

Estudos

Revista de Ciências Humanas e
Sociais Aplicadas da Unimar

Estudos

REVISTA DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS APLICADAS DA UNIMAR
Número 12 – 2008

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 Maria Ester Braga Faria

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
Hemzo; Prof^á Dr^a Terezinha Corrêa Lindino; Prof^á Dr^a Walkiria Martinez Heinrich Ferrer

COORDENAÇÃO E PREPARAÇÃO DE TEXTO

Prof^á Dr^a Walkiria Martinez Heinrich Ferrer

SECRETARIA

Fabiana Mariano Pereira

Endereço para correspondência

UNIMAR – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas
Av Higyno Muzzi Filho, 1001 – Marília/SP – CEP 17525-902 Brasil
Tel: (014) 2105-4005 – <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, 2008.

276p; v.12, n.12, 2008

ISSN 1415-8108

1.Ciências Humanas. 2. Ciências Sociais. 3. Educação I. Universidade de Marília. II. Estudos: Revista da Faculdade 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. Higyno Muzzi Filho, 1001
Campus Universitário - Marília - SP
Cep 17.525-902 - Fone (14) 2105-4000
www.unimar.com.br

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO..... 09

ENTREVISTA - PAULO ROBERTO PEREIRA DE SOUZA
Adriana Migliorini KIECKHÖFER 11

ARTIGOS

**TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL NO DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO: CONSIDERAÇÕES SOBRE A FUNÇÃO
SOCIAL DO TRIBUTOS**
ENVIRONMENTAL TAXING IN ECONOMICAL DEVELOPMENT: SOME CONSIDERATIONS
ON THE SOCIAL FUNCTION OF TAXES
Maria de Fátima RIBEIRO
Daniela Braga PAIANO
Sérgio CARDOSO 17

INCENTIVOS FISCAIS FACE À RESPONSABILIDADE SOCIAL DA EMPRESA DIANTE DOS NOVOS MOLDES DO ESTADO REGULADOR

TAX INCENTIVE TOWARDS A COMPANY SOCIAL RESPONSIBILITY ACCORDING TO THE NEW FORM OF A REGULATOR STATE

Sharon Cristine Ferreira de SOUZA 39

DA IMPORTÂNCIA DO AMBIENTE DE TRABALHO NO DESEMPENHO DA ATIVIDADE EMPRESARIAL E A RESPONSABILIDADE DO EMPREGADOR

THE IMPORTANCE OF THE WORKING ENVIRONMENT IN THE DEVELOPMENT OF BUSINESS ACTIVITY AND THE EMPLOYER RESPONSIBILITY

Lourival José de OLIVEIRA 57

ESTRATÉGIA E EMPREENDEDORISMO: FERRAMENTAS PARA UMA GESTÃO DE SUCESSO

STRATEGY AND ENTREPRENEURSHIP: TOOLS FOR A SUCCESSFUL MANAGEMENT

Tânia Cristina Impocetto MARCHETTI

Rogelio MOREIRA 81

AS PRAÇAS: HISTÓRIA, USOS E FUNÇÕES

PARKS: HISTORY, USES AND FUNCTIONS

Thiago Hernandes de Souza LIMA 97

A VEICULAÇÃO DE MENSAGENS DE PROPAGANDA EM PUBLICAÇÕES PERIÓDICAS E SUAS IMPLICAÇÕES NO DIREITO TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

ADVERTISEMENT IN WRITTEN PRESS AND ITS IMPLICATIONS ON BRAZILIAN TAX LAW

Valéria R. Bazzo Nasraui Cardoso SOUZA

Cíntia Maria TRAD 111

A CIDADANIA E A MULHER BRASILEIRA: POSSIBILIDADES PARA AVANÇOS

CITIZENSHIP AND THE BRAZILIAN WOMAN: POSSIBILITIES TO ADVANCES

Ivana Célia Franco PAIÃO 131

**ASSESSORIA EM SERVIÇO SOCIAL: UM DEBATE
ACERCA DA ATRIBUIÇÃO E COMPETÊNCIA DO
ASSISTENTE SOCIAL**

**ORIENTATION IN SOCIAL WORK: A DEBATE ON THE ATTRIBUTION AND COMPETENCE OF THE
SOCIAL WORKER**

Tatiana Maria Araújo da FONSECA 143

**TERCEIRO SETOR E RESPONSABILIDADE SOCIAL
THIRD SECTOR AND SOCIAL RESPONSIBILITY**

Roberta Silva BOAVENTURA

Anna Paula MACIEIRA

Elaine Maria de OLIVEIRA

Eunice Bianchini SAVERIO

Manuela Soares SAVERIO

Rômulo Benedito Ferreira ALCANTARA 169

**HISTÓRIA DOS DIREITOS HUMANOS
HUMAN RIGHTS HISTORY**

Ana Maria CAMPOREZ

Marília Vilardi MAZETO

Patrícia RIBEIRO 185

**POLÍTICA DE COOPERAÇÃO UNIVERSIDADE-EMPRESA
NA ÚLTIMA DÉCADA**

UNIVERSITY – BUSINESS COOPERATION POLICY IN THE LAST DECADE

Claudia Pereira de Pádua SABIA 211

**PROFISSÃO PROFESSOR: A QUALIFICAÇÃO DOCENTE
EM DISCUSSÃO**

PROFESSOR: TEACHING QUALIFICATION IN DISCUSSION

Terezinha Corrêa LINDINO 225

**EDUCAÇÃO SUPERIOR: SERVIÇO PÚBLICO PRESTADO
PELAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS**

UNIVERSITY LEVEL EDUCATION: PUBLIC SERVICE IN PRIVATE INSTITUTIONS

Adriana Xavier 247

APRESENTAÇÃO

Com a presente edição, a Revista *Estudos* da Universidade de Marília chega ao seu décimo segundo volume. Seu valioso conteúdo contempla um dos principais objetivos da UNIMAR, ou seja, seriedade e competência na realização e disseminação da atividade de pesquisa desenvolvida pela instituição.

Consolidando a produção científica da Universidade de Marília, o número 12 da Revista *Estudos*, juntamente com as demais publicações da UNIMAR, representa um importante instrumento de divulgação e de intercâmbio do conhecimento desenvolvido pela instituição, abrilhantado pela participação de autores convidados.

Em continuidade com a nova temática da Revista *Estudos*, o volume 12 apresenta uma entrevista sobre Gestão e Direito Ambiental, realizada pela Prof^a Dr^a. Adriana Migliorini Kieckhöfer com o Prof. Dr. Paulo Roberto Pereira de Souza, expoente na área de Direito Ambiental, ambos docentes do Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília.

Os temas ora abordados certamente representam um avanço das discussões acerca de questões como “Tributação ambiental no desenvolvimento econômico: considerações sobre a função social do tributo”; “Incentivos fiscais face à responsabilidade social da empresa diante dos novos moldes do Estado regulador”; “Da importância do ambiente de trabalho no desempenho da atividade empresarial e a responsabilidade do empregador”; “Estratégia e empreendedorismo: ferramentas para uma gestão de sucesso”; “As praças: sua história, usos e funções”; “A veiculação de mensagens de propaganda em publicações periódicas e suas implicações no Direito Tributário

brasileiro”; “A cidadania e a mulher brasileira: possibilidades para avanços”; “Assessoria em serviço social: um debate acerca da atribuição e competência do assistente social”; “Terceiro setor e responsabilidade social”; “História dos Direitos Humanos”; “Política de cooperação universidade-empresa na última década”; “Profissão professor: a qualificação docente em discussão” e “Educação superior: serviço público prestado pelas instituições privadas”.

Com a décima segunda edição da Revista *Estudos* da Universidade de Marília, pesquisadores da UNIMAR e de outras instituições de ensino superior convidam a todos para um produtivo exercício de reflexão sobre questões de extrema importância na atualidade, contribuindo para o aprimoramento do conhecimento produzido no país.

Profa. Dra. Walkiria Martinez Heinrich Ferrer

ENTREVISTA - PAULO ROBERTO PEREIRA DE SOUZA

Adriana Migliorini Kieckhöfer

APRESENTAÇÃO

O Prof. Dr. Paulo Roberto Pereira de Souza é Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2000), Mestre em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (1983) e Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Maringá (1974). Atualmente é Professor Titular da Universidade de Marília/SP (UNIMAR) e Professor Visitante do Instituto de Antropologia e Meio Ambiente (IAMA) do Brasil, da University of Florida (UF) dos Estados Unidos e Universidad de Los Andes (U. LOS ANDES) da Venezuela. Foi Secretário do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente do Estado do Paraná, além de Membro e Presidente de Conselhos Estaduais como o de Ciência e Tecnologia, de Defesa do Ambiente, entre outros. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Ambiental, Processual Civil e Empresarial atuando principalmente nos seguintes temas: direito ambiental, meio ambiente, servidão ambiental; reserva legal, teoria geral do processo, processo de conhecimento e procedimentos especiais, com mais de 40 trabalhos publicados, distribuídos entre artigos, livros, trabalhos e resumos. Já apresentou mais de 60 trabalhos em Conferências, Simpósios e Seminários. Desde 1994 tem ministrado cursos de pós-graduação e proferido palestras e conferências no Brasil e no exterior.

Considerando as décadas de 1960 e 1970 como marcos do moderno movimento ambientalista, podemos realmente afirmar que a humanidade caminha com efetividade para salvar o planeta terra da destruição ambiental?

SOUZA – A partir de um estudo pioneiro do Clube de Roma, denominado “Os Limites do Crescimento”, o mundo tomou consciência da gravidade do uso indiscriminado e predatório dos recursos naturais. O modelo econômico ocidental foi fortemente baseado no uso de recursos naturais o que resultou em um grande comprometimento do meio ambiente. A necessidade de uma convivência harmônica homem-natureza levou diferentes segmentos da sociedade mundial a um diálogo fecundo resultando no surgimento da I Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em Estocolmo, na ideia de desenvolvimento sustentável. A ideia de sustentabilidade resulta no estabelecimento de limites políticos, econômicos e jurídicos para o crescimento de maneira a atender às necessidades das gerações atuais sem comprometer a vida das gerações futuras. Assim podemos concluir que hoje a humanidade caminha no sentido de buscar um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a preservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado essencial à sadia qualidade de vida.

Nesse viés, mais precisamente na década de 1980, o Brasil começou a se preocupar com questões ambientais, editando, por exemplo, em 1981, a Lei nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e criou os primeiros órgãos federais, estaduais e municipais, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, ocorrendo o mesmo com as ONGs, que eram quase inexistentes (SOS Mata Atlântica, por exemplo, foi fundada em 1987). Desde então, o Brasil está conseguindo acompanhar as mudanças ocorridas nessa área em relação aos demais países, seja em termos de legislação ou de qualquer outra natureza?

