário, é mais comum aparecerem atos agressivos e isso pode se refletir na fase escolar, tanto com os colegas como com os professores. Porém, o quadro pode ser revertido, caso a criança seja auxiliada em tempo. O professor, ao deparar-se com tal ocorrência em sala de aula, pode contribuir para que a criança manifeste sua agressividade da melhor forma possível:

Até certa medida, isso é conseguido na origem, ao aceitar a criança a disciplina de exprimir o sentimento agressivo sob a forma de brincadeira e não apenas quando está zangada. Outro processo é usar a agressividade numa forma de atividade que tenha uma finalidade básica objetiva. Mas essas coisas só se conseguem gradativamente. Compete-nos não ignorar a contribuição social feita pela criança ao exprimir seus sentimentos agressivos através das brincadeiras, em lugar de o fazer em momento de raiva. (WINNICOTT, 1982, p. 162).

Ao entrar na escola a criança se sente sozinha e abandonada. Por isso é necessário que ela se sinta acolhida nesta nova etapa de sua vida, pois é nesse ambiente escolar que irá passar a maior parte do tempo e, portanto, tenderá a manifestar seus conflitos. Quando aparecem esses conflitos em sala de aula é necessário que o professor esteja atento para reconhecê-los e oferecer o apoio necessário e toda a atenção, já que à escola cabe auxiliar a criança, também, em seu desenvolvimento social.

Vale ressaltar que a proposta é de que o professor possa, com base em conhecimentos referentes à psicanálise infantil, compreender as necessidades afetivas das crianças e reconhecer seu pedido de ajuda, interferindo de formar a auxiliar o aluno a controlar seus impulsos agressivos. Não se trata de intervenção clínica, mas de tratar a criança com atenção, carinho e cuidado, ao invés de gritar com ela, excluí-la e estigmatizá-la, algo muito comum nas escolas e que acaba por agravar o problema.

Os professores percebem que esses alunos não costumam responder ao tratamento que dispensam aos outros, mas ainda não con-

seguem fornecer a atenção e cuidado afetivo que eles pedem em seus apelos por ajuda, tendo dificuldade em acolhe-los. À medida que forem conscientizados sobre o desenvolvimento emocional das crianças bem como sobre suas necessidades afetivas, acredita-se que o acolhimento será facilitado.

Ainda que percebam as dificuldades da criança e almejem ajudá-la, sua formação não permite que eles vão além do procedimento rotineiro, que tende a desgastá-los muito e não produz os efeitos desejados. Com o entendimento da criança com dificuldade nos relacionamentos, o professor poderá estar mais próximo do mundo interno dessa criança e compreender o que se passa com ela, de forma a poder refletir sobre alternativas para ajudá-la.

O projeto proporciona às crianças acompanhadas um espaço em que possam expressar livremente seus sentimentos e emoções através do brincar e da experiência de uma relação positiva com o aluno estagiário. Trata-se de um tipo de relação que elas podem não ter em outro lugar.

REFERÊNCIAS

- ABERASTURY, A. *A criança e seus jogos*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 1992.
- BARROS NETO, T. P.; F. L. Transtornos de personalidade em parentes com fobia social. *Revista de Psiquiátrica clínica*, São Paulo, v. 33, n. 1, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br.htm/>>. Acesso em: 23 jul. 2010.
- BOWLBY, J. *Uma base segura: aplicações, clínica da teoria do apego*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.
- FALCONE, Eliana. Ansiedade social normal e ansiedade fóbica: limites e fundamentos etológicos. *Revista de Psiquiatria Clínica*, v. 27, n.6, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.hcnet.usp.br/ipq/revista/vol27/n6/artigos/art301.htm>>. Acesso em: 9 mar. 2010.
- KLEIN, M. *A psicanálise de crianças*. Rio de Janeiro: Imago: 1997.
- LIMA, L. F. A. C.; MARTINS, M. G. T. *Da timidez à ansiedade social: um estudo cognitivo-comportamental*. João Pessoa, 2005.

MONDIN, E. M. C. Interações afetivas na família e na pré-escola. *Estudos de Psicologia*. n. 10, ano 1, p. 131-138, 2005.

MOTTA FILHO, C. *Ensaio sobre a timidez*. São Paulo: Martins Fontes, 1969.

WINNICOTT, D. W. *A criança e seu mundo*. Rio de Janeiro: Imago, 1982.

_____. *A família e o desenvolvimento individual*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

_____. *O brincar e a realidade*. Rio de Janeiro: Imago, 1975.

_____. *Privação e delinquência*. São Paulo: Martins Fontes, 2005 .

AGRADECIMENTOS:

Esta pesquisa não poderia realizar-se a contento sem os seguintes apoios:

– Núcleo de Ensino da Faculdade de Ciências e Tecnologia - UNESP/Presidente Prudente;

– Estagiárias do curso de Pedagogia da Faculdade de Ciências e Tecnologia - UNESP/Presidente Prudente;

– Diretora e coordenadora pedagógica da escola de educação infantil envolvida no trabalho;

– Professores, pais e crianças da escola de educação infantil envolvida no trabalho;

– Colabores internos e externos à Faculdade de Ciências e Tecnologia - UNESP/Presidente Prudente: psicólogos, psicopedagoga e pedagoga.

AS MUDANÇAS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA A PARTIR DA DÉCADA DE 1990

CHANGES IN BASIC EDUCATION FUNDING FROM THE 1990'S

Claudia Pereira de Pádua SABIA¹

RESUMO: Este artigo apresenta inicialmente, a reforma do Estado e as reformas educacionais iniciadas na década de 1990 e seus desdobramentos no financiamento da educação básica. Na sequência, traz uma breve retrospectiva da história do financiamento da educação no Brasil. Aborda a Emenda Constitucional 14/96, dentre outras legislações complementares como o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) e FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação). O estudo focaliza o tema financiamento sob sua dimensão política, abordando apenas os aspectos técnicos indispensáveis ao seu entendimento. Finaliza apontando as consequências da implantação dessa política de fundos, destacando alguns aspectos positivos e também as limitações para se efetivar o direito à educação de qualidade para todos em nosso país, sem a adequada ampliação do financiamento público. **Palavras-chave:** Financiamento da Educação Básica. Políticas Públicas. FUNDEF. FUNDEB. CAQ - Custo AlunoQualidade.

ABSTRACT: This article first presents the state reform and the educational reforms initiated in the 1990s and its aftermath in the financing of basic education. Then, there is a brief retrospective on the history of

¹ Doutora em Educação pela UNESP de Marília-SP. Docente do Programa de Mestrado em Educação da Universidade do Oeste Paulista-Presidente Prudente-SP. E-mail: fsabia@uol.com.br

education financing in Brazil. It discusses 14/96 Constitutional Amendment, among other complementary legislation as FUNDEF (Fund for the Maintenance and Development of Fundamental Education and Valorization of Teachers) and FUNDEB (Fund for Basic Education Development and Improvement of Education Professionals). The study focuses on the theme of financing in its political dimension, addressing only the technical aspects essential to their understanding. Finally, it indicates the consequences of implanting this policy funds, highlighting some positive aspects and also the limitations to affect the right to quality education for everyone in our country without the proper expansion of public funding. **Key-words:** Basic education funding. Public policies. FUNDEF. FUNDEB. SCQ- Student Cost Quality.

Quando uma nação opta por oferecer educação escolar pública e gratuita, para a população, ou seja, sem pagamento direto pelos usuários, cumpre que proponha a forma de financiá-la. É preciso definir a forma de captação e destinação de recursos para fazer frente às suas despesas: construção e equipamento das escolas; pagamento dos professores; materiais didáticos; custeio da sua administração, etc.

O financiamento da educação no Brasil tem sido uma luta da sociedade civil, organizada em várias entidades, particularmente as dos educadores, pela definição dos percentuais do Produto Interno Bruto (PIB), a serem investidos pelo país em educação, pela vinculação de recursos, pela remuneração condigna dos professores e mais recentemente, pela definição do CAQ - Custo Aluno Qualidade.

Para desenvolver este trabalho, apresentaremos inicialmente, a reforma do Estado e as reformas educacionais iniciadas na década de 1990 e seus desdobramentos no financiamento da educação básica. Na sequência, traremos uma breve retrospectiva da história do financiamento da educação no Brasil. Abordaremos a Emenda Constitucional 14/96, dentre outras legislações complementares como o FUNDEF e FUNDEB, destacando seus avanços e suas limitações.

A reforma do Estado

As profundas modificações que têm ocorrido no mundo do trabalho trazem novos desafios para a educação. O capitalismo experi-

menta um novo padrão de acumulação do capital decorrente da globalização da economia e da reestruturação produtiva, que por sua vez, determinam novas formas de relação entre o Estado e a Sociedade.

Essas novas formas de relação entre o Estado e a Sociedade e suas consequências na educação são identificadas no Brasil, particularmente, a partir do Governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC.

Na sua gestão, teve início a Reforma do Estado e foram aprovadas a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB/1996 (Lei nº 9.394/96) e demais legislações complementares, que desencadearam reformas educacionais, afetando a gestão dos sistemas de ensino, seu trabalho pedagógico e o seu financiamento.

A reforma do Estado, conforme Oliveira (1999, p.71) nos esclarece o direcionamento:

[...] o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) propõe, em 1995, uma reforma pela qual o Estado é revisto, uma vez que este ‘deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento’. Nesse sentido são explicadas as privatizações que vêm ocorrendo, uma vez que se pretende ‘transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado’, além de propor a ‘descentralização para o setor público não estatal de execução de serviços que não envolvem o exercício do poder do Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica.

O MARE está presente num contexto mais amplo de reformas neoliberais. Para Silva (1995), se quisermos compreender as estratégias que o projeto neoliberal tem reservado para a educação no Brasil, é importante compreender que esse processo é parte de um modelo internacional mais amplo. Para o autor, o projeto neoliberal busca a redefinição da educação em termos de mercado, ou seja, tem como eixo orientador o próprio mercado.

Outro autor que corrobora esse direcionamento da educação ao mercado é Coraggio (1996), que analisa as orientações do Banco Mundial em seus vários documentos divulgados na década de 1990, afirmando que:

[...] o Banco estabeleceu uma correlação (mais que analogia) entre sistema educativo e sistema de mercado, entre escola e empresa, entre pais e consumidores de serviços, entre relações pedagógicas e relações de insumo-produto, entre aprendizagem e produto, esquecendo aspectos essenciais próprios da realidade educativa. (CORAGGIO, 1996, p. 102).

Consideramos que, do ponto de vista macro, a educação como um todo sofre os efeitos do novo Estado mínimo e, embora seja um direito de todos os cidadãos brasileiros, vai sendo, aos poucos, ‘transformada em serviço’ que deve ser paga pelo usuário. O processo de privatização da educação vai sendo viabilizado cada vez mais pela legislação e o Estado vem desobrigando-se de seu compromisso com a educação pública, gratuita e de qualidade, uma vez que a esfera federal repassa para as esferas estadual e municipal sua operacionalização, sem os correspondentes recursos necessários.

Diante desta reforma do Estado e de sua conseqüente limitação de investimento público para a educação, as reformas educacionais vão sendo implantadas e operacionalizadas pelos sistemas de ensino, a partir da década de 1990, por meio de mudanças na legislação e suas regulamentações posteriores.

Reformas Educacionais

Segundo Casassus (2001), ocorreram, na década de 1990, cinco marcos de referência (a partir de eventos realizados) para as reformas educacionais na América Latina. Com base esses eventos, pode-se estimar que, nos anos 1990, foram delineados três objetivos que têm orientado as reformas educacionais na América Latina.

1º objetivo – colocar a educação no centro das estratégias de desenvolvimento.

2º objetivo – iniciar nova etapa de desenvolvimento educacional mediante a transformação da gestão.

3º objetivo – melhorar os níveis de qualidade da aprendizagem.

O primeiro marco, Conferência Mundial de Educação para Todos, teve como objetivo, estabelecer compromissos mundiais para garantir a todas as pessoas os conhecimentos básicos necessários a uma vida digna.

Durante a década de 90, a Educação para Todos serviu de marco para o delineamento e a execução de políticas educativas no mundo inteiro, principalmente em educação básica [...] A Educação para todos veio dinamizar um processo de expansão e reforma educativa iniciado em muitos países em desenvolvimento muito antes de 1990. (TORRES, 2001, p.7 e 10).

Os membros participantes da conferência de Jomtien assinaram uma declaração Mundial -i um marco de Ação-, comprometendo-se garantir a educação básica de qualidade para crianças, jovens e adultos e estabelecendo objetivos para a década de 1990 voltados à satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, cuja realização solicita a integração da educação às demais políticas sociais.

Segundo a Torres (2001), o pacote de reforma educativa recomendado aos países em desenvolvimento, principalmente para a reforma da educação primária, inclui: empréstimos e assessoria técnica do banco internacional para o diagnóstico, delineamento e execução da reforma; primazia da análise econômica na definição de problemas e prioridades; ênfase na educação básica (e transferência dos recursos do ensino superior); foco na pobreza e nas políticas de compensação ou de discriminação positiva para os grupos mais desfavorecidos ou em risco; reforma administrativa como prioridade, elemento central e articulador, e papel secundário da reforma curricular e pedagógica; descentralização da gestão e da autonomia da instituição escolar; ênfase na avaliação do rendimento escolar e

na implantação de sistemas nacionais de avaliação de resultados; dentre outros.