SOUZA – O Brasil hoje possui uma das mais avançadas legislações ambientais do mundo. O sistema jurídico incorporou conceitos e padrões ditados pelas ciências naturais e os transformou em deveres jurídicos. A facilitação do acesso à Justiça, por meio da ação civil pública, de iniciativa de organismos públicos, do Ministério Público ou de ONGs tem representado grande avanço no sentido de implementar a legislação e dar-lhe efetividade.

Durante muito tempo, do ponto de vista ambiental, as empresas foram vistas como “vilãs” e hoje se tornaram as “salvadoras do planeta”. Na realidade, essas mudanças se devem mais a responsabilidade jurídica dos atos praticados ou, as oportunidades para abrir novos negócios e baixar custos ou, simplesmente, porque os empresários começam a despertar para o problema e se tornaram cidadãos preocupados com o planeta? Ou se devem a estes fatos de forma conjunta?

SOUZA – Creio que se deve a estes fatos de forma conjunta. A chamada responsabilidade socioambiental fez com que se efetivasse a função social e ao mesmo tempo a ambiental da empresa. Hoje são comuns empresas e líderes empresariais encontrarem na proteção do meio ambiente um espaço de atuação. Essa responsabilidade faz com que a empresa saia de seus limites, de seu objetivo econômico, e passe a atuar em esferas onde predominam o interesse geral, o bem comum, melhorando o meio ambiente, assumindo compromissos com o consumidor, combatendo o trabalho infantil, respeitando os idosos e deficientes. Como consequência dessa atuação, as empresas melhoram sua imagem perante o mercado o que acaba por incrementar suas finalidades econômicas. Vale lembrar que tudo foi obtido a partir do momento em que o Direito transformou regras de sustentabilidade em deveres jurídicos cuja infração sujeita o causador do dano a uma tríplice tutela: a administrativa, a civil e a penal.

Na esfera administrativa, as normas brasileiras (federais, estaduais e municipais) que regulam a responsabilidade administrativa ambiental evoluíram desde a edição da Lei nº 6.938/81, mencionada anteriormente?

SOUZA – Sem dúvida tivemos grandes avanços. A Lei nº. 6.938/81 criou o SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente) e o aparelhou com avançados instrumentos como: o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; o zoneamento ambiental; a avaliação de impactos ambientais; o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; a criação de espaços territoriais de relevante interesse ecológico, especialmente protegidos pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal; o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente, inclusive com relatório de qualidade do meio ambiente a ser divulgado anualmente; o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental; penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental; cadastro técnico federal de atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais; e instrumentos econômicos como a concessão florestal e a servidão ambiental. A criação destes instrumentos oferece ao operador do meio ambiente, ferramentas importantes para a adequada gestão e uso dos recursos ambientais.

O CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) recebeu poderes da referida Lei para estabelecer os padrões ambientais brasileiros. Os padrões ditados pelo CONAMA se transformam em deveres jurídicos obrigando todos os utilizadores de recursos naturais a respeitar regras de sustentabilidade. O não atendimento de tais regras irá gerar um passivo ambiental, entendido como toda conduta da empresa ou atividade que contrarie uma regra da legislação ambiental. Como o direito ao meio ambiente equilibrado é um direito fundamental, a primeira grande consequência é a de que o passivo ambiental é imprescritível. Assim mesmo que o dano ambiental te-

nha ocorrido há 50 ou 100 anos a empresa, quer seja originária, ou seja, sucessora responderá pelo dano causado.

Diariamente são divulgadas notícias, nos mais diversos meios de comunicação, acerca do confronto entre questões econômicas e ambientais. Mais recentemente, vale mencionar o caso da rejeição à aquisição de gado criado em áreas de desmatamento ilegal na Amazônia e o fato da Organização Mundial do Comércio (OMC) ter dado apoio cauteloso à medida de impor tarifas contra produtos de países poluidores, ou seja, os países que colocarem em vigor um sistema de limitação e comercialização de direitos de emissão de gases responsáveis pelo efeito estufa, poderão impor tarifas sobre importações para proteger setores de suas economias.

Na prática, têm sido possível conciliar questões econômicas e ambientais? Por que existem tantas controvérsias no âmbito das conversações sobre as políticas envolvendo emissão de gases responsáveis pelo efeito estufa?

SOUZA – O aquecimento global indica a questão em nível macro onde podemos constatar a existência de um problema global, interfronteiriço que vai exigir uma solução conjunta da comunidade planetária. Além do problema global podemos identificar o problema em nível de países, aonde chegaremos a regiões, a cidades, a bairros, a ruas a quadras a habitações individuais. Resultado: o problema ambiental é um problema de toda a humanidade, o que exigirá a adoção de uma postura conjunta para a solução do problema. Um novo modo de produção vai incorporar os custos decorrentes do chamado capital da natureza, consistente nos bens e serviços ambientais que, até aqui, não integram os fatores de produção. Igualmente vai ter que promover a internalização das externalidades ambientais. Todo o uso dos recursos naturais em um processo de produção e os impactos provocados por tais atividades não são computados como custos, mas considerados como externalidades do mesmo processo. A economia tradicional denomina externalidades tudo o que não

integra os fatores de produção, entre os quais o uso dos serviços ambientais e os impactos causados ao meio ambiente. Esta internalização das externalidades negativas significa que as empresas, por determinação legal, deverão considerar o custo do capital e serviços da natureza, como parte do custo final de um produto. Tal operação de um lado vai tornar mais complexa a relação econômica, mas de outro, vai trazer os custos para a realidade, evitando a situação onde ocorre a individualização do lucro e a socialização do prejuízo ao transferir para a sociedade a responsabilidade pela recuperação ambiental. Hoje podemos afirmar que é perfeitamente possível conciliar a produção com a preservação ambiental. A pretexto de incrementar a econômica, não podemos mais sacrificar a qualidade de vida e, às vezes, até mesmo a vida de pessoas. Um novo mundo ou não teremos mundo. Uma economia sustentável e com respeito aos princípios ambientais ou a economia será comprometida. A proteção do meio ambiente é dever de todos, Poder Público e Coletividade, incumbindo a todos a meritória tarefa de construir um mundo melhor para as gerações vindouras. A solução passa pelo esforço individual de cada um. Não há solução global sem ação local. Não há solução coletiva sem o esforço e a responsabilidade individual.

TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: CONSIDERAÇÕES SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DO TRIBUTO

ENVIRONMENTAL TAXING IN ECONOMICAL DEVELOPMENT: SOME CONSIDERATIONS ON THE SOCIAL FUNCTION OF TAXES

Maria de Fátima RIBEIRO¹

Daniela Braga PAIANO²

Sérgio CARDOSO³

RESUMO: Trata-se de estudo que envolve tributação, políticas públicas, desenvolvimento econômico e meio ambiente, passando pela análise dos aspectos arrecadatários ou de interesses extrafiscais. Quanto à função social do tributo, o primeiro ponto que deve ser observado é saber qual o papel do tributo e qual a sua função no contexto econômico-social, especialmente no tocante ao desenvolvimento sustentável. Além da competência legislativa estabelecida na Constituição Federal, os entes políticos poderão estabelecer políticas de incentivos fiscais, de isenções de tributos entre outras que possam contemporizar questões que, conseqüentemente, venham contribuir para o meio ambiente saudável, sem deixar de arrecadar valores para os cofres públicos. Ao tratar da tributação ambiental, devem ser consideradas as propostas de Reforma Tributária que tramitam no Congresso Nacional. Dessa forma, o uso do Imposto de Renda, do Imposto de Importação, do Imposto de Exportação, do Imposto sobre Produtos Industrializados, do Imposto so-

1 Doutora em Direito Tributário pela PUC-SP, Professora do Programa de Mestrado em Direito da UNIMAR e do Curso de Direito da Faculdade de Ciências Gerenciais de Dracena – SP. Presidente do Instituto de Direito Tributário de Londrina.

2 Mestre em Direito pela Universidade de Marília-SP, Professora da UNOPAR em Londrina.

3 Mestre em Direito pela Universidade de Marília – SP, Professor e Coordenador do Núcleo de Prática Jurídica do Curso de Direito e de Ciências Contábeis da Faculdade de Ciências Gerenciais de Dracena – SP.

bre Circulação de Mercadorias e Serviços, do Imposto sobre Serviços, entre outros, podem ter características de impostos ambientais, bem como as taxas e demais contribuições tributárias. Como a carga tributária brasileira é altamente elevada, mais um tributo traria outras consequências negativas em termos de aceitação popular, de competitividade e de retorno social. **UNITERMOS:** desenvolvimento econômico; função social do tributo; tributação ambiental.

ABSTRACT: The present study involves taxes, public policies, economic development an environment, boarding the aspects to get taxes and not fiscals interests. Concerning the social function of tax, the first point to be observed is to know which are its role and its social function in the social-economic context, especially about the reasonable development. Besides the legislative competence established in the Federal Constitution, the political partners can establish policies that stimulates taxes or that prevents one from paying the taxes etc. which could help a better environment without letting to get money to the public account. When the issue is environment taxes, Tax Reform which has been studied by the Congress must be considered. So, the use of Income tax, Import and Export Taxes and Tax on Manufactured Products, Circulation of Goods and Services Tax, and so on, can have characteristics of environmental taxes as well as the other constructive taxes. Once Brazilian tax is very high, another tax would bring negative consequences because of population acceptance, competitiveness and social return. **UNITERMS:** economic development; environmental tax; social function of tax.

Introdução

O tema envolve tributação, políticas públicas, desenvolvimento econômico e meio ambiente, passando pela análise dos aspectos arrecadatários ou de interesses extrafiscais.

Quanto à função social do tributo, o primeiro ponto que deve ser observado é saber qual o papel do tributo e qual a sua função no contexto econômico-social, especialmente no tocante ao desenvolvimento sustentável.

A Constituição Federal, ao estabelecer a questão ambiental e de desenvolvimento de uma maneira abrangente foi rica em disposições, normas e princípios voltados para dignidade da pessoa humana, qua-

lidade de vida, bem-estar social, acesso ao trabalho, política do meio ambiente, política de desenvolvimento, política agrária, política tributária, entre outros. Tais disposições são prescrições constitucionais que dependem da efetivação por meio de políticas públicas.

A Carta Política dispõe sobre a competência legislativa dos entes políticos sobre meio ambiente. Esse ente poderá, dentro das disposições que lhe são pertinentes, estabelecer políticas de incentivos fiscais, de isenções de tributos, entre outras que possam contemporar questões que, conseqüentemente, venham contribuir para o meio ambiente saudável, sem deixar de arrecadar valores para os cofres públicos.

A exploração indiscriminada dos recursos naturais renováveis provoca frequentemente prejuízos ambientais com acentuados lucros na exploração econômica, onerando os contribuintes, consumidores e a sociedade. A garantia ambiental constitucional brasileira é uma das mais modernas internacionalmente quanto à qualidade de vida e à proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para o presente e futuras gerações (artigo 225).

Ao tratarmos da tributação ambiental, devem ser consideradas as propostas de Reforma Tributária que tramitam no Congresso Nacional. Dessa forma, o uso do Imposto de Renda, do Imposto de Importação, do Imposto de Exportação, do Imposto sobre Produtos Industrializados, do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, do Imposto sobre Serviços, entre outros, podem ter características de impostos ambientais, bem como as taxas e demais contribuições tributárias.

Como a carga tributária brasileira é altamente pesada, mais um tributo traria outras conseqüências negativas em termos de aceitação popular, de competitividade e de retorno social.

1. A correlação Função Social do Tributo e Desenvolvimento Econômico

Enquanto a economia se preocupa com a lei da oferta e da procura e a busca de novos mercados, no meio ambiente o comportamento humano, muitas vezes, pode gerar um impacto ambiental provocado pelo desenvolvimento de determinada atividade econômica, se não forem observados os cuidados com a proteção ambiental.

O desenvolvimento sustentável exige três situações: crescimento econômico, qualidade de vida e justiça social para sua adequação, que podem ser aliadas ao crescimento econômico. Porém:

[...] deve-se procurar alternativas e formas de crescimento econômico que não sejam degradadoras do meio ambiente, que não sejam impactantes, e, se o forem, devem ser procuradas fórmulas a fim de neutralizar os efeitos nocivos para que o crescimento econômico continue, proporcionando as duas outras situações acima mencionadas: Qualidade de vida e Justiça social. E qualidade de vida e justiça social só se conseguem com a garantia do direito a cidades sustentáveis.⁴

O desenvolvimento econômico equilibrado implica dispor de uma política ambiental que deve ser determinada pelo país e que organiza e põe em prática, diversas ações que visam à preservação e ao melhoramento da natureza e, conseqüentemente, da vida humana.

É preciso ter em conta que a tributação ambiental, repressiva ou de preservação, deve estar associada a outros procedimentos administrativos e fiscalizadores.

Bem sucedida será a política pública se vier acompanhada de ações conjuntas da sociedade no controle e preservação ambiental, incluindo ações como a educação ambiental no ensino fundamental e médio, conforme já mencionado no item anterior, além de ações de toda a sociedade com políticas de iniciativas privadas, de forma

4 KIRZNER, Vânia. *Plano Diretor de desenvolvimento urbano* (Estatuto da Cidade Lei 10.257/01) disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto>. Acesso em: 26 abr.2004.

que o desenvolvimento sustentável seja implementado no sentido do desenvolvimento humano.

Encontrar o equilíbrio entre e preservação do meio ambiente e o desenvolvimento é um dos grandes desafios que estão sendo enfrentados pela sociedade contemporânea.

A relação entre os interesses privados de produção e os interesses coletivos de preservação ambiental deve resguardar o lucro e salvaguardar o meio ambiente. Por outro lado, no mercado, a consciência ecológica poderá incentivar o consumo de produtos ecologicamente corretos e pontuais. Os incentivos fiscais poderão servir como estímulo, reduzindo o custo da atividade econômica afinada ao meio ambiente, obedecida a legislação aplicável.

A política econômica que compreende toda a atividade produtiva cedeu lugar à política financeira, que se ocupa do direito público e deu origem à política tributária que passou a se ocupar exclusivamente das atividades estatais relativas aos tributos.⁵ A política fiscal discrimina diferentes espécies econômicas de renda e de capital para sofrerem diferentes incidências econômicas de tributação, no intuito de alcançar seus objetivos econômicos e sociais.⁶

A relação entre o Estado e o contribuinte foi caracterizada, durante muito tempo, como relação de poder e de coerção.

Em termos constitucionais, destacam-se os princípios que visam delimitar a atuação estatal, a qual se insere no contexto da política tributária. Tem-se então que a política tributária é o processo que deve anteceder a imposição tributária. É, portanto, a verificação da finalidade pela qual será efetivada ou não a imposição tributária.

Deve ser ressaltado que a política tributária, embora consista em instrumento de arrecadação tributária, necessariamente não

5 RODRIGUES, Rafael Moreno. *Intributabilidade dos gêneros alimentícios básicos*. São Paulo: Resenha Tributária, 1981, p. 7.

6 BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 1963, p. 458. Neste mesmo sentido merecem destaque os escritos de Aliomar Baleeiro quando ressalta que são duas as acepções de política fiscal: a primeira como sendo um conjunto de medidas financeiras, empregado pelo Governo para comando da conjuntura econômica e a segunda como sendo o estudo quer axiológico quer técnico dessas medidas à luz da teoria econômica e financeira. *Uma introdução à ciência das finanças*. Rio de Janeiro: Forense, 1969, p. 42.

precisa resultar em imposição. O governo pode atuar em termos de política tributária, utilizando-se de mecanismos fiscais por meio de incentivos fiscais e isenções, entre outros instrumentos que devem ser considerados com o objetivo de conter o aumento ou estabilidade da arrecadação de tributos.⁷

A política tributária poderá ter caráter fiscal e extrafiscal. Entende-se como política fiscal a atividade de tributação desenvolvida com a finalidade de arrecadar, ou seja, transferir o dinheiro do setor privado para os cofres públicos. O Estado busca a obtenção de recursos financeiros. Boa parte destes recursos é obtida mediante a arrecadação de tributos, devendo, portanto, retornar à sociedade através da prestação de serviços públicos de interesse da mesma.

Por meio da política extrafiscal, o legislador fiscal poderá estimular ou desestimular comportamentos, de acordo com os interesses da sociedade, por meio de uma tributação regressiva ou progressiva, ou quanto à concessão de incentivos fiscais. Pode-se dizer que, por meio desta política, a atividade de tributação tem a finalidade de interferir na economia, ou seja, nas relações de produção e de circulação de riquezas.⁸

Misabel Derzi ensina que não é fácil distinguir as finalidades fiscais e extrafiscais da tributação. Seus limites são imprecisos. Entende a professora que a extrafiscalidade somente deverá ser reconhecida para justificar carga fiscal muito elevada, quando se ajustar

7 Gustavo Miguez de Mello assevera que a política tributária deve ser analisada pelos seus fins, pela sua causa última, pela sua essência. Na medida em que o poder impositivo deve questionar: Por que tributar? O que tributar? Qual o grau de tributação? Atendendo as perspectivas e finalidades do Estado estar-se-á executando política tributária. MELLO, Gustavo Miguez de. Uma visão interdisciplinar dos problemas jurídicos, econômicos, sociais, políticos e administrativos relacionados com uma reforma tributária *in Temas para uma nova estrutura tributária no Brasil*, Sup. Esp. I Congresso Bras. de Direito Financeiro. Rio de Janeiro: Mapa Fiscal Editora 1978, p. 5.

8 VINHA, Thiago Degelo e Maria de Fátima Ribeiro. Efeitos Socioeconômicos dos Tributos e sua utilização como instrumento de políticas governamentais. In: *Tributação, justiça e liberdade*. Coord. Marcelo Magalhães Peixoto e Edison C. Fernandes Curitiba: Ed. Juruá, 2005, p. 659.

ao planejamento, definido em lei, fixadora das metas de política econômica e social.⁹

A política fiscal poderá ser dirigida no sentido de propiciar a evolução do país para objetivos puramente econômicos, como seu desenvolvimento e industrialização, ou também para alvos políticos e sociais, como maior intervenção do Estado no setor privado. A determinação do objeto da política fiscal integra as políticas governamentais.

A Constituição Federal estabelece quais as espécies e as competências tributárias de cada ente político. Assim, os tributos estabelecidos na Carta Política devem ser instrumentos indicados para alcançar a arrecadação preconizada pela política financeira, sem contrariar os objetivos maiores da política econômica e social que orientam o destino do país.¹⁰

O professor José Carlos Graça Wagner escreveu que o clamor da sociedade a respeito da excessiva presença do Estado na Economia e do conseqüente nível da carga tributária, como também a indagação de qual deve ser o segmento da sociedade que deve pagar a maior parte dos tributos leva à discussão da própria filosofia do sistema tributário.¹¹

É no campo tributário que as implicações atingem toda a sociedade e definem a estrutura econômica da nação. A política tributária é o ponto crucial de definição da estrutura da sociedade. Por isso, deve-se examinar o fenômeno da tributação em harmonia com dimensão social do homem, sem a qual ele não se realiza integralmente, considerando as dimensões individual e familiar. Devem ser pesquisados os próprios fundamentos da tributação, para que ela atenda, já na sua origem, as razões de justiça em relação à oneração do tributo.

De igual modo, o Estado poderá atender suas finalidades por meio da distribuição de riqueza, satisfação das necessidades sociais,

9 DERZI, Misabel. Família e Tributação. A vedação constitucional de se utilizar o tributo com efeito de confisco.. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, 1989, v. 32, p. 153.

10 VINHA, Thiago Degelo e Maria de Fátima Ribeiro. Op. cit.

11 WAGNER, José Carlos Graça. *Tributação social do trabalho e do capital*. São Paulo: Resenha Tributária, 1982, p. 5-6.

políticas de investimentos, entre outras, que podem ser alcançadas por meio de uma política tributária e não necessariamente pela imposição tributária. Por isso, é necessário repensar o papel do Estado na função arrecadatória e na prestação de serviços aos jurisdicionados.

A dificuldade de se estabelecer a justa medida e as razões particularistas, tanto dos indivíduos como do Estado e de seus manipuladores, estão na raiz dos conflitos tributários e dos descompassos na justa distribuição dos encargos sobre os diversos segmentos da sociedade.¹²

No que consiste a tributação social? Não se trata apenas atender as necessidades mais elementares da população; é mais do que isso. A tributação deve respeitar a dimensão individual e familiar, considerando a capacidade contributiva entre outros princípios constitucionais de proteção ao contribuinte.

Sempre que a tributação impedir ou dificultar a realização do essencial em relação à sociedade ou parte dela e até mesmo a uma pessoa, será desmedida e poderá ter caráter confiscatório. Será desmedida também a tributação se os governos pretenderem arrecadar tributos, ultrapassando a soma necessária de dinheiro para o atendimento das necessidades sociais. Tal tributação provoca a transferência de valores dos contribuintes para o fisco, sem finalidade social.

Enfim, é tributação social aquela que respeita o que é inerente à sociedade no contexto social dos ditames constitucionais. Por isso, referida tributação deve privilegiar as necessidades essenciais da população, destacando-se a alimentação, saúde, vestuário, moradia, educação, acesso ao trabalho, livre iniciativa, livre concorrência entre outros pontos. Na prática, tais posições devem ser efetivadas por meio de leis de incentivo ou com tributações simbólicas. Pelo intervencionismo político-social introduz-se na tributação o fim político-social. O tributo deve ter uma função social, tendendo a uma distribuição do patrimônio e das rendas.