O contexto apresentado de Reforma de Estado e das reformas educacionais indica a transposição de regras da economia para o todo social. Verificam-se inúmeros deslocamentos de enfoques e mudanças de prioridade que se apresentam como consequência dessa nova forma de pensar a sociedade e o Estado, provocando mudanças no financiamento da Educação. Após estas considerações preliminares, faremos breve retrospectiva histórica do financiamento da educação no Brasil.

História do financiamento no Brasil

A história da educação formal e sistemática no Brasil teve início em 1549, quando aqui chegaram os primeiros Jesuítas – religiosos pertencentes à Ordem denominada Companhia de Jesus e a serviço do Rei de Portugal para o ensino da juventude e para a pregação catequética do cristianismo nas conquistas além mar – incumbidos da fundação do primeiro colégio no país. Contando, inicialmente, com o subsídio da Coroa portuguesa e, logo depois, com recursos próprios, os Jesuítas dominaram a educação brasileira por mais de dois séculos (1549-1759).

Com a expulsão dos jesuítas, seu orgânico sistema de educação foi substituído pelo esquema das Aulas Régias, sistema não seriado de aulas avulsas e isoladas, ministradas por professores que obtivessem a licença do Rei após a solicitação de algum vereador da Câmara Municipal local, custeado por um novo imposto criado para tal finalidade: “o subsídio literário, cobrado de açougues e destilarias de cachaça, no litoral e interior da Colônia”, que começou a funcionar timidamente a partir de 1772 (MONLEVADE, 1997, p. 24).

A nossa Constituição Federal de 1824, outorgada por D. Pedro I, garantia a escola pública primária gratuita para todos, mas não previa a forma de financiamento necessário. Monlevade comenta as consequências deste fato:

o governo imperial (e depois o da Primeira República), ao perceber o desconforto de não saldar o compromisso com a crescente demanda, começou por descentralizar para as províncias o encargo de fundar e manter escolas gratuitas e acabou por se conformar com um esquema de ‘divisão de responsabilidades’ muito mais confortável: permitiu que as igrejas católicas e depois as evangélicas fundassem uma extensa rede de escolas comunitárias, onde se exerciam dois tipos de financiamento: os ricos e remediados pagavam mensalidades e os pobres contribuíam com o que podiam (gêneros *in natura* de sua produção agropastoril ou trabalho dos próprios alunos), ou eram socorridos por bolsas de estudo públicas e privadas. (1997, p. 233).

Conforme o autor citado, de 1834 a 1934, o ensino público e gratuito evolui de forma mais lenta que a população escolarizável. O governo central, com pequena parte de seus impostos, cobrados principalmente da exportação de café, financiava faculdades isoladas de ensino superior. As províncias e, depois de 1889, os Estados foram fundando escolas primárias nas cidades e comunidades rurais, um liceu secundário em cada capital e algumas escolas normais ou institutos de educação para a formação de professores, à medida que crescia a arrecadação de impostos sobre o consumo de mercadorias.

Os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul construíram uma rede de escolas públicas e gratuitas, maior do que os outros Estados, menos desenvolvidos em termos industriais e mercantis, devido a este imposto sobre o consumo de mercadorias.

A Constituição Federal de 1934 foi a primeira que destinou recursos vinculados a impostos para a educação em nível federal, quando se vinculou 10% da receita de impostos da União e dos municípios e 20% da dos Estados e Distrito Federal. A vinculação constitucional de recursos é a previsão, no texto constitucional, de uma alíquota mínima da receita de impostos a ser aplicada em educação. A vinculação de recursos para a educação expressa a primazia da educação no contexto das políticas governamentais. Na hipótese de não haver vinculação, a cada elaboração da proposta orçamentária

decidir-se-ia quanto se aplicaria em educação, como acontece com outras despesas governamentais.

A vinculação aparece e desaparece sistematicamente nos sucessivos textos constitucionais e na legislação educacional decorrente do período entre 1934 e 1988 (OLIVEIRA, 2001). Na atual constituição brasileira, a CF 1988, a vinculação está disciplinada no Art.212 e, de maneira mais detalhada, no Art. 69 da LDB, nos seguintes termos:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito e os Estados, Distrito Federal e os municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público. (SAVIANI, 1997, p.222).

A respeito dos percentuais de recursos destinados a educação, Monlevade (1997) considera que os recursos vinculados são razoáveis, mas os federais estão sujeitos – não se sabe até quando – a uma rapina de 20% para o Fundo de Estabilização Fiscal, atingindo em cascata os Estados e municípios que passam a contar com menos transferências de FPE e FPM.

Na CF 1988 são definidos os *impostos* que cabem à União, aos Estados e aos Municípios, conforme artigos 153, 155 e 156, respectivamente. São previstos os seguintes impostos: União - impostos sobre importação de produtos estrangeiros (I.I), exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados (I.E), a renda e proventos de qualquer natureza (I.R), produtos industrializados (I.P.I.), operações de crédito, câmbio e seguro ou relativos a títulos ou valores mobiliários (I.O.F.), a propriedade territorial rural (I.T.R.), grandes fortunas (I.G.F.); Estados - Transmissão “causa mortis” e doação, de quaisquer bens ou direitos, circulação de mercadoria e serviços (I.C.M.S.), propriedade de veículos automotivos (I.P.V.A) e adicional de 5% sobre o I.R.; Municípios – Imposto Predial Territorial Urbano (I.P.T.U.), transmissão “inter-vivos”, vendas

a varejo de combustíveis, líquidos e gasosos, serviços de qualquer natureza (I.S.S.).

A CF de 1988 destinou à educação dois tipos de recursos financeiros: percentuais vinculados de impostos e transferências para a manutenção e desenvolvimento do ensino e contribuições sociais para reforço desse financiamento.

O art. 68 da LDB especifica que as fontes de recursos para a Educação serão recursos públicos destinados à educação, originários de receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios; receita de transferências constitucionais (os Fundos de Participação de Estados - FPE e Municípios – FPM) e outras transferências; receita do salário educação e de outras contribuições sociais; receita de incentivos fiscais; outros recursos previstos em lei.

A contribuição do salário-educação, que corresponde a 2,5% da folha de contribuição dos empregados, recolhida mensalmente pelas empresas, deve destinar-se integralmente ao ensino fundamental público.

Consideramos importante destacar estes impostos, pois os Fundos criados a partir de 1996 são compostos por uma ‘cesta’ de percentuais desses impostos: o FUNDEF recebe 15% da arrecadação de quatro tributos: FPE, FPM, ICMS, e IPI- Exp.; e o FUNDEB, criado em 2007, recebe 20% da arrecadação de vários impostos e transferências – IPVA, ITCM, ICMS, FPE, IPI- Exp, FPM, ITR.

A Emenda Constitucional 14/96

A Emenda Constitucional nº 14/96 alterou de maneira substantiva o artigo 60 das Disposições Transitórias da CF 1988 que trata também do financiamento da educação.

Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de , pelo menos, cinquenta por cento dos recur-

so a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

Na Emenda 14/96, a redação do artigo 60 ficou da seguinte maneira:

Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o “caput” do Art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

Essa mudança na redação do referido artigo é criticada por Oliveira (2001), que considera que este artigo é uma obra-prima de ilusionismo jurídico-político. Ao mesmo tempo em que aumenta os recursos a serem aplicados no ensino fundamental por parte dos Estados, Distrito Federal e municípios (de 50% para 60% dos recursos vinculados), silencia sobre as responsabilidades da União com ele relacionadas, colocando-a em situação explicitamente secundária em relação aos outros níveis da administração pública.

O parágrafo primeiro desta Emenda cria o Fundef (Lei 9.424, de 1996). No § 6º, define a participação da União:

aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o §3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o *caput* do Art. 212 da Constituição Federal. O § 3º define que a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

A contribuição da União evidencia uma complementaridade ao papel de Estados e municípios inexistentes anteriormente. Para Oliveira (2001), a presença da palavra “equivalente” neste artigo

permite a interpretação de que os recursos destinados a essa complementação não necessariamente serão provenientes daqueles previstos no Art. 212. Os vinculados constitucionalmente servirão, apenas, de parâmetro para estabelecer um quantum equivalente da contribuição da União, o qual poderá provir de outras fontes, especificamente do salário-educação, como se verificou posteriormente.

Conforme já mencionado, este Fundo teve um papel indutor no processo de municipalização do ensino, incentivado pelos recursos provenientes dos alunos matriculados no ensino fundamental. A lei do Fundef estabeleceu que 60% dos recursos são obrigatoriamente vinculados ao pagamento de professores em exercício nas escolas fundamentais. Outro aspecto bastante discutido é a definição do custo aluno por ano, definido em R\$ 300,00 pela União, em 1997. Não se parte da discussão do que seria o ensino de qualidade para estabelecer o montante de recursos necessários para atendê-lo, mas do montante de recursos disponíveis no momento.

Diante desta perspectiva, não estamos tratando de um custo-aluno necessário para garantir um padrão de qualidade, mas “gasto” possível nas condições atuais é a referência para definir o padrão de qualidade ou uma suplementação de caráter redistributivo por parte da União.

De acordo com Oliveira (2001), ao regulamentar o Fundef, o legislativo tentou impedir que recursos do salário-educação fossem destinados a essa complementação, pelo fato de o mesmo já ser destinado exclusivamente ao ensino fundamental. Esta restrição foi vetada pelo presidente da República. No entanto, os recursos utilizados para “complementar” o *per capita* mínimo de cada Estado têm-se originado de uma fonte que, obrigatoriamente, já seria aplicada nesse nível de ensino. Ou seja, não houve aumento de recursos para este nível de ensino.

Equivale dizer que o governo federal não investe em recursos orçamentários, “desembarcando” do financiamento do ensino fundamental. Assim, conforme Oliveira (2001), o prodígio das iniciativas políticas tomadas em 1996 consiste em o governo federal se desobrigar de gastar com o ensino fundamental, aumentar a responsabi-

lidade dos demais entes federados e, concomitantemente, conseguir passar-se por um governo que prioriza este nível de ensino.

O Fundef foi substituído pelo Fundeb em 2007 (Emenda Constitucional EC – n. 53/06 a Lei do Fundeb – Lei nº 11.494/07). Entre os avanços significativos do novo fundo, figura, em primeiro lugar, a abrangência da forma pela qual todas as etapas da educação básica passam a contar com um mecanismo de financiamento. O anterior destinava-se exclusivamente ao ensino fundamental. A inclusão das matrículas do ensino fundamental na modalidade de Jovens e Adultos não foi contemplada, deixando está modalidade sem destinação específica de recursos durante toda vigência do Fundef. No Fundeb, a Educação Infantil não estava prevista no projeto encaminhado ao Congresso, mas as entidades educacionais fizeram várias manifestações conhecidas como “movimento dos fraldas pintadas” a favor da inclusão da mesma no fundo. Portanto, no Fundeb toda a educação básica é contemplada pelo fundo.

Outros aspectos positivos foram: a regra da complementação da União, antes definida em legislação ordinária, e nunca respeitada pelos governos do período, foi constitucionalizada (no mínimo 10% dos recursos dos fundos); a vedação do uso da fonte do salário-educação para a complementação da União; o aperfeiçoamento dos conselhos de acompanhamento e controle social; criação de uma Comissão Intergovernamental de Financiamento para a educação básica de qualidade; e a previsão da fixação em lei do piso salarial profissional nacional para o magistério. Para este último, foi aprovado recentemente o valor de R\$ 950,00 reais como piso a partir do ano de 2010.

Como aspecto negativo do Fundeb, Sena aponta a aplicação dos recursos indistintamente, o que se choca com a tentativa de organizar o financiamento a partir dos custos, e a inclusão das matrículas privadas da educação especial e das creches de forma permanente, para além de um prazo de transição” (SENA, 2008, p.339). A Lei limita também a aplicação de no máximo 15% do Fundo na educação de jovens e adultos, mas não determina o mínimo a ser aplicado. Pelo elevado número existente de analfabetos, está é uma limitação real ao atendimento que demandamos. O ensino fundamental não

poderá ter, como montante de recursos, valor menor do que o destinado a este nível de ensino pelo Fundef em 2006. A Comissão Intergovernamental, mencionada anteriormente, fixará os montantes de cada nível de ensino e modalidade da educação básica anualmente, observadas as restrições apontadas.

Considerações finais

O tema financiamento é essencial para se efetivar o direito à educação a todos com qualidade, conforme expresso na Constituição Federal de 1988. No Plano Nacional de Educação – PNE (Lei nº 10.172/2001 – PNE do governo), foram vetados os artigos que tratavam dos recursos necessários para se atingir as metas estabelecidas. Apesar de toda mobilização da sociedade civil (por meio de suas entidades científicas, acadêmicas, sindicais e estudantis), até hoje não foi julgada a ação de inconstitucionalidade dos vetos feitos pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso ao PNE. A Comissão Organizadora do II Congresso Brasileiro de Educação, ocorrido em Belo Horizonte em 1997, elaborou o PNE – Proposta da Sociedade Brasileira como alternativa ao modelo vigente. Neste documento, é afirmado que no Brasil a educação nunca foi prioridade: basta ver os percentuais do PIB (Produto Interno Bruto) destinados à consecução de suas metas, qualitativas ou quantitativas.

Em relação ao PIB, Oliveira esclarece por que este indicador é tão importante e os cuidados que devemos ter ao fazer comparações com outros países.