12 WAGNER, José Carlos Graça. *Tributação social do trabalho e do capital*. São Paulo: Resenha Tributária, 1982, p. 19.

O poder tributante, ao elaborar sua política tributária, deve levar em conta se o sistema tributário é justo, se trata, de maneira igual, todos os contribuintes que se encontram em situação idêntica, e também se está adequado à distribuição de rendas e ao desenvolvimento econômico, favorecendo a política de estabilização da economia, de combate ao desemprego e à inflação, entre outros aspectos.

A Reforma Constitucional Tributária deverá promover, prioritariamente, a função social do tributo, redistribuindo riquezas, promovendo a justiça social. Uma reforma tributária, além de guardar respeito à Constituição Federal, deve representar os anseios da sociedade brasileira, observando como objetivos a promoção da justiça tributária, valendo-se da função social do tributo, que se presta a redistribuir a renda e diminuir as desigualdades sociais e regionais; da desoneração da carga tributária, sobretudo das incidências sobre a produção e a atividade econômica; da simplificação e busca da eficiência do sistema tributário; da preservação do pacto federativo e da salvaguarda do estatuto do contribuinte, com respeito aos princípios constitucionais e aos direitos fundamentais. Em síntese, a proposta de reforma constitucional desejável é aquela formatadora de um Sistema Tributário Nacional justo e eficiente¹³, e, que contemple condições de desenvolvimento, tendo como meta o meio ambiente saudável.

Além da fundamental importância dos ditames das políticas tributária e social, deve ser destacado que o sistema tributário justo é aquele que contempla a sua implementação com base nos princípios constitucionais tributários, norteadores da conduta pública.

A defesa do meio ambiente é um valor constitucional fundamental inerente à dignidade da pessoa humana e também ao desenvolvimento econômico e social.¹⁴

13 MORAES, Germana de Oliveira. Palestra ministrada no Seminário sobre Reforma Tributária, promovida pelo Conselho da Justiça Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça, em março de 2003, Fortaleza-CE, mimeo.

14 O Ministério do Planejamento, através do IPEA, apresentou em 2000 uma proposta para incluir o princípio do poluidor pagador na forma de tributação ambiental. O objetivo deste documento foi discutir alguns aspectos conceituais da proposta, bem como questões concretas sobre a viabilidade de sua efetiva implementação no país. Desta forma, a proposta tem por

Desta forma, não é possível considerar o meio ambiente como um valor isolado. Ele integra um conjunto de valores, ou seja, está inserido na política econômico-financeira tributária do Estado.

O desenvolvimento econômico equilibrado implica em dispor de uma política ambiental determinada pelo país, que organiza e efetiva diversas ações destinadas à preservação e melhoramento da natureza e, conseqüentemente, da vida humana.

Dentre as Diretrizes da Política Nacional de Meio Ambiente está a compatibilização da proteção ambiental com o objetivo de desenvolvimento socioeconômico. Em um primeiro momento, pode ocorrer colisão entre as políticas de proteção ambiental e as políticas de desenvolvimento econômico, como já exposto anteriormente.

A Lei nº 6.398/81, em seu artigo 4º, determina como meta da Política Nacional do Meio Ambiente a compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

No entanto, no Brasil, pode ser observado que as políticas públicas no sentido de incentivo à proteção ambiental precisam ser intensificadas, mesmo considerando o meio ambiente positivamente inserido na ordem social. Qualquer política ambiental deve estar integrada com o planejamento urbanístico, com a saúde pública, com o desenvolvimento, entre outros aspectos.

Assim, é necessário que o governo, em todos os seus segmentos, disponha de política econômica, financeira e tributária que faça com que haja, efetivamente, esse desenvolvimento sustentado, destacado no artigo 225 da Constituição Federal. Embora a Constituição brasileira determine que o Estado e a sociedade sejam responsáveis pela preservação ambiental, poucos são os mecanismos para que essa preservação se efetive.

Merecem aqui especial atenção as atividades do Poder Público nesse processo. A atuação do Estado é, antes de tudo, uma atividade

objetivo final que, se devidamente aplicados, os instrumentos tributários permitirão reduzir os conflitos entre crescimento econômico e proteção ambiental. Cf. Texto Para discussão n. 738 – Proposta de Tributação Ambiental na Atual Reforma Tributária Brasileira – Ronaldo Seroa da Motta, José Marcos Domingues de Oliveira, Sérgio Margulis. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

política de intervenção no domínio econômico, de modo a orientá-lo e a reconduzi-lo aos valores informadores da atividade econômica e da propriedade privada eleitos pela Constituição Federal.

2. Tributação Ambiental e sua relevância

Tributação ambiental pode ser entendida como o emprego de instrumentos tributários com finalidades de geração de recursos para o custeio de serviços públicos de natureza ambiental e a orientação do comportamento dos contribuintes para a preservação do meio ambiente.

Assim, ao referir-se em tributação ambiental pode se destacar dois aspectos: um sendo de natureza arrecadatória ou fiscal e outro a de caráter extrafiscal ou regulatório que tem como objetivo conduzir o comportamento dos contribuintes, incentivando-os a adotar condutas que estejam em sintonia com a ideia de preservação ambiental.

A Constituição Federal é minuciosa ao dispor sobre o Sistema Tributário Nacional. Referido Sistema demonstra os artigos que limitam as ações de ordem econômica. Isto porque, entre os tributos existentes, nenhum prevê qualquer forma de tributação mais expressiva sobre atividades destruidoras do meio ambiente, ou ainda, agressivas aos recursos naturais não renováveis.

Neste ponto, constata-se que alguns tributos têm incidências aleatórias sobre situações que podem ensejar o desenvolvimento de atividades econômicas com consequências ambientais. Desta forma, a seletividade de alíquota nos tributos sobre circulação, produção e consumo deveria ser não somente em função de sua essencialidade, mas também em consonância com os artigos ambientalistas antes referidos (artigos 5º, XXVII, 170 e 225 da Constituição Federal), em razão da degradação do meio ambiente, da retirada de recursos não renováveis ou mesmo do tempo de duração do produto.

A adoção de medidas de intervenção serve para implementação de políticas ambientais, não apenas como forma de arrecadar tributos e gerar receitas, mas principalmente como instrumento para

a promoção de condutas ambientalmente adequadas. Essas políticas devem encontrar um equilíbrio entre os custos da poluição e os custos de seu controle. O Estado, seja pela imposição de tributos, seja pela concessão de subsídios, pode incrementar as políticas públicas de preservação ambiental.

Diversas propostas sobre a implantação de tributos ambientais no Brasil estão em discussão no Congresso Nacional, com vistas à reforma constitucional tributária. Assim, vale destacar a implantação do IVA – Imposto sobre o Valor Agregado seletivo. Referido tributo tem sua aplicação relacionada ao nível de degradação do agente econômico e incidirá somente sobre bens e serviços.

Há proposta para instituir a tributação ambiental por meio da cobrança de taxas que, algumas vezes, poderá conflitar com outros tributos, vez que as bases que se pretende tributar certos bens e serviços.

A contribuição de intervenção ambiental de competência da União é uma outra proposta de criação de um tributo com cunho ambiental. Esta contribuição pretende produzir fatos geradores diferenciados em razão do grau de utilização ou degradação dos recursos ambientais ou da capacidade de assimilação do meio ambiente.

No Sistema Tributário vigente, com ajustes da legislação atual, poderão ser viabilizados mecanismos de controle ambiental com estímulos e desestímulos fiscais, principalmente no Imposto sobre a renda das pessoas físicas, que poderão abater de suas declarações de rendimentos o que fosse empregado em reflorestamento; as pessoas jurídicas poderiam descontar um percentual do valor do imposto também daquilo que fosse aplicado nessas atividades. No caso do IPI, o Decreto Federal 755/93 estabeleceu alíquotas diferenciadas para veículos movidos a gasolina e a álcool. Através do ITR (Imposto Territorial Rural), com relação às áreas de reserva legal, de preservação permanente, de RPPNs (Reservas Particulares do Patrimônio Natural) e às áreas de servidão florestal, a Lei 9.393/96 isentou essas áreas da incidência do imposto. Os impostos sobre o comércio exterior (importação e exportação) podem atuar como eficazes instrumentos de política ambiental, principalmente com a possibilidade da alteração das alíquotas pelo Poder Executi-

vo. O mesmo procedimento pode ser verificado junto aos Estados, principalmente com o ICMS ecológico e o IPVA atuando na atividade ambiental, este último podendo dispor de alíquotas diferenciadas para veículos a gasolina, a álcool e a gás natural. O Imposto sobre Transmissão de Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos poderá incluir, na legislação, tratamento diferenciado, incluindo patrimônio histórico ou cultural conforme sua relevância. Em sede de Direito Municipal o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) pode ser um grande instrumento de desenvolvimento de políticas públicas, por força do artigo 182 aliado ao artigo 156 da Constituição Federal, com vistas às atividades previstas no Plano Diretor por meio das recentes determinações do Estatuto da Cidade, valendo-se da progressividade de alíquotas para os imóveis subutilizados ou não utilizados. Ainda, o município poderá contar com o ISS (Imposto sobre serviços) de qualquer natureza, que, ao lado das taxas e da contribuição de melhoria, poderão contribuir para o planejamento municipal, com possibilidades de viabilizar a preservação do meio ambiente mediante uma tributação mais ostensiva ou de estímulo, dependendo das políticas e das características locais. A legislação das contribuições sociais poderia ser revista no sentido de vislumbrar-se também algumas situações que contemporizem a redução das mesmas diante da possibilidade de preservação ambiental ou de melhoria da qualidade de vida. Estes são apenas alguns exemplos colhidos dos tributos existentes, mas dependendo do interesse do ente tributante. Outras alternativas tributárias poderão ser viabilizadas, sem a necessidade de criar um novo tributo.

A maioria das propostas de implantação de tributos ambientais está proporcionando a concentração desses tributos na competência tributária da União, que pode, com isso, centralizar o poder de controle de fiscalização e arrecadação dessa receita. No entanto, poderão ser atribuídas competências tributárias ambientais aos estados e municípios, já que os ditames constitucionais exaltam a responsabilidade de todos os entes do governo e da sociedade quanto às questões ambientais.

No processo de reforma constitucional tributária, ora em discussão, contempla-se também a proposta para introduzir o Princípio do Poluidor Pagador na forma de tributação ambiental. Segundo o professor Ronaldo Seroa da Motta, se devidamente aplicados, estes instrumentos tributários permitirão reduzir os conflitos entre crescimento econômico e proteção ambiental.¹⁵

Os aspectos técnicos fundamentais que balizaram a formulação da proposta foram os seguintes:

- A Constituição Federal de 1988 possui um capítulo tributário com vistas a disciplinar a criação de tributos. Dessa forma, a criação de um tributo ambiental terá que obedecer estes parâmetros constitucionais;
- A tributação ambiental teoricamente desejável deve: 1) atender a objetivos extra-fiscais (visar mudança de comportamento dos poluidores e não prioritariamente a arrecadação); 2) ter fato gerador e as bases de cálculo de tipologia aberta (flexíveis no tempo e no espaço); 3) ser de competência dos três níveis de governo, salienta o professor Seroa da Motta.¹⁶

O Princípio do Poluidor Pagador, ao nosso ver, levaria à instituição de um tributo novo, provavelmente uma contribuição social que incidiria sobre atividades industriais ou sobre a prestação de serviços quando o industrial, ou prestador do serviço, provocar um dano ao meio ambiente. Ao poluir ele pagaria uma tributação em escala mais ou menos elevada, dependendo da situação do dano apurado. Esta situação poderia trazer algumas consequências que seriam irreversíveis quando não for possível reflorestar, por exemplo, ficando sem condições de reparar o dano causado.

15 Texto sobre a Proposta de Tributação Ambiental na Reforma Tributária Brasileira apresentada por Ronaldo Seroa da Motta - Coordenador de estudos ambientais do IPEA e professor da Universidade Santa Úrsula, disponível em: www.ambientebrasil.com.br/compos .

16 Id. *Ibidem*.

Pela proposta mencionada, se for introduzido o princípio do poluidor pagador na Constituição Federal, indicando qual o tributo ambiental, será necessária uma legislação específica considerando os princípios constitucionais e as especificidades que devem ser delineadas para evitar conflitos com as espécies tributárias existentes.

Deve ser salientado que não há necessidade de se criar novos tributos, mas de distribuir melhor os recursos arrecadados previstos no Sistema Tributário Nacional vigente, aplicados à implementação de políticas públicas em todos os níveis de governo que devem oferecer condições de compatibilizar o direito ao desenvolvimento com a proteção do direito ambiental (meio ambiente), sendo ambos direitos garantidos constitucionalmente.

3. Tributação Ambiental e Desenvolvimento Econômico Sustentável

Na Conferência da Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro em 1992, foi elaborada uma declaração final sobre o tema, constando uma proposta para a adoção, nos países que participaram da conferência em questão, de um sistema de tributos ambientais.

Atualmente é preciso ter em conta que a tributação ambiental pode revelar-se um expediente importante para atingir o objetivo de preservação do planeta, ou seja, do meio ambiente, se estiver associada a outros procedimentos administrativos e fiscalizadores.

Tributação ambiental pode ser considerada como o emprego de instrumentos tributários com duas finalidades: a geração de recursos para o custeio de serviços públicos de natureza ambiental e a orientação do comportamento dos contribuintes para a preservação do meio ambiente.

Assim, ao referir-se a tributação ambiental, podem se destacar dois aspectos: um de natureza arrecadatória ou fiscal e outro de caráter extrafiscal ou regulatório, que tem como objetivo conduzir o comportamento dos contribuintes, incentivando-os a adotar condutas que estejam em sintonia com a ideia de preservação ambiental.

A Constituição Federal é minuciosa ao dispor sobre o Sistema Tributário Nacional. Referido Sistema demonstra os artigos pertinentes que limitam as ações de ordem econômica. Isto porque, entre os tributos previstos no sistema, nenhum prevê, qualquer forma de tributação mais expressiva sobre atividades destruidoras do meio ambiente, ou agressivas aos recursos naturais não renováveis.

Neste ponto, constata-se que alguns tributos têm incidências aleatórias sobre situações que podem ensejar o desenvolvimento de atividades econômicas com consequências ambientais. Desta forma, a seletividade de alíquota nos tributos sobre circulação, produção e consumo deveria ser não somente em função de sua essencialidade, mas também, em consonância com os artigos ambientalistas antes referidos (artigos 5º, XXVII; 170 e 225 da Constituição Federal), em razão da degradação do meio ambiente, da retirada de recursos não renováveis ou mesmo do tempo de duração do produto.

A ênfase dada ao planejamento municipal por meio do Estatuto da Cidade diz respeito ao equilíbrio ambiental. O inciso IV do art. 2º do referido Estatuto¹⁷ traz como diretriz básica o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. O Plano Diretor assume sua função essencial no implemento destas políticas, sendo inclusive obrigatória a inclusão de metas e diretrizes tratadas pelo diploma urbanístico, como de execução nas leis orçamentárias do município. Assim, uma cidade bem planejada poderá fazer uso de forma correta destes instrumentos de política urbana, sem distorções, o que favorecerá a implementação de um desenvolvimento urbano sustentado. Referido artigo demonstra a importância fundamental que o legislador deu à questão ambiental,

17 Dispõe o artigo 2º do Estatuto da Cidade: Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

a preocupação com o presente e futuras gerações, e a afirmação de que as cidades devem ser sustentáveis.

Quanto à tributação ambiental, é necessário conjugar Direito Tributário e Direito Ambiental com vistas a conferir ao tributo existente ou ao novo (proposto) a função extrafiscal que contribuirá para a adequação dos comportamentos em torno da preservação ambiental. Certamente, a incidência tributária sobre questões que possam preservar o meio ambiente ganha força na doutrina brasileira.

São apresentados três mecanismos de proteção ambiental utilizados pelo Estado: as *sanções penais*, as *medidas administrativas* e os *instrumentos econômicos*. Estes, por sua vez, influem na decisão econômica, mais especificamente nos preços de bens e serviços, tornando a opção ecologicamente mais desejável, por meio dos incentivos fiscais.

O professor Fernando Magalhães Modé ressalta:

[...] a razão motivadora da tributação ambiental não é a mesma sobre as quais se fundam as sanções. A aplicação da tributação ambiental não tem por objetivo punir o descumprimento de um comando normativo (proibitivo); ao contrário, a partir do reconhecimento de que uma atividade econômica é necessária à sociedade (seja por fornecer produtos indispensáveis à vida social, seja por garantir empregos e renda a determinada comunidade, ou por outra razão qualquer) busca ajustá-la a uma realização mais adequada do ponto de vista ambiental, desincentivando (pelo reflexo econômico negativo que impõe) que o comportamento de um determinado agente econômico, ou conjunto de agentes, se modifique para o que tenha por ambientalmente correto.¹⁸

A incidência tributária considerando as questões ambientais deverá recair sobre atividades lícitas reconhecidas pela legislação em vigor, conforme Roberto Ferraz¹⁹, que considera “totalmente impró-

18 MODÉ, Fernando Magalhães. *Tributação ambiental*: a função do tributo na proteção do meio ambiente. Curitiba: Juruá, 2004, p. 83.

19 FERRAZ, Roberto. Tributação ambientalmente orientada e as espécies tributárias no Brasil. In: TORRES, Heleno Taveira. *Direito Tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 340.

prio e errado pretender sancionar atividades poluidoras com tributos mais pesados”. Segundo o autor, quando o objetivo é sancionar, o instrumento específico será por meio da aplicação de uma multa ou outra pena que o sistema jurídico possa indicar, mas nunca o tributo. Assim, não significa que não se possa tributar de forma diferenciada e mais acentuada uma atividade nociva ao meio ambiente, mas não como sanção.

Considerações finais

A Constituição brasileira alberga dois princípios aparentemente conflitantes. O inciso II do artigo 3º determina que é objetivo fundamental da República Federativa do Brasil garantir o desenvolvimento nacional. E o artigo 225 prevê a proteção ambiental, nos termos ali descritos.

O Estado deve incentivar o desenvolvimento. Deve ser observado, no entanto, que o conceito de desenvolvimento adotado pelo constituinte é um conceito moderno (art. 225). Referido conceito apresenta o desenvolvimento como crescimento econômico, o desenvolvimento como desregulamentação e a redução do papel do Estado e o desenvolvimento com a globalização, desenvolvimento como direito humano inalienável.

Por meio da atividade financeira do Estado é que se obtém parte da receita pública para atender as necessidades coletivas. Por isso, afirmar-se que o dever de pagar tributos é fundamental. O Direito Tributário afeta não só a relação entre o Estado e o Contribuinte, mas também a relação entre cidadãos.

Com as novas funções econômicas do Estado intervencionista, alguns impostos ganham cada vez mais conteúdos de extrafiscalidade, regulando mercado, conforme as políticas monetárias, industriais, comerciais e redistributivas.

A Constituição de 1988 inovou no cenário brasileiro na área do Direito Ambiental, abrindo novos espaços para as ações de proteção ao meio ambiente e, no que se refere aos direitos e garantias

individuais, à organização do Estado, à tributação e, ainda, à ordem econômica e social do País.

Referida Constituição não estabeleceu nenhum tributo ambiental específico, embora possibilite no seu texto, condições nas espécies tributárias já existentes, para estabelecer mecanismos e instrumentos de tributação, enfocando o meio ambiente para efeito de preservação a ele dirigida.

Não há necessidade, portanto, de se criar novos tributos, mas de distribuir adequadamente os recursos arrecadados previstos no Sistema Tributário Nacional vigente. A arrecadação deve ser aplicada na implementação de políticas públicas em todos os níveis de governo, para oferecer melhores condições para compatibilizar o direito ao desenvolvimento com o direito à proteção do meio ambiente, garantidos constitucionalmente.

É preciso que o meio ambiente seja preservado, não por meio de uma tributação acentuada, mas com estímulos ou benefícios, entre eles destacando-se aqueles projetos que contemplam planejamentos ambientais que preservem e recuperem o meio ambiente degradado.

Seja qual for a proposta de instituição da tributação ambiental, a sua regulamentação deverá ser discutida em profundidade, analisando-se detalhadamente todos os aspectos econômicos e ambientais pertinentes, de forma que a tributação ambiental seja realmente eficiente e gere os benefícios sociais esperados.

Somente serão constitucionais as isenções que buscam desenvolver o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país, considerando-se também que os tributos devem ser uniformes em todo o território nacional.

As políticas públicas são bem-vindas, mas toda a sociedade é também responsável pelo desenvolvimento e pelas próprias políticas. Se estas não estiverem aliadas a outros movimentos ou comportamentos da própria comunidade, não haverá a efetivação das políticas estabelecidas. Para a qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável, é necessário que um conjunto de informações seja efetivamente tratado.

O artigo 151 da Constituição Federal veda a instituição de tributo que não seja uniforme em todo território nacional, admitindo a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país. De igual porte, tem-se que qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão relativos aos tributos somente poderá ser concedido por lei específica (art. 150 - § 6º da CF). O art. 175 do Código Tributário Nacional destaca que a isenção é uma forma de exclusão do crédito tributário, juntamente com a Anistia entre outros itens. Com estes institutos que integram a extrafiscalidade, os entes tributantes poderão estimular os contribuintes a fazer algo que a ordem pública considera conveniente ou oportuno de interesse ambiental para a coletividade.