Um argumento que sempre é utilizado compara, por exemplo, os nossos 5%, com outros países. Os EUA gastam por volta disso. Toma-se o PIB de países desenvolvidos e conclui que gastamos como eles. *Entretanto, tem de se levar em conta que estes países estão gastando isso com custeio, ou seja, eles já têm rede instalada, têm queda de natalidade, têm a escola média universalizada e PIB alto. Esse é o ponto, Eles não têm necessidade de expandir o sistema. Isso faz uma enorme diferença*”. (OLIVEIRA, 2001, p. 87 - grifos do autor).

Embora o FUNDEB tenha significado alguns avanços, inclusive pela mobilização de várias entidades, precisamos de mais investimento em educação para ampliar o atendimento do sistema. A emenda constitucional 59/2009 prevê a inclusão das crianças de 4 a 17 anos na escola até o ano de 2016. Como vamos promover essa expansão sem recursos novos?

Além de ampliar-se o atendimento, é necessário que ele seja feito considerando-se o custo aluno qualidade – CAQ (indicador a ser definido), que determina um valor mínimo de investimento por aluno por ano, debatido no CONAE/2010 para inclusão no novo PNE/2011-2010. Enfatizamos que o estabelecimento deste indicador é importante, pois o ensino fundamental foi universalizado, mas sua oferta persiste precária, comprometendo a permanência e conclusão dos alunos, ou seja, não temos em muitas escolas os insumos básicos necessários ao seu pleno funcionamento.

Conforme o contexto de Reforma do Estado e de reformas educacionais apresentadas e de sua conseqüente limitação de investimento público em Educação, o Estado procura atender, de forma ambivalente, as grandes pressões populares pela democratização, sobretudo da educação básica, que implica na exigência de seu acesso, mas também na qualidade de seus serviços. Por um lado, estabelece medidas que procuram dar respostas imediatas às manifestações sociais mais patentes; por outro, tenta compatibilizar o atendimento às demandas com uma política de contenção de gastos públicos.

Portanto, para expandirmos o sistema, precisamos elevar consideravelmente o percentual do PIB em educação. Apenas o Ensino Fundamental foi universalizado com condições insatisfatórias de sua oferta. Temos para universalizar a Educação Infantil, o Ensino Médio e a demanda reprimida da Educação de Jovens e Adultos. Os educadores, por ocasião do PNE do governo (2001-2010), pleiteavam uma elevação gradual até atingir 10% do PIB. Passados dez anos, a Conferência Nacional de Educação, CONAE 2010, aprovou a ampliação do Produto Interno Bruto (PIB), 7% em 2011, 8% em 2012, 9% em 2013, 10% em 2014. A proposta deve ser incluída no

novo PNE (2011-2020) que vai ao Congresso Nacional, em 2011, para votação.

REFERÊNCIAS

ANPED – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO. Carta- Compromisso pela Garantia do Direito à educação de Qualidade – Uma convocação aos futuros governantes e parlamentares do Brasil. 2010 Disponível em <http://www.anped.org.br> >acesso em 07 agosto de 2010.

CASSASUS, J. A Reforma Educacional na América Latina no Contexto de Globalização. *Cadernos de Pesquisa*, n.114, nov.2001.

CORAGGIO, J. L. Propostas do banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, L. ; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.) *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.

MELCHIOR, J.C.A. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 1997. (Polêmicas do nosso tempo, 57).

MONLEVADE, J.A.C. Financiamento da Educação na Constituição Federal e na LDB. In: *LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. Iria Brzezinski (org). São Paulo: Cortez, 1997.

OLIVEIRA, C. A formação do educador e os sistemas municipais de educação. In: BICUDO, M.A.V., SILVA JR., C.A. *Formação do educador e avaliação educacional: organização da escola e do trabalho pedagógico*, v.3. São Paulo: Unesp, 1999. (Seminários e Debates).

OLIVEIRA, C. *A municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, R. P., ADRIÃO, T. (Orgs.). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. São Paulo: Xamã, 2001.

OLIVEIRA, R. P. A municipalização do ensino, o financiamento da educação e a remuneração dos professores. In: *USP/Estudos Avançados: dossiê Educação*, vol.15, n.42, maio/ago, 2001. (Edição Especial)

SAVIANI, D. *A nova lei da Educação : LDB trajetória, limites e perspectivas*. Campinas, Autores, Associados, 1997.

SENA, P. A Legislação do FUNDEB. *Cadernos de Pesquisa* (FCC), Campinas, Autores Associados, v.38, n.134, p.319-340, maio/ago 2008.

SILVA, T. T. A “nova” direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. In: GENTILI, P.; SILVA, T. T. (Org.). *Neoliberalismo, qualidade total e educação*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

TORRES, R.M. *Educação para Todos – A tarefa por fazer*. Porto Alegre, Artmed, 2001.

TENDÊNCIAS PARA A QUALIFICAÇÃO DOCENTE NO BRASIL

TRENDS FOR TEACHING QUALIFICATION IN BRAZIL

Terezinha Corrêa LINDINO¹

RESUMO: Apresentamos neste artigo as tendências para a qualificação docente no Brasil e o barateamento na educação, pois elas estão promovendo a formação de profissionais que considerarão a profissão no ensino superior como uma concessão, um favor, uma forma de complementação de salário, e também uma forma de ajudar os outros. Defendemos que a influência das novas configurações do trabalho na sociedade contemporânea vem reduzindo os postos de trabalho no setor educacional, acarretando um retorno de profissionais liberais ao exercício do ensino no nível superior.

Palavras-chave: Qualificação. Docente. Ensino Superior. Educação.

ABSTRACT: We present in this article the trends for teaching qualification in Brazil and the reduction of price for education, for they are promoting the formation of professionals who will tend to consider the profession in superior education as a concession, as a favor, as a form of complementing wage, as a self-sacrificing person who sees in education a way to help others. We defend that the influence of the new configurations of work in contemporary society is reducing working positions in educational area, causing a return of liberal professionals to the superior level education.

Key- words: Teaching qualification. Superior Education. Education.

¹ Doutora em Educação pela UNESP - Marília, SP – Brasil. Professora da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste, Marechal Candido Rondon, PR – Brasil.
E-mail: telindino@yahoo.com.br

Formação de professores e mercado de trabalho são dois temas que sempre estiveram presentes durante nossa trajetória acadêmica. Na tentativa de entrelaçar estes temas, quanto mais a relação entre eles se apresentava necessária, maior a complexidade que se nos mostrava. Cada estudo realizado apontava para a continuidade e o aprofundamento da temática.

De acordo com uma das perspectivas observadas, a adoção de conceitos próprio por parte das empresas no contexto educacional pode apontar o tipo de mecanismo e de relação que a empresa busca com a universidade.

O crescente grau de complexidade exigido para o desempenho do trabalho nas empresas, em vários postos e funções, levou os empresários a admitirem que o melhor profissional para projetar e desenvolver cursos e treinamentos para os trabalhadores, tendo em vista as novas exigências tanto tecnológicas como de mercado, era o pedagogo. Assim, a inserção deste nas empresas ampliou-se, a partir da década de 1980, visando conferir um caráter mais formal à relação entre empresa e pedagogo. Propagaram-se, também, parcerias entre a universidade e a empresa².

Nosso interesse pela temática originou-se da leitura de análises divulgadas pelo empresariado brasileiro, no transcorrer da mesma década. Os empresários difundiam a ideia de que muitas empresas estariam possibilitando melhor formação técnica do que a promovida pelas universidades públicas. Em um primeiro ensaio, apuramos que a fragilidade dessa proposição já se mostrava desde os recursos didáticos e educacionais utilizados pela área de Treinamento & Desenvolvimento (T&D), tanto para o nível gerencial como para o nível operacional (tabela 1), visto que todas as justificativas apresentadas baseavam-se em técnicas da estatística clássica sobre a quantidade

² O Projeto de Lei das Parcerias Público-Privada - PPP, oficializado em 22/12/2004, foi aprovado pela Câmara e pelo Senado e enviado ao presidente, concomitante e simultaneamente. Com esta lei, o governo central cede mais uma vez às pressões do empresariado e institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

de horas de treinamento destinadas a esses níveis³. Neste estudo, conferimos que a correlação entre a competência e otimização de resultados colocou o treinamento como elemento-chave da eficácia empresarial.

TABELA 1. Recursos mais utilizados nos treinamentos realizados pelas empresas, do setor linha branca, no interior do Estado de São Paulo, que implantaram o Programa de Qualidade Total ISO 9000.

PÚBLICO ALVO - RECURSOS	NÍVEL GERENCIAL	NÍVEL OPERACIONAL
Audiovisuais (Telecurso 2000, Programas instrucionais)	D	A
Treinamento no local de trabalho	B	A
Treinamento fora da empresa (em outras empresas, universidades)	A	C
Palestras	A	B

LEGENDA: (A) muito utilizado, (B) razoavelmente utilizado, (C) pouco utilizado e (D) não utilizado. (Fonte: LINDINO, 1998).

Em função das várias interpretações apresentadas pelas empresas sobre a definição de funções ou atribuições destinadas aos seus trabalhadores e funcionários, pautaram-se os treinamentos realizados, atendendo às especificidades exigidas. Por conseguinte, sob a palavra de ordem eficácia, o termo competência, embasado no enfoque do aprender-fazendo, constituiu-se em um conjunto de atividades que propiciam ao funcionário a aquisição do *know-how* para a realização da tarefa, garantindo a atualização das suas habilidades, a diminuição de seus erros e a ampliação de sua capacidade para realizar outras tarefas.

O modo e o teor das críticas apresentadas, bem como as parcerias propostas pelos empresários assustaram até mesmo os mais ardorosos defensores desta ideia. Na verdade, as ineficiências apontadas contribuíram muito mais para fazer ressurgir a discussão sobre

³ Culminando em nossa dissertação de mestrado. Maiores informações, ver em LINDINO, T. C. *Principais Mudanças na Área de Treinamento & Desenvolvimento: estudo de casos em empresas com Programa da Qualidade-ISO 9000*. São Carlos. 141p. 1998. Dissertação (Mestrado em Gestão da Produção) – Faculdade de Engenharia de Produção, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.

a ausência de reciprocidade entre a universidade e a empresa, do que para comprovar a eficiência do método educacional adotado pelos grandes empresários.

Paralelamente, ao final da década de 1980 e início da de 1990, especificamente no contexto do ensino superior, através do Art. 8 do Decreto-Lei n. 2.306/1997, assistimos à tentativa de separar a universidade por níveis: de um lado, a formalização e legitimação de centros de excelência, constituídos por um grupo seletivo de elaboradores de pesquisa de ponta e, de outro, as faculdades que se destinariam apenas ao ensino⁴. Na prática, o efeito produzido por esta separação tornou-se a base para o crescimento do sistema privado na década subsequente.

Teoricamente, segundo pesquisas de Durham e Sampaio (2000), um dos problemas apresentados por esse crescimento é a ameaça que ele induz à credibilidade do sistema de ensino superior público brasileiro, uma vez que “no setor privado, encarregado da demanda massificada, a ação da autoridade acadêmica está praticamente neutralizada, substituída pela figura detentora de poder dos proprietários dos estabelecimentos privados de educação superior” (2000, p. 123)⁵. Neste contexto de mudanças, constatamos que alguns temas aparentemente superados voltam a ter destaque.

A *posse* de titulação, por exemplo, ressurgiu na década de 1990 como o principal atributo para as contratações de professores, tanto nas universidades públicas, quanto nas universidades privadas, utilizada estrategicamente para a manutenção de postos de trabalhos.

⁴Esse Decreto-Lei regulamentou, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória n. 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos Arts. 16, 19, 20, 45, 46 (§ 1º), 52 (parágrafo único), 54 e 88 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. O Art. 8º dispõe sobre a organização acadêmica, segundo a qual as instituições de ensino superior do sistema federal de ensino são classificadas como: universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades e institutos superiores ou escolas superiores. Entretanto, este Decreto-Lei foi revogado e alterado pelo Art. 7º, do Decreto-Lei 3860/2001, ao considerar em um mesmo nível as faculdades integradas, as faculdades e os institutos ou escolas superiores.

⁵ Tradução nossa.

Abraham L. Sicsú, vice-diretor acadêmico da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, em entrevista para a *Folha de S. Paulo* (2002, Especial, p. 2), afirma que

Em nossa faculdade, quando pensamos em Pós-graduação, apostamos mais na necessidade competitiva do que na vontade de reciclar conhecimentos por parte desse professor.

Considerações desta ordem são naturalmente percebidas em um contexto do ensino superior privado; no entanto, do final da década de 1990 aos dias atuais, essa concepção disseminou-se de forma alarmante, sobretudo porque está passando de mera justificativa para a coação, comum no setor privado e agora presente no público, levando os docentes a buscarem os cursos de Pós-graduação *stricto* ou *lato sensu*, sem considerar suas reais motivações e áreas de interesse de pesquisa e de atuação⁶.

Semelhantemente aos empresários do setor produtivo, os dirigentes das universidades passaram a tomar como referência a descrição de funções e atividades desenvolvidas pelos professores de ensino superior, especificamente ao afirmarem que cada professor titulado contratado deverá desempenhar o papel de *tutor*.

A prática de tutoria, nesse caso, nada tem a ver com orientação sobre a formação, mas com *responsabilidade jurídica*. O professor mais titulado assina os planos de ensino das diversas disciplinas, exclusivamente com a finalidade de submetê-los a avaliações externas, que, por sua vez, estão alterando a dinâmica do sistema universitário e do curso de Pós-graduação *Stricto Sensu*. Acreditamos que esta prática sela uma das razões para o conflito vivido pelo curso de Pós-Graduação, pois a própria interpretação desse conflito, segundo Ho-

⁶ A ênfase na titulação colaborou para o aumento da competitividade em relação aos postos de trabalho nas universidades quanto do ingresso aos programas de Pós-graduação. Esta ênfase também fez acirrar a disputa pela implantação do curso de Pós-graduação *lato sensu*, que passou a ser o nicho de mercado mais almejado pelas universidades particulares e fonte de captação de recursos alternativa pelas universidades públicas.

bsbawm (1995), pode apresentar respostas baseadas em ideologias, crenças e valores.