A extrafiscalidade também se manifesta pelos desestímulos fiscais que incentivam contribuintes a não assumirem condutas que embora lícitas, são havidas por impróprias sob o aspecto político, econômico e social.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo Bessa. *Direito ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.

ARAUJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. *Tributação ambiental e reforma tributária*. Câmara dos Deputados, agosto de 2003. (Meio Ambiente, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional). Brasília-DF.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 1963.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005.

CARNEIRO, Ricardo. *Direito ambiental: uma abordagem econômica*. Rio de Janeiro:Forense, 2003.

DERZI, Misabel. Família e tributação. A vedação constitucional de se utilizar o tributo com efeito de confisco. *Revista da Fac. de Direito da UFMG*, v.32, 1989.

DERANI, Cristinane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

ELALI, André. *Tributação e regulação econômica*. São Paulo: MP Editora, 2007.

FERRAZ, Roberto. Tributação ambientalmente orientada e as espécies tributárias no Brasil. In: TORRES, Heleno T. *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2001.

KIRZNER, Vânia. *Plano diretor de desenvolvimento urbano*. Disponível em: www.jus.com.br/doutrina.

MELLO, Gustavo Miguez de. Uma visão interdisciplinar dos problemas jurídicos, econômicos, sociais, políticos e administrativos relacionados com uma reforma tributária. In: *Temas para uma nova estrutura tributária no Brasil*, Sup. Esp. I Congresso Bras. de Direito Financeiro, Rio de Janeiro, 1978.

MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente*. 2. ed. São Paulo: RT, 2001.

MINICHIELLO, André Luiz Ortiz; RIBEIRO Maria de Fátima. O município brasileiro e a proteção ao meio ambiente no desenvolvimento econômico sustentável à luz do estatuto da cidade. In: PAULA, Alexandre Sturion de (Coord.). *Dimensões de Direito Público*. Campinas: Editora Russel, 2006, p. 43-77.

MORAES, Germana de Oliveira. Palestra ministrada no Seminário sobre Reforma Tributária, promovida pelo Conselho da Justiça Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça, Fortaleza-CE, mar. 2003. mimeo.

MOTTA, Ronaldo Seroa da; OLIVEIRA, José Marcos Domingues de; MARGULIS, Sérgio. *Proposta de tributação ambiental na atual reforma tributária brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto Para discussão nº 738).

_____. *Proposta de tributação ambiental na reforma tributária brasileira*. Disponível em: www.ambientebrasil.com.br/compos.

PAIANO, Daniela Braga. *A preservação ambiental e o desenvolvimento econômico*: positivação do valor constitucional da dignidade da pessoa hu-

mana. Dissertação (Mestrado em Direito) Programa de Mestrado da UNIMAR, Marília-SP, 2006.

PEIXOTO, Marcelo Magalhães; FERNANDES, Edison Carlos (Coord.). *Tributação, justiça e liberdade*. Curitiba: Juruá, 2005.

RIBEIRO, Maria de Fátima; FERREIRA, Jussara. Reflexões sobre a Tributação Ambiental como Instrumento de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Econômico Sustentável. In: TORRES, Heleno T. (Coord.) *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005.

RODRIGUES, Rafael Moreno. *Intributabilidade dos gêneros alimentícios básicos*. São Paulo: Resenha Tributária, 1981.

SACAFF, Fernando Facury; MAUÉS, Antonio G. Moreira. *Justiça constitucional e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SEBASTIÃO, Simone Martins. *Tributo ambiental: extrafiscalidade e função promocional do direito*. Curitiba: Juruá, 2007.

TORRES, Heleno T. (Coord.) *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005.

VARELLA, Marcelo Dias. *Direito internacional econômico ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

VINHA, Thiago Degelo; RIBEIRO, Maria de Fátima. Efeitos Socioeconômicos dos Tributos e sua utilização como instrumento de políticas governamentais. In: *Tributação, justiça e liberdade*. Curitiba: Juruá, 2005.

WAGNER, José Carlos Graça. *Tributação social do trabalho e do capital*. São Paulo: Resenha Tributária, 1982.

INCENTIVOS FISCAIS FACE À RESPONSABILIDADE SOCIAL DA EMPRESA DIANTE DOS NOVOS MOLDES DO ESTADO REGULADOR

TAX INCENTIVE TOWARDS A COMPANY SOCIAL RESPONSIBILITY ACCORDING TO THE NEW FORM OF A REGULATOR STATE

Sharon Cristine Ferreira de SOUZA¹

RESUMO: Mediante uma exposição que reconstitui o modelo de Estado Moderno desde o período absolutista até posteriores mudanças, principalmente em razão das pressões do capital na economia, política e, até, soberania dos Estados, mostra-se a necessidade da adoção de alguns instrumentos jurídicos a fim de fornecer-se ao Poder Público meios para atender aos reclamos sociais e interesses públicos, inclusive, atribuindo-se serviços a particulares por meio de mecanismos como as organizações sociais e estimulando-se as empresas privadas com a concessão de incentivos fiscais.

UNITERMOS: globalização; responsabilidade social; empresas privadas; incentivos fiscais.

ABSTRACT: This paper restore the Modern State model since the absolutist era until further changes occurred mainly because of capital pressures on economy, politics and even state sovereign. There is a need for some juridical tools in order to provide the Public Power means to respond to social claims and public demand, by letting and stimulating private companies and organizations to work

UNITERMS: globalization; social responsibility; private companies; tax incentive.

¹ Mestranda em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina.
e-mail: <sharon_cris@uol.com>

Introdução

Não é de agora que os Estados Sociais entraram em uma crise profunda, com seu aparato extremamente caro, burocrático e de eficiência duvidosa. Assim, as concepções neoliberais ganharam cada vez mais espaço e, juntamente com a pressão do processo de mundialização, forçaram os Estados a se adaptarem aos novos ideais e a criarem certos institutos jurídicos para se fazer frente às mudanças surgidas.

Propõe-se uma análise desde o surgimento do Estado moderno até os fenômenos globais que trouxeram tantas transformações ao modelo de Estado atual e as consequências dessas mudanças na estrutura Administrativa do Poder Público e para os próprios agentes econômicos.

Finalmente, uma breve exposição a respeito da função e responsabilidade social das empresas privadas e da influência de seu comportamento em face dos interesses públicos como “requisito”, por assim dizer, para a obtenção de benefícios fiscais.

1. Do Estado Absolutista ao Estado Social

Há uma interação e ligação indissolúvel entre o Estado e a Economia, ambas relacionadas e expositivas dos interesses e contornos sociais de determinado momento histórico.

Para melhorar a visualização da relação entre essas duas figuras, remonta-se, inclusive, ao período absolutista, no qual a figura do soberano, outrora erigida ao *status* de representante personificado na terra de uma existência superior e divina, torna-se um fator necessário à garantia de preservação de bens (propriedade) e direitos individuais, ideais que tiveram seu advento com a burguesia nascente (crepúsculo da Idade Média).

Os indivíduos, então, saem do estado de natureza, onde a posse é precária, bem como a integridade física e a paz, para, mediante um pacto, um acordo entre determinado número de pessoas, haver a união para um convívio sob a égide de um Estado civil, dirigido por

leis claras cujo objetivo era garantir a autopreservação e a manutenção de bens.²

A conservação desse Estado Civil, com os limites impostos à plena liberdade humana por meio de regras estabelecidas em prol de uma convivência harmônica e pacífica e de uma estabilidade social, ficaria adstrita ao arbítrio de outrem, seja o poder do soberano (Hobbes³) seja o poder legislativo.⁴

Na visão antropológica hobbesiana, extremamente negativista e pessimista, os seres humanos egoístas e mal intencionados deveriam ser governados por um poder político absoluto localizado acima desse pacto (e de todos os outros indivíduos – seus súditos), sendo assim um legislador pleno e cumpridor dessas leis a fim de manter a ordem, apaziguar os ânimos, fazer respeitar a propriedade, a vida e os contratos.

Contrariando essa primeira forma de Estado moderno absolutista, o pensamento de John Locke enfatiza a importância e o papel do legislativo, em que há poderes limitando o governo absoluto, não o depositando integralmente nas mãos do monarca. Os indivíduos seriam, desde o nascimento, iguais e livres, não devendo submissão a qualquer outro homem. Portanto, somente a decisão proveniente do povo deveria reger as leis estabelecidas para a comunidade civil.

Conforme se verifica o crescimento da burguesia, juntamente com ela surge a insatisfação do cidadão com as limitações impostas

2 “Por isso, o objetivo capital e principal da união dos homens em comunidades sociais e de sua submissão a governos é a preservação de sua propriedade. O estado de natureza é carente de muitas condições” (LOCKE, 2006, p. 156).

3 “[...] uma pessoa de cujos atos uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, foi instituída por todos como autora, de modo que ela pode usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comuns”.

Aquele que é portador dessa pessoa chama-se Soberano, e dele se diz que possui poder *soberano*. (2003, p. 148)

4 “Em uma sociedade política organizada, que se apresenta como um conjunto independente e que age segundo sua própria natureza, ou seja, que age para a preservação da comunidade, só pode existir um poder supremo, que é o legislativo, ao qual todos os outros estão e devem estar subordinados” (2006, p. 173).

pelo soberano e a precariedade que suas vidas e seus bens adquirem enquanto considerados meros súditos. A vida humana, a liberdade e a propriedade, principalmente vislumbradas sob o ponto de vista econômico, começam a ser exigidas como garantias legais, principalmente aquelas referentes aos contratos, com a garantia, mas não intromissão na autonomia privada.

O Estado deve garantir o mínimo para o desenvolvimento da sociedade, logo, a segurança do cidadão, segurança jurídica (precipua-mente no referente ao cumprimento dos contratos), o livre fluxo de mercadorias, enfim, o Estado deve intervir de maneira pontual, unica-mente quando a concorrência corre o risco de se tornar prejudicada.

Observa-se, então, a relação existente entre o capitalismo e o Es-tado Moderno, já verificada desde o advento do Absolutismo, quando o capital necessitava de concentração do poder político e delimitação da atuação estatal para implementar seu desenvolvimento.

Com o advento das Revoluções Francesa e Industrial, sedi-mentam-se esses conceitos do chamado Estado Liberal, embasados pelo pensamento do *laissez faire*⁵, criando a chamada doutrina do “Estado mínimo”, segundo o qual este deveria existir apenas para aumentar a taxa média de lucro, fomentar a acumulação de capital ou, então, estruturar-se para atender aos reclamos das classes sociais mais organizadas.