Em outras palavras, conforme afirma o autor, desde a década de 1970, o mundo pareceu ter entrado numa espécie de colapso político e econômico e, embora os problemas tenham tido um impacto social semelhante aos ocorridos nos anos de 1930, parece que houve, por parte do poder instituído, a formulação de meticolosas estratégias para alcançar os objetivos e a preocupação com o acesso do público às informações. Similarmente, no seio dos debates intelectuais ocorre o mesmo colapso.

A relativa importância dada aos fatores determinantes da busca pela qualificação profissional do professor universitário torna-se notória quando se trata de

[...] uma necessidade que não decorre simplesmente da preocupação de atender aos requerimentos decorrentes dos processos de acompanhamento, avaliação e controle do Estado ou às exigências legais relativas à titulação docente ou ao regime de trabalho. Mais que isto, os esforços nesta linha refletem a visão estratégica em busca de progressivos patamares de qualidade e desempenho, incluindo um crescente direcionamento para a institucionalização da pesquisa e para a implantação de programas de Pós-graduação (MARTINS, 2004, p. 6)⁷.

Com base nesses pressupostos, neste artigo, indagamos se o curso de Pós-graduação não está transformando-se em apenas condição de formação continuada, reduzindo-se estritamente à *mercadoria* na profissão professor.

Uma justificativa pra este questionamento está no crescimento dos cursos de Pós-graduação *Stricto Sensu* entre 1996 e 2007. Este

⁷ Segundo André *et al.* (1999, p. 2), “O tema *identidade e profissionalização docente* é pouco explorado no conjunto das pesquisas, configurando menos de 10% do total das 284 dissertações e teses defendidas, mas emerge com certa constância nos últimos anos. Os conteúdos que se destacam nesse grupo de estudos são a busca da identidade profissional e as concepções do professor sobre a profissão. Aspectos relacionados às condições de trabalho do professor e aos movimentos de sindicalização e organização profissional aparecem somente nos últimos anos, mas ainda de forma muito tímida”.

crescimento manteve a mesma proporção que o número de pós-graduandos matriculados em tal curso. Porém, constatamos que o total de titulação, nesse mesmo período, apresentou uma relativa desigualdade, que vem ocasionando inúmeros problemas ao Programa de Pós-graduação. Um dos problemas averiguados está na constatação de uma relação antagônica entre o que a universidade e o setor produtivo concebem por *formação avançada regular*, bem como a transmutação desse conceito para o processo de remuneração correspondente à titulação obtida pelo docente.

Como reflexo da mudança de enfoque, nos dias atuais, pelas instituições superiores de ensino, decorre a concepção de gratificação incorporada ao salário dos professores universitários, de acordo com sua titulação. A titulação, porém, não é mais encarada como requisito para a ascensão na hierarquia profissional da carreira docente e, portanto, coligada à função exercida com a respectiva incorporação pecuniária ao salário⁸.

Belloni aprofunda esta análise, explicitando a forma adquirida pelo processo adotado de gratificações baseado em níveis, sujeitos, por sua vez, à avaliação qualitativa do tripé docência, pesquisa e extensão.

[...] trata-se de uma gratificação pelo conjunto das atividades realizadas. A característica fundamental – nova no contexto brasileiro recente e ausente na legislação vigente sobre avaliação – é a *associação entre resultados de avaliação de desemp*

⁸Após uma greve dos docentes das universidades federais, de quase cem dias, a correlação de forças no Congresso Nacional, majoritariamente governista, possibilitou ao governo a adoção de uma política de *não aumento* salarial, mediante a adoção da velha estratégia de conceder gratificações, neste caso denominada *estímulo à docência*. Desse modo, no Art. 1º, da Lei 9678/1998, “é instituída a Gratificação de Estímulo à Docência (GED) no Magistério Superior devida aos ocupantes dos cargos efetivos de Professor do 3º Grau, lotados e em exercício nas universidades federais de ensino superior, vinculadas ao Ministério da Educação e do Desporto/MEC”. Essa gratificação foi acrescentada como mais uma dimensão à política de avaliação especificamente com relação às Instituições de Ensino Superior (IES). A mesma gratificação também se estendeu às universidades estaduais de ensino superior (ex. TIDE – Tempo Integral de Dedicção Exclusiva), exceto às paulistas.

enho e recursos financeiros, especificamente salários para todos os integrantes do sistema, atribuídos de forma diferenciada. (2000, p. 106).

A titulação, utilizada como um dos elementos de avaliação do perfil profissional do professor transfigura-se em um preceito incontestável para a manutenção de seu posto de trabalho. A utilização da concepção de perfil justifica-se pelo fato de o mesmo determinar as especificidades desejadas pelo empresariado, conformando o tipo de formação técnico-científica do professor universitário, em detrimento da relação entre as pesquisas desenvolvidas por ele na universidade e os meios de produção adotados nas empresas.

Paralelamente, ao analisar a profissionalização do Professor Universitário, Martins (2002, p. 03) declara que “cada vez mais a ideia de Pós vem se entremeando com a de formação profissional”, uma vez que o incentivo à restrição e a desregulamentação da esfera pública, por meio da contratação de professores temporários ou da utilização de bolsistas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), atrela essas contratações às regras do mercado de trabalho, segundo o qual a qualificação do professor universitário é considerada um conjunto de certificação de competências. Nesse caso, constatamos que a qualificação passa a ser dimensionada como um instrumento de controle da carreira do magistério, deixando de agregar as habilidades próprias do trabalho docente para valorizar características como o Tempo Médio de Titulação (TMT) e a nota recebida da CAPES pela faculdade formadora escolhida.

Do mesmo modo, durante a sua busca, por questão de sobrevivência, o professor procura meios que lhe permitam alcançar esses objetivos com o mínimo de interferência em sua atividade docente, já que o corte de verbas das agências financiadoras é uma das estratégias utilizadas pelo governo federal na contenção dos gastos públicos. Nessa direção, observamos que o resultado imediato é a depreciação do trabalho desse professor. Suas ações são canalizadas

em esforços para cumprir tais metas, controladas, exclusivamente, por indicadores quantitativos (GENTILI, 2001).

Baseando-nos nas premissas, reflexões e pressupostos apresentados, defendemos a afirmação de que o principal influenciador na dinâmica das políticas educacionais específicas para o Curso de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Educação é o Banco Mundial e que suas inferências estão materializando-se, dentre outras, por meio do posicionamento e atuação da CAPES.

Tendências para a qualificação docente

Duas décadas de neoliberalismo e de efeitos devastadores provocados nas sociedades latino-americanas contribuíram para que a pesquisa nos países em desenvolvimento se distanciasse em relação às congêneres norte-americanas, precisamente por influência das políticas promovidas pelo Banco Mundial. O modelo americano foi utilizado como referencial para o modelo de Pós-graduação brasileiro, em vigor até os nossos dias. Segundo Chauí (1999), o discurso sobre a reestruturação do Estado e do governo visou:

- reformular os sistemas de seguridade social para adequá-los aos principais riscos que as pessoas enfrentam atualmente;
- enfatizar a criação de empregos, acoplada à reforma dos mercados de trabalho e ao compromisso com a disciplina fiscal;
- investir em serviços públicos, mas apenas nas áreas ligadas à reforma, pois o investimento no capital humano foi considerado como fator crucial para o sucesso na economia do conhecimento;
- equilibrar os direitos e as responsabilidades dos cidadãos e uma abordagem multilateral quanto às relações internacionais, para torná-la mais democrática e responsável.

O modelo proposto desenvolveu ações que mesclam ora a unificação dos pensamentos da social-democracia (via mídia) ora o uso intenso do exército. Essas ações propiciaram a elaboração e implantação de reformas, cuja finalidade se baseava na reestruturação e (re)configuração dos ideais políticos, econômicos, sociais e educacionais existentes.

Associando essas ações ao modo de condução de execução do neoliberalismo nos diferentes países, identificamos uma plena correspondência ao que Maquiavel (1998) considerou como direito do *Príncipe*, a dominação sobre os homens mais do que, unicamente, sobre o território. Por exemplo, no Brasil, apesar desse modelo ser encontrado no governo de Juscelino Kubitschek (1950) e nos governos militares (1964-1985), foi nos governos Fernando Collor de Mello (1990-1992), Fernando Henrique Cardoso (1994-1998 e 1998-2002) e no governo Luis Inácio Lula da Silva - (2003 - dias atuais) que sua implantação se acentuou.

De acordo com o plano estabelecido pelo presidente Collor, no início de seu mandato, a integração da economia brasileira ao cenário mundial passava pela aproximação entre o sistema produtivo e o sistema nacional científico e tecnológico. Essa integração foi colocada como objetivo em seu governo, já que, no primeiro documento oficial de diretrizes daquele governo, previa-se, entre outras ações,

[...] o estímulo a parques tecnológicos, aos centros empresariais privados de pesquisa e um aumento significativo dos recursos orçamentários na área de P&D – Pesquisa & Desenvolvimento. (BRASIL, 1989, s.n.).

Como não há capitalismo, em termos de produtividade e incorporação autônoma de novas tecnologias, sem Estado forte, no sentido de *bancar* boa parte das pré-condições necessárias para o próprio sentido da modernização, consideramos que não há Estado forte sem pesquisas básicas e autônomas (CURY, 1991). Com base nessa afirmação, a universidade foi direcionada para o desenvolvimento de

[...] pesquisas em conjunto com empresas privadas, criando uma verdadeira integração empresa-escola e atendendo à concepção básica de indissociabilidade entre o ensino, pesquisa e extensão. (VELHO, 1996, p.55).

As reformas proposta na década de 1990 foram constituídas com o objetivo de intentar uma revolução no sistema educacional brasileiro, unindo-se os objetivos do ensino técnico e do ensino superior. O resultado esperado por essa revolução foi atribuído à LDBEN 9394/1996, encarregando-a de idealizar todas as expectativas desejadas. Contudo, no ambiente universitário, a pretendida revolução não ocorreu completamente. Pelo contrário, a resistência à relação universidade-empresa continuou sendo definida a partir de iniciativas individuais entre cientistas e empresas.

Ações como ajuste fiscal, quebra de barreiras alfandegárias, inclusão social, flexibilização das leis trabalhistas, além de programas específicos de ajuda às grandes empresas, tornaram-se destaques nas agendas do governo Collor, como também dos governos posteriores de Fernando Henrique Cardoso a Luis Inácio Lula da Silva. A explicação dessa ênfase justifica-se em virtude das recomendações estabelecidas em um conjunto de propostas e discursos, denominados popularmente como *Consenso de Washington*.

Esse documento gerou um programa de estabilização e reforma econômica homogênea cujo objetivo, segundo Gentili (1998), era desarticular o Estado de bem-estar e os grandes sindicatos, visto ambos serem considerados como os principais causadores da crise existente no país, utilizando-se como um dos recursos a desarticulação do sistema educacional, com ênfase maior no ensino fundamental.

Foi no governo de Fernando Henrique Cardoso, por meio do Programa de Estabilização e Reforma Econômica Homogênea, que se propôs materializar a transferência da educação “[...] da esfera da política para a esfera do mercado, negando sua condição de direito social e transformando-a em uma possibilidade de consumo individual” (GENTILI, 1998, p.19).

A educação foi pensada como capital individual, com o objetivo de melhorar o posicionamento do sujeito no mercado no qual deveria inserir-se. Um dos efeitos dessa proposta pode ser apontado, atualmente, no anúncio dos investidores financeiros (Fundo de Pensão) do seu interesse em entrar no mercado do ensino superior. Essa ideia, que parece inconcebível, já está se consolidando, visto que as portas para a lucratividade no campo do ensino superior privado foram abertas pela própria LDBEN 9.394/1996.

Na verdade, a ideia é realizar a venda por meio de papéis cambiais, de modo que o investidor adquira parte de uma universidade de ensino superior, invista recursos materiais, participe da gestão, aguarde o negócio valorizar e, finalmente, revenda sua parte. Por enquanto, essa proposta somente acontece em universidades privadas, mas, se a ideia *pegar*, presenciaremos uma transposição irrefletida desse tipo de proposta para a esfera pública. Ou seja, transformar-se a educação em negócio rentável ou em uma forma de desobrigação do Estado com o financiamento da universidade pública.

O censo realizado em 2002 mostra-nos um contexto inimaginável: o sistema privado representa 88,1% das universidades existentes no país, com possibilidade, ainda, de esses números aumentarem. Nesse emaranhado de contradições, testemunhamos a inversão da responsabilidade pela formação profissional, agora exclusivamente do indivíduo. Com essa visão, a ciência perde, pois essas exigências conduzem a uma profissionalização do conhecimento.

Segundo Silva Jr., não apenas o professor se proletariza, como também, apesar de a ciência ter-se profissionalizado nos anos 1960, “[...] as universidades sociais responsáveis por tal campo profissional passaram por um processo de profissionalização [nos anos de 1990]” (2002, p. 53).