De fato, a abstenção do Estado no setor econômico proporcio-nou sua emulação e desenvolvimento nas áreas técnica e científica, com o crescimento da produção e distribuição de bens. Contudo, a dinâmica do capitalismo deixado ao sabor do mercado teve como corolário crises nefastas, causando grandes mazelas sociais, como o crescimento da taxa de natalidade, a formação de grandes aglo-merados urbanos, marcados por assombrosas desigualdades entre as classes operária e empresarial, resultando na equiparação da mão-

⁵ *Laissez faire, laissez passer, le monde va de lui même* (“deixar fazer, deixar passar, o mundo caminha por si mesmo”) é uma expressão francesa, que denotava a exigência de um retrai-mento do Estado no âmbito social, surgida na segunda metade do século XVIII com o advento das revoluções burguesas, principalmente na Inglaterra, França e Estados Unidos da América do Norte, como base do pensamento liberal (VIEIRA, 2004, p. 196).

de-obra com uma mercadoria qualquer, na qual a venda barata da força laboral resultou de uma questão de sobrevivência.

Em função do exacerbado crescimento da população urbana, com a alta taxa de natalidade e redução da mortalidade infantil, concentração de pessoas nas cidades e fábricas, há gênese de uma consciência política, fazendo os operários solidarizarem-se com os demais e organizarem-se em sindicatos e cooperativas para exigir do Estado soluções aos conflitos entre capital e trabalho que se instauravam (VIEIRA, 2004, p. 199).

O desemprego crescente, a formação de monopólios, a repercussão negativa no meio ambiente – poluição, congestionamento, esgotamento de recursos naturais –, o surgimento de teorias socialistas e o eclodir da Primeira Grande Guerra pressionavam o Estado a iniciar um gradativo processo de intervenção, com o escopo de atenuar os conflitos de interesses e adaptar-se à luz das profundas mudanças políticas, econômicas e sociais.

Colocam-se, pois, entre a segunda metade do século XIX e início do século XX, em razão dos reclamos sociais por uma política mais intervencionista do Estado, por conta das consequências devastadoras provocadas pelo capitalismo desenfreado, três movimentos embasados filosoficamente nas ideias do Estado Social: Comuna de Paris (1871); Revolução Mexicana (1910); e Revolução Russa (1917).

O Estado Social preconiza uma intervenção maior do Poder Público no âmbito econômico, haja vista a incapacidade de a economia, por si só, autorregular-se e conseguir desenvolver-se, ao mesmo tempo, de modo a garantir a justiça social.

Obviamente, tais ideais foram gradativamente implementados, não acontecendo subitamente e nem em razão de uma única transformação. Fruto de uma série de conquistas sociais, têm como pressuposto a preservação da livre concorrência das forças do mercado e a obrigação do Ente Público de ordenar e dirigir o processo econômico, mas sempre com atenção e respeito aos valores de justiça social, bem-estar e interesse públicos (GRAU, 1978, p. 18-20).

Precipualemente o Poder Público inclui certas normas no ordenamento jurídico, impondo um alargamento das atribuições do Estado, inserindo o intervencionismo e mitigando a figura do Estado Burguês de Direito (constitucionalismo).

Todavia, somente após as Guerras Mundiais, a intervenção no domínio econômico foi acentuada e concretizada, com o mister de o ente público direcionar e organizar as atividades produtivas, estruturando-se não só em razão do embate global que se instalara, mas, outrossim, das crises e depressões dele advindas.

Posteriormente a esses conflitos em nível global, o capitalismo precisava de certa estabilização social, também no sentido de possibilitar mais condições e capacidade de consumo e assim evitar maiores colapsos e riscos financeiros e econômicos (VENÂNCIO FILHO, 1998 e MARQUES NETO, 2002).

Em prol do interesse coletivo e da justiça social, para garantir e propiciar a liberdade de iniciativa e o livre mercado, o Estado interveio mediante normas sociais e econômicas, inseridas nas constituições como forma de regulamentar as atividades, não se permitindo a extrapolação dos limites prescritos em lei (FONSECA, 2004, p. 260-261).

Esse capitalismo assistencial estabelecido, renovado pela própria estatização de setores da Economia, legitima o Estado a resolver os conflitos de classe – divisão entre grupos sociais economicamente discrepantes – e a reprimir os não partidários ao sistema descrito na constituição, por intermédio do direito positivo (GRAU, 2004, p. 24-26).

A nova tendência⁶ foi explicitada primeiramente na Constituição mexicana de 1917 e, posteriormente, observada na Constituição de Weimar (1919). No Brasil, somente na Constituição de 1934 as

⁶ Também chamada de democracia liberal, instituiu uma política social embasada na igualdade entre os cidadãos, mitigando as desigualdades econômica e social e protegendo os indivíduos com serviços e atividades de natureza pública e geral, sempre revestidas por instrumentos legais a fim de restar prevalente o interesse público e as políticas sociais em detrimento das imposições do mercado capitalista (VIEIRA, 2004, p. 214-215).

ideias intervencionistas mostraram-se presentes, disciplinadas no texto legal como Ordem Econômica e Social.

2. Constituição Federal de 1988 e a ordem econômica e social

A primeira Constituição brasileira que dispõe sobre o intervencionismo estatal, inserido numa ordem liberal, foi a de 1934⁷. Desde então, essa tendência intervencionista aparece nos posteriores textos constitucionais, até a atual Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988, cuja ordem econômica e financeira encontra-se balizada nos princípios constantes do Art. 170 do sobrecitado Texto Constitucional.⁸

A ordem econômica de que trata o referido texto normativo não indica uma parcela da ordem jurídica como sua nomenclatura leva a crer, mas, em verdade, cinge a ideia de relações econômicas ou atividade econômica, servindo de indicação e retratando o mun-

7 Art. 116. Por motivo de interesse público e autorizada em lei especial, a União poderá monopolizar determinada indústria ou atividade econômica, asseguradas as indenizações devidas, conforme o art. 112, nº 17, e ressalvados os serviços municipalizados ou de competência dos Poderes locais.

Art. 117. A lei promoverá o fomento da economia popular, o desenvolvimento do crédito e a nacionalização progressiva dos bancos de depósito. Igualmente providenciará sobre a nacionalização das empresas de seguros em todas as suas modalidades, devendo constituir-se em sociedades brasileiras as estrangeiras que atualmente operam no País.

Parágrafo único. É proibida a usura, que será punida na forma da Lei.

8 Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I – soberania nacional;

II – propriedade privada;

III – função social da propriedade;

IV – livre concorrência;

V – defesa do consumidor;

VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços de seus processos de elaboração e prestação;

VII – redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII – busca do pleno emprego;

IX – Tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

do do ser, o modelo empírico de Economia, um modo de produção econômica (GRAU, 2004, p. 58-60).

Consagram-se os princípios básicos da ordem capitalista, qual seja a livre iniciativa e a propriedade, como força motriz da ordem econômica brasileira, como a garantia aos cidadãos da livre atuação no domínio econômico, de maneira equitativa, mas, ao mesmo tempo, o dispositivo constitucional preceitua a observância de princípios como a função social da propriedade, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente e busca do pleno emprego (Art. 170, CF e incisos).

O intervencionismo presente no atual modelo de Estado e disposto no Texto Constitucional indica que, embora regido pelo sistema capitalista, o Poder Público deve intervir no âmbito econômico, conforme os limites estabelecidos, para realizar as atribuições sociais de que se investiu em razão dos anseios e necessidades da sociedade e consoante os próprios valores positivados na Constituição.

A preservação de tais valores reclama necessariamente a intervenção do Estado para coibir os abusos, preservar a livre concorrência, evitar a formação de monopólios e o abuso do poder econômico. O Estado pode intervir, entretanto, não de modo a acabar com a livre iniciativa, conquanto existem determinados graus de intervenção. Um maior grau intervencionista indica um modelo mais próximo de um Estado social. Menor o grau de intervenção, mais próximo se está de um modelo de Estado liberal.

Mas, seja qual for a posição adotada pelo Estado entre esses dois extremos, a livre iniciativa não será suprimida, porque o Estado não terá optado por uma orientação de planificação da economia, típica dos Estados socialistas. Quando a posição do Estado é de interventor, há necessidade de entender as consequências dessa intervenção e as liberdades que serão recortadas segundo os limites constitucionais.

Nesse sentido, como fundamentos constitucionalmente prescritos desta intervenção, diantedessa “nova” perspectiva social, tem-se o Art. 173, embasando a atividade econômica em sentido estrito, situação na qual constam expressamente as áreas e os momentos em que há autorização ao Estado para agir diretamente na Economia,

como se agente econômico fosse⁹; Art. 170, V, fundamentando a defesa do consumidor; e o Art. 5º, XXV, a requisição. O Art. 173, § 4º e o Art. 177 alicerçam a repressão ao abuso do poder econômico e a monopolização de determinada atividade pelo Estado, respectivamente. E, por fim, o Art. 174, justificando a fiscalização, o incentivo e o planejamento, com atuação subsidiária do Estado, agindo como regulador e/ou normatizador da ordem econômica.

3. Problemas referentes à ordem econômica em face da globalização

O Estado de Bem-Estar Social verificado na Europa em decorrência do pós-guerra mundial, planejado economicamente com o escopo de recuperar o continente após a devastação tanto em nível econômico (capitalismo avassalador) quanto humano em face do desrespeito à pessoa humana mediante atropelamento dos direitos individuais e sociais, entra em crise a partir dos anos 1970.

A globalização¹⁰ aparece como uma revitalização da dinâmica liberal, sob a justificativa do elevado custo do Estado Social para manter e realizar todas as atribuições por ele assumidas.

Com a sociedade questionando esse alto preço (cuja receita provém da pesada arrecadação de tributos), a eficácia dos gastos sociais e o custo-benefício da relação entre os tributos pagos e as benesses fornecidas pelo Estado, este acabou sendo taxado de paternalista (por criar indivíduos dependentes dessas prerrogativas estatais), ineficiente e burocrático, encontrando-se numa situação de grande endividamento.

Um Estado intervencionista acabaria por ampliar o espaço de autonomia pública, ingerindo e mitigando, assim, a autonomia pri-

9 Atuação sob a forma de empresa pública ou sociedade economia mista, somente quando necessários aos imperativos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo e mesmo nestes casos coíbe a concessão de privilégios ou benefícios para entes estatais quando atuando em pé de igualdade com o particular no mercado (Art. 173, §3º, CF), o que positiva o valor da livre iniciativa/concorrência.

10 A globalização não é um fenômeno exclusivamente econômico, existindo em termos tecnológicos, culturais, políticos.

vada, o que ocasionou, de fato, uma política de minimalização estatal, com a retração da intervenção e a privatização de grande parte dos serviços prestados pelo Estado.