A busca pela produtividade e pela equidade educacional, a partir dos ajustes político-econômicos, impôs valores orientados pelo mercado, incutindo forma e conteúdo específicos nas relações entre indivíduo e universidade e entre universidade e Estado. Nesse contexto, identificamos que “a política, mais do que nunca, é legitimada pelo campo profissional, e este, por sua vez, ancora-se numa ciência

que se profissionalizou, amalgamando-se ao mercado e ao privado” (SILVA JR., 2002, p. 66).

Tal mudança se expressa em uma concepção organizativa de educação superior, fundada em diagnósticos da crise desse nível de ensino, produzidos no contexto dos dogmas da eficiência, da eficácia, da competência e da excelência do privado. Por conseguinte, a exigência de qualificação do professor universitário é colocada em destaque, principalmente porque, “ao que parece, a área da educação deverá também entrar com seu equipamento de Pós-graduação no sentido de qualificar recursos humanos para fazer frente aos desafios da modernidade produtiva” (CURY, 1991, p. 17).

A indicação de mudança administrativa em seu sistema é muito presente no curso de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Educação, em especial, na implantação e regulamentação de novos modelos de execução desse tipo de curso. A qualificação em curto prazo, em sua grande maioria, indica uma desarticulação no perfil desse professor, pois a utilização de um discurso enveredado e oficializado por intermédio de um conjunto de leis, portarias e resoluções contribui para a impressão de que parece ser mais coerente (ou viável) exigir que as mudanças ocorram na postura desse profissional, para ilustrar o (in)sucesso particular de cada um deles ou conceber ações que estimulem o sentimento de (in)competência em relação às suas escolhas.

Segundo Boaventura de Sousa Santos (2001), um exemplo ilustrativo pode ser apreciado nos títulos dos livros recentes sobre as universidades: *Universidade em ruínas*, *Universidades na penumbra*, *O naufrágio da universidade*, *A universidade sitiada*, *A Universidade em questão*, ente outros. Para o autor,

as causas de um diagnóstico tão negativo têm a ver com a aplicação das políticas do Banco Mundial as quais, aliás, têm vindo a ter uma aplicação universal, inclusive no nosso país” (SANTOS, 2001, p1).

Consoante aos contextos, essas políticas são impostas como parte de pacotes financeiros ou são adotadas por elites formadas por técnicos em educação, prestigiados e com poder político.

Essas políticas têm o seguinte perfil geral: promoção da privatização; fim da gratuidade das universidades públicas, substituída por um sistema compensatório de bolsas de estudo; criação, mediante esquemas de avaliação, da estratificação entre universidades, com acessos desiguais a recursos e com valores de mercado diferenciados atribuídos aos seus licenciados; atenuação da responsabilidade financeira do Estado pela universidade pública e o correspondente incentivo a que esta gere receitas próprias (SANTOS, 2001, p. 2).

Elas têm sido aplicadas de modo muito diferenciado, ocasionando a criação de um mercado educativo e a constituição de um capitalismo universitário.

Com base nessa alegação, Santos (2001) define três desenvolvimentos recentes e elucidativos como tendências para o sistema educacional superior, em especial para o programa de Pós-graduação: venda de pacotes de programas de Pós-graduação presenciais ou à distância pelas universidades globais, desenvolvimento das universidades das empresas e mercantilização da universidade.

O documento *Universidades Regionais Brasileiras - Elementos para um novo perfil de Universidades de Ensino Superior e Pesquisa*, resultante de Seminário Internacional realizado em abril de 2004, no Rio Grande do Sul, em consonância com esses princípios, prega a necessidade de os governos adotarem para as universidades, em longo prazo, uma orientação fundada na pertinência, segundo a qual a lógica de produção resulta em um processo de supressão da autonomia e do trabalho realizado pelo pesquisador.

Como resultado dessa lógica, constatamos a incorporação, pelas universidades, das tendências apresentadas por Santos (2001), uma vez que a venda de pacotes de programas presenciais ou à distância, por universidades denominadas globais, procura edificar o mercado educacional ultramar; a expansão de universidades-empres-

sa no território brasileiro é considerada como prioridade nacional e a mercantilização da universidade pública, por meio de políticas econômicas, é adotada sem um questionamento público.

A venda de pacotes de programas presenciais ou à distância pode ser observada no contexto das emergentes universidades globais, quase todas norte-americanas e europeias, cujo objetivo é legitimar a venda de pacotes de programas de Pós-graduação presenciais ou à distância, mediante o sistema de *franchising*, principalmente às universidades do Sul do Brasil. Neste sistema, o controle da qualidade e da certificação dos títulos conferidos pela universidade local é realizado pela universidade global e, por meio desse controle, as universidades globais justificam sua importância e fundamentam as diretrizes para tornar o curso de Pós-graduação *lato sensu*, e agora também *Stricto Sensu*, como formadores de mão de obra qualificada, executora de tecnologias estrangeiras.

A expansão de universidades-empresa⁹ tem como principal objetivo formar profissionais específicos, conforme a necessidade da empresa, articulando os saberes técnico-científicos com a filosofia da empresa em questão. Segundo um analista do *Financial Time* (2001), os investidores desse tipo de universidade veem no mercado educacional uma nova demarcação (nicho), que mal começou a ser colonizada pelas ferramentas desenvolvidas a partir da internet.

Cumprir todo o ciclo de evoluções e de transformações do conhecimento, que vai da pesquisa básica produzida nesse cenário, passa pela pesquisa aplicada e resulta em inovação tecnológica capaz de agregar valor comercial, isto é, em produto de mercado, desenvolvidas nesse tipo de universidade, tornar-se-á uma das mais prováveis tendências a ser aplicada ao curso de Pós-graduação.

Já a mercantilização da universidade estimula o processo do conhecimento controlado por outros agentes que não a própria universidade, impulsionando a ascensão de políticas de Pesquisa & Desenvolvimento, que têm como finalidade as condições comercial-

⁹ Alguns exemplos são a Universidade da *General Motors*, pioneira, criada em 1950 e em funcionamento até hoje nos Estados Unidos, a Universidade de Computadores da *Dell* e a Universidade *Sim Microsof*.

mente competitivas, as quais beneficiam, exclusivamente, a empresa que a produz. Isso ocorre, afirma Vogt, porque

um dos pressupostos essenciais da chamada sociedade ou economia do conhecimento é, pois, para muito além da capacidade de produção e de reprodução industriais, a capacidade de gerar conhecimento tecnológico e, através dele, inovar constantemente para um mercado ávido de novidades e nervoso nas exigências de consumo. Diz-se que, à diferença da economia tipicamente industrial, cuja lógica de produção era multiplicar o mesmo produto massificando-o para um número cada vez maior de consumidores, na sociedade do conhecimento essa lógica de produção tem o sinal invertido: multiplicar cada vez mais o produto, num processo de constante diferenciação, para o mesmo segmento e o mesmo número de consumidores. Daí, entre outras coisas, a importância para esse mercado, da pesquisa e da inovação tecnológicas. (2004, p.1).

A criação de um mercado educacional, bem como de um mercado docente precarizado, aliada à ideia de que os países periféricos devem importar conhecimento científico, produz consequências gravíssimas para o curso de Pós-graduação *Stricto Sensu*. A prestação de serviço torna-se o principal objetivo para as universidades e vem conduzindo às transformações ocorridas na qualificação docente.

A mudança de enfoque do curso de Pós-graduação *Stricto Sensu* tende a levá-lo a uma vinculação entre a quantidade de produção de conhecimento desenvolvida pelo professor universitário e a evolução de sua carreira segundo os ditames do mercado. Podemos até afirmar que, na condição de país periférico, como é o caso do Brasil, essa situação torna-se grave.

O fato de o processo de criação ser barrado e a tendência ser a de reproduzir ou comprar pacotes prontos dos países centrais que se estariam aliando à inclinação do Banco Mundial, de deixar de ser um banco de desenvolvimento, para constituir-se em um banco de conhecimento, preocupa os defensores do curso de Pós-graduação *Stricto Sensu*. Pois, a ideia

é ambiciosa e assenta-se na premissa de que toda a atividade humana organiza-se melhor se organizada como mercado. Vão envolver a criação de empresas de serviços de professores, empresas de produção de materiais e textos e de empresas de avaliação dos alunos e de certificação. Vai envolver, sobretudo, a promoção do acesso ao conhecimento através de bancos de dados patenteados e, portanto, sujeitos ao pagamento de *royalties*. (SANTOS, 2001, p. 3).

Desta forma, encontrar vias possíveis para manter a autonomia analítica e crítica da investigação e do próprio sistema universitário torna-se imprescindível, uma vez que as atuais diretrizes oficiais estão confluindo para o pensamento mercadológico do Banco Mundial.

Considerações finais

A busca por um pacto que permita a penetração capilar das reformas na estrutura educacional deve aumentar os conflitos já existentes e, conseqüentemente, deteriorar, cada vez mais, o papel democrático que o curso de Pós-graduação *Stricto Sensu* deve possuir.

Por sua vez, o mestrado profissionalizante é uma das reivindicações impostas pelo mercado de trabalho e, mesmo com a resistência do Curso *Strito Sensu* em Educação, esse tipo de formação marca o início da transformação dos cursos de Pós-graduação, sob a condição de produto. *Agregar valor* torna-se palavra de ordem, do mesmo modo que a necessidade de se realizar pesquisas *úteis*, atreladas aos interesses de uma determinada sociedade, torna-se *imprescindível* que. Nesse caso, são consideradas como sociedade as camadas políticas e empresárias internas e externas ao país.

Adotamos o adjetivo *útil* para caracterizar a forma de eliminação das pesquisas de base e a supervalorização das pesquisas tecnológicas, uma vez que estas últimas têm um maior valor de troca no mercado nacional e internacional. Constatamos, ainda, que as pesquisas estão-se condicionando ao crivo do que o mercado consi-

dera produtivo, semelhantemente à formação, em função do qual os programas de Pós-graduação em Educação atrelam-se à missão de *preparadores* de pesquisadores-professores para atuarem no mercado educacional universitário (público e privado), e de *aperfeiçoadores* de profissionais, que atuem junto ao departamento de Pesquisa & Desenvolvimento das empresas. A intenção, sugerida nos Programas de Qualidade Total, prescrita para essa formação é delegar educadores para a empresa, visando à incorporação de milhares de doutores atualmente desempregados.

REFERÊNCIAS

BELLONI, I. A gratificação de estímulo à docência: GED da política de educação superior. In: SGUISSARDI, V. (Org.). *Educação Superior: velhos e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000. p.103-130.

BRASIL. *Diretrizes de Ação do Governo Fernando Collor de Mello*. Brasília: [S.n.], 1989.

BRASIL. *Censo do Ensino Superior*. Brasília, DF, 2002

BRASIL. Ministério da Educação. Lei n. 9394. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 Dez. 1996.

CURY, C. R. J. Política de pós-graduação em Educação e pesquisa em Educação. *Cadernos Anped*, nova fase, n.. 3, p. 7-27, 1991.

DURAHM, E.; SAMPAIO, H.. La educación privada en America Latina: Estado y mercado. In: BALAN, Jorge (Coord.). *Políticas de reforma de la educación superior y la universidad latinoamericana hacia el final del milenio*, UNAM: CESS, 2000. p. 57-86.

FINANCIAL TIME. Editoria. Financial Time Journal. Nova York, 25 jul. 2004. Disponível em <http://www.uol.com.br/jornal/noticias.htm>. Acesso em: 25 jul. 2004.

FOLHA DE S. PAULO. Guia Pós-graduação e MBA. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 03 fev. 2002. Caderno Folha Empregos, p. 01-28.

GENTILI, P. (Org.). *Universidade em penumbras: neoliberalismo e reestruturação universitária*. São Paulo: Cortez, 2001.

GENTILI, P. O. *A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

HOBSBAWM, E. *Era dos extremos: o breve século XX 1914-1991*. Trad. Marcos Satarrita, Revisão Maria Célia Paoli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LINDINO, T. C. *Principais mudanças na Área de Treinamento & Desenvolvimento: estudo de casos em empresas com Programa da Qualidade-ISO 9000*. São Carlos. 141p. 1998. Dissertação (Mestrado em Gestão da Produção), Faculdade de Engenharia de Produção, Universidade Federal de São Carlos.

MAQUIAVEL, N. B. de. *O Príncipe*. Tradução Antonio Caruccio-Caporale. Porto Alegre: L&M, 1998.

MARTINS, G. M. Pós-graduação *stricto sensu* e a capacitação docente no setor particular? Panorama, dificuldades e perspectivas. *Revista Estudos*, n. 28. 2004. Disponível em <http://www.revistaestudos.br/posgraduaçao>. Acesso em: 5 nov. 2004

SANTOS B. de S. O capitalismo universitário. *Revista Visão*, São Paulo, p. 1-8, nov.2001 e disponível em <http://www.comciencia.br>. Acesso em: 10 out. 2004.

SILVA JR., J. R. *Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC*. São Paulo: Xamã, 2002.

VELHO, S. *Relações universidade-empresa: desvelando mitos*. Campinas: Autores Associados, 1996.

VOGT, C. Universidade e seus desafios. *Revista ComCiência*, 2004. Disponível em <http://www.comciencia.br>. Acesso em: 10 out. 2004.

REFLEXÕES SOBRE O ENSINO INCLUSIVO EM CLASSES DE ALFABETIZAÇÃO E A FORMAÇÃO DE EDUCADORES.

REFLECTIONS ABOUT THE INCLUSIVE TEACHING IN LITERACY CLASSES AND THE TRAINING OF EDUCATORS.

Myrian Lucia Ruiz CASTILHO²

RESUMO: O presente texto descreve os resultados do trabalho pedagógico inclusivo desenvolvido em classe de alfabetização que se destina à complementação do I Ciclo do Ensino Fundamental. O programa é resultado de parceria entre a Universidade e a Secretaria Estadual de Educação. No texto são abordados alguns aspectos sobre a formação permanente de professores que deveria ser vista como requisito fundamental para as transformações que se fazem necessárias na educação, além de considerar que a essa formação precisa ser intencional, possibilitando o desenvolvimento do professor como pessoa, como profissional e como cidadão. As conclusões apontam que o aluno deficiente apresenta desenvolvimento significativo ao frequentar a escola e sente-se incluído, valorizado na sua autoestima. Para os alunos-professores participantes do programa, o deficiente aprende, é criativo e se integra. No mundo atual, as relações estão assentadas cada vez mais em sistemas integradores e, devido a esse aspecto, a busca da educação para todos deve responder ao desafio de construção de um modelo de desenvolvimento produtivo norteado pela equidade. O Programa de Alfabetização e Inclusão contribui para a superação das dificuldades da informação, ao mesmo tempo em que possibilita ao estudante do curso de formação de professores a oportunidade de ampliar os seus conhecimentos sobre a reali-

² Mestre em Educação pela UNESP, Marília, SP-Brasil. Docente da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, Faculdade de Comunicação, Educação e Turismo e Faculdade de Ciências da Saúde da UNIMAR, Marília, SP-Brasil.

dade brasileira e fortalecer a responsabilidade social dos futuros educadores.

Palavras-chave: Alfabetização. Inclusão. Deficiência. Formação de professores.

ABSTRACT: The present text describes the results of inclusive pedagogical work which has been developed in literacy class which is complementary for Cycle I Fundamental Teaching. The program is a result of the partnership between the University and the State Office for Education. The text deals with some aspects about the permanent training of teachers that should be seen as a fundamental requirement for the transformations that are necessary in education, besides considering that this training needs to be intentional, allowing the development of teachers as a human being. The conclusions point out that the disabled student presents a significant development when he/she attends school and feels included, increasing the value of his/her self-esteem. To the active student-teachers of the program the disabled students learn, are creative and interact. In the current world, the relations are becoming more and more set into integrant systems and due to this aspect the search for education to everybody must answer the challenge for the construction of a model of productive development guided by the equity. The Literacy and Inclusion Program contributes to the overcoming of information difficulties, at the same time it gives the teacher training course student opportunity to broaden his/her knowledge about the Brazilian reality and strengthen the social responsibility of future educators.

Key-words: Literacy. Inclusion. Disability. Teacher training.

No atual contexto da educação brasileira, sob a ótica neoliberal verificam-se as limitações ao fazer pedagógico.

Para a fase atual do capitalismo avançado, a educação é apenas um instrumento de capacitação profissional; os excluídos desse sistema incomodam, mas não chegam a ser empecilho, pelo contrário, oferecem também segurança para a funcionalidade do sistema, na medida em que constituem o exército de reserva; e a comunicação é valorizada como um meio para adaptar o indivíduo a representar *o papel que lhe cabe na sociedade*. A comunicação entre professor e aluno não pode servir de campo de resistência à ideologia imposta pelos mecanismos do processo comunicativo da sociedade contemporânea.

Sendo assim, estudar as possibilidades da comunicação contemporânea e de sua aplicação na educação torna-se essencial. Este tema remete-nos às forças produtivas do capitalismo, à crise da razão na sociedade contemporânea, ao adestramento da fala, à linguagem controlada, à comunicação verdadeira, à educação para a emancipação e aos impactos do avanço tecnológico, categorias que favorecem o entendimento das questões relativas à relação entre comunicação e educação.

Muitos setores sociais e os profissionais da educação vêm colocando em discussão a concepção de educação e a função da escola, a relação entre conhecimento e a vida sociocultural, como também o trabalho do professor.

A comunicação na sociedade contemporânea transformou-se em jogo de palavras, fórmulas adaptadas a cada situação. A escola parece sucumbir a esta situação, oferecendo aos seus alunos não oportunidades reais de exercerem seu potencial comunicativo, mas sim treinamentos para o uso da fala.

A realidade brasileira, complexa e heterogênea dada a grande diversidade cultural, as peculiaridades regionais e as especificidades da clientela atendida, não permite que a formação de professores seja realizada satisfatoriamente.

No texto *Tabus acerca do magistério* Adorno (1995, p.107) afirma que “[...] ainda que em termos bastante brandos, repete-se na imagem do professor algo da imagem tão efetivamente carregada do carrasco”. Com isto o autor nos indica que, apesar do castigo físico ter se afastado das salas de aula, outros tipos de punições substituíram-nos, colaborando para o que Adorno identificou como *impulso para a representação, para um jogo de cena*.

Muitas instituições têm-se dedicado à questão da formação dos professores, como as Faculdades de Educação, as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e outros movimentos. Entretanto, apesar do empenho de muitos e das experiências realizadas, existe uma grande distância entre a atuação dos professores e as novas concepções de trabalho do professor que esses movimentos vêm produzindo.

Tais mudanças exigem que o professor reconstrua suas práticas, estabelecendo ligações do trabalho educacional e as metas pretendidas.

A formação transcende o ensino. Sendo assim, a formação transforma-se na possibilidade de criar espaços de participação e reflexão para que as pessoas aprendam e se adaptem para poder conviver com a mudança e a incerteza conforme palavras de Imbernon (2001).

Adorno (1996), em *Teoria da Semicultura*, invoca a necessidade de analisarmos a formação cultural que tem se convertido em uma semiformação socializada. “[...] Símbolo de uma consciência que renunciou à autodeterminação, prende-se, de maneira obstinada, a elementos culturais aprovados” (p.389). Nesse contexto, enquadra-se a comunicação utilizada pelos alunos e professores. Trata-se de códigos socialmente aceitos e a formação que pressupõe *autonomia e liberdade* se rende às estruturas pré-colocadas, às quais o aprendiz deve submeter-se para formar.

A educação escolar distingue-se de outras práticas educativas como as da família, trabalho e outras formas de relações sociais, pelo seu caráter intencional e pelo objetivo de promover o desenvolvimento e a socialização de jovens e adultos, como também das pessoas deficientes.

Entende-se, portanto, a educação escolar como responsável por criar condições para que todas as pessoas desenvolvam as suas potencialidades e aprendam o necessário para que empreendam a realidade e participem das relações sociais cada vez mais diversificadas.

As possibilidades interativas têm modificado os processos de comunicação e o que aparentemente, deveria facilitá-los e favorece-los, ao contrário, tem-se revelado instrumento provocador de doutrinação das pessoas que se tornam receptáculos pré-condicionados. Diante desse panorama, a educação muitas vezes assume o papel de mediadora ou, até mesmo, de reprodutora dessa forma de *comunicar-se*. A ausência de reflexão-crítica permeia o trabalho do operário e também do professor. O pensamento hegemônico, enfatizado pelo

mundo administrativo, expande com tal força o processo de alienação social que *encanta* os responsáveis pela educação.

O desenvolvimento de diferentes capacidades torna-se possível por meio do processo de construção e reconstrução de conhecimentos, o que depende de condições de aprendizagem. Mas a aprendizagem depende também das possibilidades de aprendizagem dos alunos, especialmente das pessoas com deficiência.

Nessa perspectiva, conhecer e considerar os diferentes fatores que concorrem para o processo de construção do conhecimento passa a ser uma tarefa da qual os professores não podem se omitir. Ser um profissional da educação significa participar da emancipação das pessoas, pois o objetivo da educação é ajudar a tornar as pessoas mais livres, menos dependentes.

No curso de formação de professores, o aluno aprende que o professor é o coordenador do processo ensino-aprendizagem e deve assumir o papel de sujeito histórico de transformação da realidade escolar, articulando -a à realidade social, mais simples.

É necessário que os futuros profissionais da educação aprendam a valorizar o conhecimento e os bens culturais e a ter acesso a eles autonomamente; bem como a selecionar, pesquisar, estabelecer relações, pensar e integrar soluções exercitar o pensamento crítico e reflexivo, utilizar diferentes recursos tecnológicos, diferentes linguagens, enfrentar desafios e acima de tudo ser solidário.

Esse conjunto de aprendizagem é um direito de crianças, jovens, adultos, pessoas com deficiência com a mediação da escola.

Abramovich ouviu escritores famosos sobre professores inesquecíveis e afirma que em todos os relatos, os professores escolhidos foram

[...] apresentadores do mundo, agentes de transformação pessoal, responsáveis por encaminhamentos significativos, por revelações, por descobertas decisivas, por ser paradigmas, por momentos importantes. Suas significâncias éticas, suas exigências e expectativas, sua compreensão do real interesse de cada aluno, deponente permeiam todos os parágrafos. (ABRAMOVICH, 1997, p.6).

O trabalho pedagógico tem que se revestir de situações e não deixar de apresentar dificuldade que possa ser superada com a ajuda do pedagogo. A maioria dos deficientes tem uma grande característica, é o esforço, a vontade de aprender e poder usufruir da educação para a superação dos seus sentimentos de inferioridade.

A educação do jovem deficiente: da exclusão à inclusão

De acordo com a Conferência Mundial da UNESCO (1994),

A educação é uma questão de direitos humanos e os indivíduos com deficiência devem fazer parte das escolas, as quais devem modificar seu funcionamento para incluir todos os alunos.

Nesse sentido, segundo autores como Stainback e Stainback (1999), o ensino inclusivo é a prática da inclusão de todos, independentemente do seu talento, deficiência, origem socioeconômica ou cultural em escolas e salas de aula. Afirmam os autores que:

Educando todos os alunos juntos, as pessoas com deficiência têm oportunidade de preparar-se para a vida na comunidade, os professores melhoram suas habilidades profissionais e a sociedade tem a decisão consciente de funcionar de acordo com o valor social da igualdade para todas as pessoas com vistas à paz social. (STAINBACK; STAINBACK, 1999, p. 21).

Os benefícios para o ensino inclusivo são múltiplos para todos os envolvidos com as escolas, todos os alunos, professores e a sociedade em geral.

Os autores afirmam que as atitudes positivas com relação aos alunos com deficiência desenvolvem-se quando são proporcionadas orientações de direção por parte dos adultos em ambientes integrados. A interação e a comunicação facilitadas ajudam o desenvolvimento de amizades e o trabalho com os colegas. Os alunos aprendem

dem a ser sensíveis, a compreender e a respeitar, crescendo com as diferenças.

Além das atitudes positivas, outros benefícios que jovens e adultos com deficiência obtêm da socialização com os seus colegas são enormes, durante os anos escolares. Em geral, quanto mais tempo os alunos com deficiência passam em ambientes inclusivos, melhor é seu desempenho nos âmbitos sociais e ocupacionais.

Tivemos muitas conquistas que garantem a diversidade humana, como a Declaração de Jontien ,em 1989, na Tailândia e a Declaração de Salamanca, em 1994, na Espanha, que proporcionaram momentos de reflexão sobre como desenvolver uma proposta de ensino inclusivo, de acordo com nossa realidade educacional.

A Declaração de Salamanca (1997), em seus princípios norteadores da inclusão, enfatizam o direito de todos e as diretrizes para a concretização de seus objetivos.

Com relação aos jovens com necessidades educativas especiais apregoa que eles:

[...] deverão ser ajudados a passar por uma correta transição da escola para a vida adulta. A escola deverá ajudá-los a ser economicamente ativos e adotá-los com as aptidões necessárias para a vida cotidiana ensinando-lhes habilidades funcionais que atendam as demandas sociais e de comunicação e as expectativas de vida adulta. Isto exige técnicas apropriadas de capacitação e *experiências diretas em situações reais fora da escola*. Os programas de estudos de alunos com necessidades educativas especiais em classes superiores deverão incluir programas específicos de transição, apoio para acesso ao ensino superior, quando possível e subsequente capacitação profissional para prepará-los para atuarem como membros independentes e ativos de suas comunidades ao saírem da escola. Essas atividades deverão ser executadas com a ativa participação dos orientadores profissionais, dos sindicatos, das autoridades locais e dos diferentes serviços e organismos interessados. (DECLARAÇÃO DE SALAMANCA, 1997, p.42).

Sedimentado a crença que a escola é um espaço de intervenção pedagógica que contempla a diversidade e a individualidade de seus alunos, a Declaração de Salamanca apresentou como princípios a integração e o reconhecimento das necessidades desses portadores. Porém, a escola deve incluir todos, reconhecer as diferenças e promover aprendizagem que atenda às necessidades de cada um, pois a educação tem como proposta primordial garantir aos deficientes o direito assegurado na Constituição Federal.

Assim, é necessário que a escola assuma também sua responsabilidade de atender a todos, não só permitindo a entrada de alunos com necessidades educacionais, como garantindo sua permanência com sucesso. A construção de uma escola inclusiva deverá ter como pressuposto básico um novo paradigma educacional que garanta a igualdade de oportunidade.

Muitas vezes, as ações das escolas estão voltadas para o atendimento de um grupo referencial de alunos e esperam que todos, indiscutivelmente, se encaixem no padrão de atendimento educacional oferecido por ela.

Adorno, em sua obra *Mínima Moralia*, destaca sua preocupação com os processos comunicacionais que são estabelecidos no ambiente escolar:

Enquanto as escolas adestram as pessoas no uso da fala, assim como na prestação de primeiros socorros às vítimas de acidentes de trânsito e na construção de planadores, os alunos emudecem cada vez mais. Eles são capazes de fazer conferências, suas frases qualificam-nos para o microfone diante do qual se vêem colocados como representantes da média das pessoas, mas a capacidade de falarem uns com os outros se atrofia. (ADORNO, 1993, p.120).

Adorno esclarece que a escola tem tratado a comunicação como decodificação de códigos adaptados a cada situação e, com isso os alunos têm atrofiado sua capacidade de comunicar-se verdadeiramente. Neste ponto, o autor critica a dominação do sistema que tudo abrange e o triunfo da razão instrumental.

A comunicação entre professor e aluno limitada ao adestramento da fala, em nosso entendimento, dissimula as relações de poder e confirma os conflitos vivenciados no ambiente pedagógico.

Para auxiliar a compreensão dessas relações de poder utilizaremos os estudos de Erich Fromm (1983), que afirma que ensinar sem o uso da força, e sim por meio da curiosidade e das necessidades espontâneas da criança, foi o princípio que marcou o início da educação progressiva. No entanto, o novo *método* não surtiu o efeito esperado pelos educadores e a autoridade manifesta (direta, explícita, doutrinadora) foi transformada em autoridade anônima (indireta, dissimuladora da força, manipulação psíquica).

O aluno, não alheio às punições que ocorrem no ambiente escolar em virtude do uso da autoridade manifesta ou anônima, aprende a utilizar o recurso da representação, ou seja, oferece ao professor a resposta que este gostaria de ouvir, com o intuito de não sofrer represálias. Adorno (1986) coloca:

Como se sabe, toda pressão estimula uma contrapressão e o aluno se torna desperto para a resistência [...]. Num primeiro momento, o ódio se faz presente em sua forma mais primitiva, ou seja, na residência simples e imediata diante das influências externas e sobejamente mais fortes. Depois prevalecem outras de suas derivações, tais como a inveja, o rancor e, principalmente, o impulso para a representação, para um jogo de cena. (ADORNO, 1986, p.723 apud ZUIN, 2003, p. 423).

Nesse sentido, Leite e Oliveira (2000) comentam que deve ocorrer mudança de atitudes e de paradigmas para construir uma escola inclusiva, que tenha uma proposta educacional que garanta e favoreça as condições de aprendizagem a todos num só contexto, proporcionando um ensino diferenciado e dando respostas educativas ao aluno durante todo o processo de escolarização³.

A família é um fator determinante para o processo de integração de um jovem deficiente. Sorrir, abraçar e beijar são atitudes que

³ LEITE E OLIVEIRA (2000) In: MANZINI, E. *Educação Especial: temas atuais*; p.11.

aproximam pessoas, aí incluído o jovem, seja ele deficiente ou não; e também relacionar-se com expressões, como: desculpe, obrigado, com licença, bom dia... eu te amo, faz com que o jovem deficiente se sinta mais respeitado e lhe proporciona assim uma vida em família mais saudável e contribui para torná-lo mais socializado, desenvolvendo nele criatividade e trabalhos dentro da sociedade.

Essas atitudes, que são comuns em nosso cotidiano, irão contribuir muito para formação pessoal e educacional desse jovem. O desenvolvimento de identidade e autonomia está relacionado a processos de socialização e integração; isso se dá na ampliação dos laços afetivos que se estabelecerão com as outras pessoas.

Atualmente, vive-se um período de inclusão social visando atingir o princípio de educação para todos, de acordo com a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). De acordo com a Lei n. 9.394/96 de 20/12/96.

O atendimento educacional aos portadores de necessidades educacionais especiais será feito em classes comuns de ensino regular, garantindo quando necessário serviço de apoio especializado.

Portanto, o direito à Educação Especial, segundo Fonseca (1987), trata-se de um aspecto de justiça e não de privilégio. Assim, ao educando, portador de necessidade especial, deverá ser resgatado o direito e acesso a uma escola que, ao pretender ser democrática, deverá garantir um ensino de qualidade para todos independentes de suas diferenças.

Ao estabelecer as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a LDB reforça as normas constitucionais para a educação de jovens e adultos, possibilitando que os sistemas de ensino possam oferecer alternativas diferenciadas e adequadas às condições dessa clientela, incluindo dentre os princípios que devem fundamentar o ensino, a valorização da experiência extra-escolar e a vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

Para que a educação inclusiva dê bons resultados tem, portanto, que haver a total participação e envolvimento da família, pois essa

integração familiar é fundamental na inclusão social e educacional dos jovens deficientes como destaca o artigo 227 da Constituição Federal de 1988 parágrafos I e II.

Art. 227. – É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar a criança e o adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e a convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

I – Aplicação de percentual dos recursos públicos destinados a saúde na assistência materno-infantil;

II – Criação de programas de prevenção e atendimento especializado para os portadores de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e obstáculos arquitetônicos.

Considerando o aspecto legal, percebe-se que a educação é entendida como uma inserção do aluno em uma situação real de aprendizagem, que arranja atividades culturais, recreativas e laborais que ele possa observar e realizar ações significativas.

Mantoan (2004) esclarece que a proposta de se incluir todos os alunos em uma única modalidade educacional, permite a todos uma escola inclusiva, aberta às diferenças.

Já é tempo de revermos nossos propósitos, planos, políticas, decisões educacionais à luz dos avanços educacionais da nossa constituição (BRASIL, 1988) e da LDB – Lei n. 9394/96 (BRASIL, 1996) e de rompermos com todos os tipos de barreiras que nos impede de tornar a escola um espaço para todos (MANTOAN, 2004).

A autora destaca ainda que as diferenças culturais, sociais, étnicas, religiosas, estão contestando os velhos paradigmas sociais da modernidade.

Toda trajetória escolar precisa ser repensada, considerando-se os efeitos cada vez mais nefastos da exclusão escolar que se manifesta de maneira perversa.

Para Morin (2001), as políticas em favor da inclusão ainda são equivocadas e, por isso, é indispensável que os estabelecimentos de ensino eliminem suas barreiras e adotem práticas de ensino escolar adequadas às diferenças dos alunos em geral.

A questão da inclusão e da escola inclusiva tem sido tratada com interesse por parte dos educadores e a legislação brasileira tem criado recursos para que a inclusão no sistema educacional se concretize.

O acadêmico do Curso de Pedagogia e sua participação no contexto da EJA e da deficiência.

Formação de professores vem sendo a área de conhecimentos, investigação e propostas teóricas e práticas que, no âmbito da didática e da organização escolar, estuda os processos por meio das quais os professores envolvem individualmente ou em equipe, em experiências de aprendizagem, para adquirir conhecimentos que lhes permitam atuar profissionalmente.

Garcia (1999) aponta os conhecimentos profissionais psicopedagógicos e de conteúdo didático que compõem a formação inicial do professor e contribuem para que as ações sejam implementadas na prática. No âmbito da educação inclusiva, o autor valoriza a necessidade de os professores serem capazes de considerar novas possibilidades de ação, explorando novas formas de desenvolver sua prática em sala de aula, o que implica na reconstrução permanente das situações didáticas e dos conteúdos.

Segundo Perrenoud (1999), a formação inicial deve considerar que a profissionalização implica autonomia, mas também responsabilidade e riscos.

O autor define competências como uma capacidade de agir eficazmente em um determinado tipo de situação, apoiada em conhecimentos, mas sem limitar-se a eles:

Uma competência é formada a partir da reunião de um conjunto de esquemas, que são adquiridos na prática. Sob essa definição propõe que devem ser competências: criar ou utilizar meios de ensino, adotar um planejamento flexível, improvisar, programar e explicitar um novo contrato didático. (PERRENOUD, 1999 apud BRUMEL; CASTRO, 2001, p.8).

A competência para atuar na educação inclusiva deve ter como destaque o respeito às diferenças, a valorização da diversidade, do heterogêneo da sala de aula. É fundamental que os professores reconheçam, valorizem e saibam tirar proveito da sua formação para sua prática educativa, partindo de uma reflexão crítica e fazendo valer seu papel de intelectual crítico, o que representa ser um grande passo na implementação da escola inclusiva.

Para Omote (2006) a política da inclusão garante acesso e permanência dos alunos com deficiência no ensino regular.

A EJA desempenha importante função na sociedade, mas é necessária uma política que garanta emprego aos jovens e adultos, mesmo com alguma deficiência, para que eles tenham condições de dar continuidade à sua formação escolar e profissional.

Essa formação requer que o aprendizado seja eficiente e, para isso, é preciso que os professores da EJA recebam uma formação adequada para garantir aos jovens e adultos a aquisição dos conhecimentos necessários à suas expectativas.

No caso do Programa de Alfabetização e Inclusão (PAI) mantido pela Secretaria Estadual de Educação em parceria com as universidades privadas do Estado, como é o caso da Universidade de Marília, os professores-alunos ainda se encontram no período de formação no Curso de Pedagogia, mas, contam com o apoio dos recursos pedagógicos existentes na instituição, apoio irrestrito da família e a coordenação direta de um professor do curso com larga experiência em educação para jovens e adultos que realiza com os professores-alunos a capacitação em serviço.

A própria instituição formadora oferece em seu curso de formação de professores a disciplina Educação de Jovens e Adultos

destacando a rotina escolar da EJA, o estudo da Proposta Pedagógica para essa modalidade de ensino e, sobretudo, valorizando o projeto pedagógico construído pelas escolas que contemple a reconstrução de uma imagem de escola, das aprendizagens escolares, da adequação das condições dos educandos, permitindo a estes a permanência na escola.

A Educação de Jovens e Adultos no contexto das experiências educacionais.

As necessidades especiais educacionais têm caráter relativo e dinâmico, uma vez que a dificuldade educacional é considerada em relação ao nível curricular em que o aluno se encontra. Sendo assim, a heterogeneidade de necessidades dos alunos deficientes pode exigir de adequações no ambiente ou na forma de ensinar; cada circunstância exigirá uma discussão entre o professor, a família, a coordenação e os demais membros de apoio.

Algumas alterações e adaptações devem ser feitas pela escola, pelo professor ou por aqueles que sejam responsáveis pelo processo educativo, das condições para que ocorra a aprendizagem, a autonomia e o desenvolvimento intelectual, social e psicológico dos alunos.

É preciso que a escola se organize para identificar o perfil dos alunos, suas necessidades especiais no grupo e para desenvolver, com a coordenação, estudos que possam resultar em conhecimento acerca das práticas e dos procedimentos que melhor atenderão às suas peculiaridades, necessidades e possibilidades.

A imagem que os educadores têm da escola tem muito a ver com a imagem que têm de si mesmos dentro da escola. Experiências passadas de fracasso e exclusão normalmente produzem nos jovens e adultos uma autoimagem negativa. Nos mais velhos, essa baixa auto-estima se traduz em timidez, insegurança, bloqueios. Nos mais jovens é comum que a baixa autoestima se expresse pela indisciplina e autoafirmação negativa.

Em qualquer dos casos, será fundamental que o educador ajude os educandos a reconstruir sua imagem da escola e das aprendizagens escolares que já têm.

Além de a escola necessitar elaborar um projeto pedagógico específico que envolva um planejamento da inclusão, ela deve criar a manutenção do sistema de suporte didático-pedagógico para o professor.

Para realizar essas alterações e adaptações, a escola ou o curso da EJA necessita contar com certa autonomia podendo identificar as necessidades educacionais, analisar e propor adaptações no currículo, reorganizando-o em seus elementos básicos: conteúdos, procedimentos, recursos e avaliação. Deve, portanto, viver a autonomia de forma responsável no interior de uma coletividade representada pela comunidade escolar.

Os jovens e adultos muitas vezes sentem-se excluídos da sociedade e até mesmo dentro do âmbito familiar por serem, em sua grande maioria, pessoas idosas e com condições socioeconômicas desfavorecidas. Nesse contexto, segundo Coll (1999), os jovens e adultos detêm suas especificidades, de modo que não há dois adultos iguais. Esse aspecto determina um aprendizado diferente para cada um deles. As experiências vividas, os interesses particulares são fatores que devem ser considerados no processo de educação formal, que deve ser ajustada à necessidade de cada educando.

O autor enfatiza, ainda, a questão da autoestima e autoconceito nos aprendizes como fatores que devem receber um olhar atento para um trabalho educacional eficaz. Nesse sentido, o educador não deve esquecer a especificidade de cada um e, portanto, deve partir da diversidade em sala de aula para resgatar a bagagem cultural do aluno, propiciando, assim, um ensino significativo.

O resgate das histórias de vida dos educandos preconiza um ensino com vistas à compreensão e à realização, possibilitando transformação, mesmo que de forma pormenorizada, a progressiva atuação na sociedade e como defende Freire (1983), libertação do oprimido de sua condição. Nesse contexto, deve-se pensar em um

ensino voltado para a realização do educando enquanto pessoa humana, em suas necessidades.

Assim sendo, deve-se educar não só para o aprendizado da leitura e da escrita mas também para a mudança de mentalidade, de atuação na família, na sociedade, contribuindo para uma vida baseada em direitos que cada um detém. É preciso desenvolver práticas educativas que considerem a particularidade do grupo no qual está sendo desenvolvido um trabalho com um enfoque para as trocas de vivências em sala de aula.

Entendendo a educação como uma ação política e pedagógica será possível o resgate das histórias de vida, de identidade e cultura de cada um. É preciso intensificar as relações aluno/ aluno, aluno/ professor, possibilitando, desse modo maior, significado à construção do conhecimento.

Assim, ao menos em teoria, os programas da EJA devem estabelecer uma forma dialógica de formar o educando, preocupando-se com a sua realidade e estabelecendo, a partir dela, a relação com os conteúdos a serem trabalhados em sala de aula. Mas cabe questionar como tem ocorrido esse processo na prática.

O currículo escolar pode ser visto como um guia sobre o que, quando e como ensinar; o que, como e quando avaliar.

O currículo para uma escola inclusiva não deveria permanecer com uma visão de ensino atrelada a um currículo que propõe um mesmo conteúdo a ser ensinado a todos os alunos de forma padronizada. As escolas deveriam, portanto, prever oportunidades curriculares que sejam apropriadas aos jovens com habilidades e interesses diferentes. Os jovens com necessidades especiais deveriam receber apoio adicional no contexto do currículo regular e não de um currículo diferente. O princípio regulador deveria ser providenciar a mesma educação a todos os jovens, e também prever assistência adicional e apoio aos jovens que deles necessitam.

Portanto, é imprescindível que haja adaptações no currículo do curso direcionado a EJA, para a incorporação de uma educação que inclua a diversidade, começando sempre de um nível mais geral, para o específico, foi preciso. As respostas a essas necessidades de-

vem estar previstas e respondidas no projeto pedagógico do curso por meio de um currículo dinâmico, alterável, possível de ampliação.

Esse currículo flexível estrutura o processo ensino-aprendizagem, de modo a atender às diferenças individuais dos alunos e identificar as necessidades educacionais especiais, e assim priorizar os recursos e meios favoráveis a uma educação de qualidade.

Embora os programas de alfabetização possam ser vistos oficialmente como uma das principais formas de trazer ideias modernas para as comunidades ou torná-las mais produtivas economicamente, as razões pessoais dos indivíduos que deles participam podem ser mais modestas: desde, por exemplo, aprender a assinar o nome até adquirir um vocabulário mais amplo, ou somente como uma desculpa para deixar a casa e desfrutar de algumas horas de relaxamento (STROMQUIST, 2001, p. 307-308).

Para que os alunos com deficiência possam participar integralmente em um ambiente rico de oportunidades educacionais e com resultados favoráveis, alguns aspectos precisam ser considerados, como, por exemplo, a preparação e a dedicação dos professores, o apoio adequado e recursos especializados quando forem necessários, a realização das adaptações curriculares e de acesso ao currículo.

No contexto da sala de aula é preciso priorizar os objetivos e as atividades, saber qual a melhor forma de organizar os recursos materiais e o uso de uma metodologia variada e eficaz.

Portanto, os cursos da EJA devem agir para impedir a exclusão, realizando ajustamentos para receber e manter o aluno no processo educativo.

Segundo o Referencial Curricular Nacional, para que ocorra uma integração plena, é preciso que o sistema educacional seja modificado, organizado e estruturado para que possa atender às necessidades específicas, aos interesses e às habilidades de cada aluno. Assim, é preciso que haja uma prática pedagógica dinâmica, com currículo que contemple o jovem em desenvolvimento e os adultos, com os aspectos de ação mediadora nas interações com os profes-

res e seus familiares, atendendo às suas especificidades no contexto da convivência.

Os resultados do aproveitamento dos alunos estão sendo percebidos pelos professores por meio da melhoria do desempenho em sala de aula, na socialização, na responsabilidade com a aprendizagem e na alegria do interagir na sala de aula.

De acordo com o relato dos pais dos jovens atendidos pelo Programa de Alfabetização e Inclusão, o desenvolvimento é expressivo e relevante para os alunos-professores que percebem que a sua dedicação valorizada e que estão sendo atingidos os objetivos propostos para essa parcela especial da população jovem-adulta atendida.

Considerações finais

Para se obter um resultado positivo da inclusão é necessário um maior relacionamento entre escola, família e outros serviços como o da universidade, garantindo-se as ações que se mostram essenciais e fundamentais para sua realização. É um processo social maior, que engloba a educação vinculada ao respeito, aos direitos humanos. Todos podem fazer parte da sociedade e serem aceitos na escola e ter suas necessidades educacionais atendidas, independentemente de serem deficientes ou não.

A questão da integração/inclusão do deficiente merece atenção por parte de profissionais e pesquisadores da educação, além das leis aprovadas para o cumprimento dessa meta.

A intenção de promover a inclusão escolar de jovens deficientes em classe de ensino regular não se traduziu, até o presente, em ações efetivas em todo o território nacional. Essa situação se reflete na aplicação prática das teorias, daquilo que a própria legislação afirma. Teoria e prática não apresentam, ainda, um consenso que viabilize a inclusão do deficiente de maneira satisfatória.

Existem propostas de implementação da educação inclusiva que estão sendo trabalhadas em projetos que garantem o acesso e permanência de todos os alunos com necessidades educativas especiais, o que significa um grande passo na inclusão escolar.

Percebe-se a importância da socialização e da integração de jovens e adultos com deficiência em todas as atividades escolares, podendo-se concluir que o papel das pessoas consideradas normais é fundamental neste processo de crescimento dos jovens especiais no sentido intelectual e na satisfação de se viver bem em sociedade, participando de atividades em grupo na escola.

A educação é entendida como uma inserção do aluno em uma situação real de aprendizagem que abranja atividades culturais, recreativas e laborais que ele possa observar e nas quais possa realizar ações significativas.

Para Saad (2003), constitui papel da escola “assegurar, também para os deficientes, a transição à vida ativa, fora do ambiente escolar ou institucional”(p.76) porque é uma forma de incluí-lo e ser reconhecido, proporcionando-lhe realização profissional.

O perfil do deficiente, tanto vocacional como de outras habilidades que possam ser trabalhadas dentro de suas limitações, pode dar resultados em empregos significativos que proporcionarão uma autoestima favorável ao perceber-se útil para si e a sociedade.

Inclusão não significa apenas colocar o aluno para dentro da escola, ou de um curso. É preciso propiciar a ele situações de aprendizagens, socialização, participação em todas as atividades, sem deixá-lo de fora do processo educacional. Portanto, é importante levar em conta as necessidades de cada um e encontrar meios efetivos de atender a essas necessidades para se ter aulas inclusivas.

É necessário levar em conta que o primeiro passo para a integração social passa pela escola, cujo papel não é apenas o de ensinar disciplinas acadêmicas, mas, principalmente, estabelecer padrões de convivência social. Assim, a educação do jovem com deficiência precisa estar voltada para o desenvolvimento das funções que o ajudem a superar suas dificuldades, formando nele uma concepção de mundo e, a partir dela, promovam a aquisição de conhecimento fundamental para o entendimento das suas relações com a vida.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVICH, F. (Org.). *Meu professor inesquecível*. São Paulo: Gente, 1997.
- ADORNO, T. W. *Mínima Moralía*. Tradução Luiz Eduardo Bicca. 2. ed. São Paulo: Atica, 1993.
- _____. Teoria da Semicultura. Tradução Newton Ramos-de-Oliveira, Bruno Pucci e Cláudia de Moura Abreu. *Educação & Sociedade: Revista de Ciência da Educação*. Campinas, ano XVII, n. 56, dez.1996.
- BRASIL. MEC. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988.
- _____. Lei nº. 9394. *Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional*, 1997.
- COLL, C. *Psicologia da educação*. Porto Alegre: Artmed, 1999.
- FONSECA, V. *Educação especial*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1987.
- FREIRE, P. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- FROMM, E. *O medo à liberdade*. 14. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Kooogan, 1983.
- IMBERNÓN, F. *Formação docente e profissional: formar-se para mudança e a incerteza*. São Paulo: Cortez, 2001.
- LEITE, L. P.; OLIVEIRA, A.A.S. de. Escola Inclusiva e as necessidades educativas especiais. In: MANZINI, E. J. (Org.) *Educação Especial: temas atuais*. Marília: UNESP, 2000. p. 11-20.
- MANTOAN, M. T. E. O direito de ser, sendo diferente, na escola. IN. *Revista de Estudos Jurídicos*, Brasília, n. 26, p. 36-44, jul/set. 2004.
- MORIN, E. *Ética, cultura e educação*. São Paulo: Cortez, 2001.
- OMOTE, S. Inclusão e a questão das diferenças na educação. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 24, n. Especial, p. 251-272, jul./dez. 2006.
- PERRENOUD, P. *Construir competências desde a escola*. São Paulo: Artmed, 1999.
- SAAD, S. N. *Preparando o caminho da inclusão: dissolvendo mitos e preconceitos em relação à pessoa com Síndrome de Down*. São Paulo: Vetor, 2003.
- STAINBACK, S.; STAINBACK, W. *Inclusão. Um guia para educadores*. Tradução Magda França Lopes. Porto Alegre: Artes médicas, 1999.

SALAMANCA. Declaração de Salamanca sobre Princípios: Política e Prática em Educação Especial. Salamanca, Conferência Mundial sobre Necessidades em Educação Especial, 1994.

STROMQUIST, N. P. Convergências e divergências. Tradução Denise Trento. R.S. *Educação e Pesquisa*. São Paulo. v. 27, n. 2, p. 301-320. julh/dez. 2001.

ZUIN, A.A.S. Sobre a atualidade dos tabus com relação aos professores. *Educação & Sociedade*, Revista de Ciências da Educação, Campinas, vol.24, n.83. p.417-427, agosto, 2003.

NORMAS PARAPUBLICAÇÃO DA REVISTA *ESTUDOS*

NORMAS GERAIS – A Revista *Estudos* destina-se à publicação de artigos inéditos de investigação científica, relatos e resenhas, artigos de interesse solicitados pelo Corpo Editorial.

- O autor deverá guardar duplicata do texto e das ilustrações, para maior segurança contra extravio.
- O material enviado não poderá ser submetido simultaneamente à apreciação por parte de outros periódicos ou quaisquer outras publicações, sejam elas nacionais ou internacionais.
- A Revista *Estudos* terá o Direito Autoral sobre trabalho publicado por ela, podendo permitir sua reprodução total ou parcial.

A Universidade de Marília, ao receber o material, não assume o compromisso de publicá-lo.

- O Corpo Editorial da Revista *Estudos* reserva-se o direito de editar o material recebido, visando a adequá-lo ao espaço disponível e a princípios de clareza e correção textuais.

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DOS ARTIGOS

- O trabalho deverá ser impresso em papel tamanho A4, corpo 12, fonte Times New Roman, com margens laterais de 3cm, espaço 1/5 linha, redigido na ortografia oficial, sem rasuras ou emendas, **respeitando rigorosamente as normas da ABNT e as da Revista**. A lauda deverá ser numerada e ter um máximo de 30 (trinta) linhas, cada uma com 60 (sessenta) toques. Juntamente com o impresso, deverá ser enviado um CD, devidamente identificado, com texto digitado em Word for Windows. O texto deverá conter um mínimo de 15 (quinze) laudas e um máximo de 25 (vinte e cinco) laudas, incluindo texto principal e as referências bibliográficas.

Ilustrações: serão aceitas, no máximo 10 (dez) por artigo para publicação em preto e branco.

- Os artigos devem respeitar a seguinte estrutura:
 1. Título do artigo. Obrigatoriamente em português e inglês. A fidelidade quanto à linguagem será de total responsabilidade do autor.
 2. Nome do(s) autor(es): indicado(s) na ordem direta. O(s) autor(es) deve(m) mencionar seu título principal e instituição vinculado no rodapé da lauda.
 3. Resumo: deve possibilitar ao leitor uma visão clara e concisa do conteúdo do trabalho.
 4. Palavras-chave: palavras ou expressões que identifiquem o conteúdo do artigo, fornecidas pelo próprio autor.
 5. Abstract: deve ser a versão em inglês do resumo.
 6. Key words: Palavras-chave em inglês.
 7. Texto: distribuído conforme as características individuais de cada trabalho, seja ele de pesquisa, de divulgação, resenha etc. No texto, **a indicação bibliográfica da citação deve utilizar o sistema autor-data**, ou seja, entre parênteses após a pontuação que fecha a citação. Exemplo: (RIBEIRO, 2008, p. 45)
 8. Referências: ordenadas alfabeticamente por sobrenome do autor, seguindo as normas da ABNT vigentes.

ANÚNCIOS PUBLICITÁRIOS

Deverão estar em conformidade com as especificações contratadas com o setor comercial. A UNIMAR exime-se de qualquer responsabilidade pelos serviços e/ou produtos anunciados, cujas condições de fornecimento e veiculação estão sujeitas, respectivamente, ao Código de Defesa do Consumidor e ao CONAR – Conselho Nacional de Auto-regulamentação Publicitária.

INDICE REMISSIVO DOS AUTORES

Adriany Cristina VALÉRIO	193
Ana Amélia STEINER	111
Andreia Cristiane Silva WIEZZEL	279
Andreia Nunes MILITÃO	219
Carolina Fernanda Camargo PADOVAN	35
Christovam Castilho JÚNIOR	111
Claudia Pereira de Pádua SABIA	313
Daniel Paulo FERREIRA	11
Fábio Marques de SOUZA	17
Jucileia Tonini CASTRO	57
Julia Christine Santos SEVERINO	57
Juliana de Almeida BARBOSA	85
Lourival José de OLIVEIRA	193
Luciano Gomes dos REIS	35
Luzinete Rodrigues dos Santos PERES	57
Marli PEDRAZA	247
Melce RODRIGUES	173
Myrian Lucia Ruiz CASTILHO	349
Olímpio Guedes JUNIOR	57
Rafaela Gonzaga P. AZEVEDO	57
Raimunda Abou GEBRAN	247
Regina Célia de Carvalho Martins ROCHA	145
Renata Gimenes MIGUEL	57
Silvio César Nunes MILITÃO	219
Terezinha Corrêa LINDINO	329