As exigências de diminuição do Estado, com cada vez menor poder de ingerência, objetivando e resultando num novo modo de produção econômica, ocorreu principalmente em face do processo de mundialização, sequioso pela emulação de um novo ciclo capitalista, agora ilimitado por quaisquer tipos de fronteiras nacionais.

O desenvolvimento nos meios de comunicação e transporte, associado à desterritorialização da estrutura produtiva¹¹ e à mobilidade dos capitais financeiros, contribui à transnacionalização dos mercados e, conseqüentemente, à mundialização do consumo.

A atenuação da soberania estatal, com o processo decisório nas áreas social, econômica e política sendo transnacionalizado¹², faz surgir organizações com esse mesmo caráter, formando o cenário propício à discussão do papel do Estado Nacional, agora pressionado, em função de conjunturas dessas mesmas searas políticas, econômicas e sociais, a compartilhar o poder de decisão com outros atores no âmbito global e até mesmo organizações internas.

Além do aparecimento de uma rede de organismos de cooperação, coordenação, fomento e ajuda que desejam atuar sobre os Estados Nacionais, surge uma integração entre países em blocos econômicos, porquanto isoladamente estes não conseguem mais suprir a demanda de problemas causados por toda essa transformação verifi-

11 As grandes mudanças no âmbito econômico e financeiro, conseqüentemente desenvolvendo novos tipos de relação de consumo, baseadas na circulação de bens e capitais sem precedentes, levam a um crescimento desmedido do capital financeiro, totalmente desarraigado, e a avanços tecnológicos no modo de produção industrial, que passa do modelo “fordista” ao “toyotista ou pós-fordista” – baseado na empresa transnacional ou supranacional, que fragmenta e especializa a produção, de maneira descentralizada, fazendo visualizar uma “internacionalização da organização industrial”, tudo isso em razão (MARQUES NETO, 2002, p. 105-109).

12 “As tendências evolutivas que hoje atraem a atenção sob a rubrica “globalização” modificam uma constelação histórica que se distinguiu pelo fato de o Estado, a sociedade e a economia estenderem-se, de certa maneira, de forma coextensiva dentro das mesmas fronteiras nacionais. O sistema econômico *internacional*, no qual os Estados traçam as fronteiras entre a economia interna e as relações de comércio exterior, transforma-se, na esteira da globalização dos mercados, numa economia *transnacional*” (HABERMAS, 1999, p. 3).

cada. Tais organizações ganham força precipuamente por disporem de ajuda de capital financeiro de grandes empresas transnacionais, atuantes no sentido de emular o processo de mundialização.

A transnacionalização do capital e a economia, política e até mesmo a sociedade, sendo tomadas em âmbito global, implicam numa fragmentação social (nuclearização de interesses cria estruturas associativas parcelando a esfera privada) que exige do Estado uma série de medidas práticas invariavelmente ligadas à rediscussão do princípio da soberania, do verdadeiro papel do Poder Público diante dessas mudanças, a estrutura Administrativa estatal e a consciência da precariedade de atuação quando se trata de suprir e atender a esses interesses públicos exigidos.

Heterogeneidades surgidas com a dinâmica do mundo global requerem respostas rápidas e eficazes, cada vez mais longe de serem alcançadas com um modelo de Estado-Nação, interventor e burocrático, que não dá conta de proteger tanto os seus quanto os interesses dos cidadãos, de maneira plenamente satisfatória (MARQUES NETO, 2002, p. 110-116).

4. Algumas medidas adotadas para suprir a ineficiência prática do estado na prestação de serviços – estado regulador

O modelo de organização econômico-social verificado no Estado interventor:

[...] criou um fato paradoxal, viciando o sistema capitalista que passou a depender, direta ou indiretamente, das práticas de intervenção econômica e social do Estado. Com o endividamento estatal, a ineficiência na prestação de serviços e a burocracia da Administração, a geração de benefícios econômicos e sociais passou a estar frequentemente prejudicada, chegando até a restringir a atividade econômica geral. (POLTRONIERI, 2005, p. 264)

Com todas essas necessidades e interesses públicos e privados a serem protegidos, a organização econômica e administrativa do Estado brasileiro passa de centralizadora produtora a descentraliza-

dora reguladora, na qual o Governo encontra modo de prestar certos serviços públicos e atender aos interesses dos cidadãos mediante a regulamentação, gerenciando a economia de tal maneira que sejam prestados alguns serviços por intermédio de particulares, sob a delimitação normativa trazida pelo Estado.

Não apenas o setor privado foi chamado a desenvolver funções públicas, como também o Estado passa a agir indiretamente no mercado, mediante criação de organismos que ajudam na implementação dessa regulação a fim de atender a esses núcleos de fragmentação da sociedade e ao próprio mercado (capital).

Ocorre, então, a privatização de determinados setores estratégicos de infraestrutura, como por exemplo, o de produção, transmissão e distribuição de energia elétrica, bem como a criação de agências reguladoras, e o surgimento do terceiro setor, em que particulares, por meio de organizações sociais, fazem investimentos e desenvolvem serviços públicos na área social.

A regulação entra em pauta quando se trata de fiscalização e impedimentos ao mercado de seguir seu próprio curso e, assim, autorregular-se, fato pernicioso se observados certos resultados catastróficos ocorridos no passado, sob a égide do modelo liberal.

O Estado deve manter a ordem, a segurança, garantir o cumprimento dos contratos, a prestação dos serviços públicos com qualidade e eficiência e defender o consumidor. Para tanto, a regulamentação tem em mira orientar no sentido de estimular comportamentos, com o escopo de alcançar objetivos políticos, sociais e econômicos, em um nível satisfatório, e, quando superadas tais expectativas, conceder incentivos para obter cada vez mais eficiência na gestão de empresas (ORTIZ, 2003, p. 588-589).

4.1 Terceiro Setor e Responsabilidade Social da Empresa

Focando-se especificamente no terceiro setor empresarial, vê-se uma das maneiras encontradas pelo Estado para investir no desenvolvimento social mediante a prestação de determinados tipos de serviços considerados de interesse público. À luz disso, tem-se,

num dos pólos dessa relação, o Poder Público com uma série de atribuições a serem implementadas e, no outro, o interesse privado com sua racionalidade econômica, discrepante da ética axiológica, na qual há, precipuamente, a persecução de valores morais visando ao bem-estar social.

As empresas privadas agem em conjunto com o Estado, a fim de investirem em projetos sociais, promovendo, muitas vezes, parcerias com organizações não governamentais (ONGs) para a realização de tais serviços.

A racionalidade teleológica (meio-fim; custo-benefício) funciona como um paradigma para a racionalidade econômica, observada no *ethos* das relações mercantis. As empresas privadas, embora com desiderato diverso dos fins sociais, não deixam de estar inseridas num contexto social, impedindo certos comportamentos contrários aos princípios e valores éticos que são característicos deste meio.

Não obstante os negócios sejam regidos pelas próprias regras éticas de mercado, cuja missão é obter o máximo de benefício (lucro) possível, devem legitimar sua existência e atuação por intermédio da confiança do consumidor, fazendo-o preferir sua empresa e seus produtos ao invés de outra que não demonstre os mesmos compromissos assumidos com o público.

O *ethos* da empresa não é guiado por uma consciência moral – porquanto isso não lhe possibilitaria alcançar seu fim (lucro) – mas por uma ética de responsabilidade, norteadora de suas decisões e ações e principalmente motivada pelo marketing, atrativo que o “compromisso moral” com a sociedade proporciona (CORTINA, 2001, p. 263-277).

Por outro lado, não basta ao setor privado simplesmente desenvolver serviços públicos de cunho social, cultural, ecológico em troca, unicamente, de propaganda positiva, que talvez tenha abrangência apenas entre os consumidores mais conscientes do papel de uma empresa na sociedade. Por esse motivo, ao atuar com responsabilidade social, o Estado concede determinados benefícios, promovendo incentivos e criando formas de reconhecimento e destaque à

empresa privada responsável, como forma de estímulo à aderência de cada vez mais agentes econômicos a esta prática.

Quando o Art. 170 da Constituição Federal introduz a Ordem Econômica e Financeira do Estado, trazendo uma série de princípios e objetivos, intenta determinar os limites da atuação do particular como do próprio Estado, autorizado este a se imiscuir na seara econômica, em pé de igualdade com o setor privado, apenas nos casos compreendidos no Art. 173 da CF.

O regime jurídico constitucional econômico delineado no Art. 170 da CF nada mais prescreve do que os parâmetros aos quais o particular está limitado para sua atuação no mercado. Uma vez em consonância com os princípios determinados no suprarreferido dispositivo constitucional, a empresa estará a cumprir sua função social.

A responsabilidade social é um passo adiante do simples determinar da Constituição Federal, ou seja, é:

[...] uma atuação com base em princípios éticos elevados, nos seus vários relacionamentos com o meio interno e externo, impactados pela atividade produtiva, a saber: funcionários, meio ambiente, fornecedores, consumidores, acionistas, comunidade, governo e sociedade em geral. (FABIÃO, 2003, p. 48)

Neste caso, sim, importa ao Estado conceder incentivos fiscais e outros tipos de benefício, como maneira de estimular comportamentos socialmente responsáveis das empresas que não se limitaram ao mínimo estabelecido no Texto Constitucional.

4.1.1 Incentivos fiscais

Existem algumas modalidades de desoneração tributária e, segundo parte da doutrina (SILVA MARTINS, 2001, p. 595), elas agrupam-se sob duas categorias distintas: as situadas dentro do campo de *incidência* e as encontradas no campo da *não incidência*.

No primeiro grupo, estão a isenção, a redução da base de cálculo, redução de alíquota, alíquota zero, o crédito presumido, postergação do pagamento de tributos etc. No segundo grupo, encontra-se a imunidade, situação em que os fatos não são alcançados por norma de competência tributária.

Interessante notar a questão do primeiro grupo, haja vista o caráter político de sua concessão, porque, conforme dispõem os Arts. 151, I e 155, §2º, XII, g da Constituição Federal, cabe à lei complementar regulamentar a forma como serão concedidos tais benefícios e à União, por sua vez, observar as diretrizes previstas naquele dispositivo.

O prescrito nos artigos em questão deve ser somado ao interesse em conceder incentivos fiscais àquelas empresas que cooperam com o Poder Público no agir com responsabilidade social. É uma justificativa bastante razoável ajudar os particulares quando eles fazem a mais do que sua obrigação legal, em termos sociais, haja vista certa desoneração do Estado com serviços públicos.

A partir do momento em que a Administração Pública torna-se falha, ineficiente e insuficiente a ponto de tornar mister a criação de institutos jurídicos híbridos (em decorrência da quebra do modelo baseado na dicotomia do Direito Público/Privado (MARQUES NETO, 2002) para suprir as necessidades públicas, deve encontrar mecanismos para garantir a manutenção e ajuda privada nos assuntos de interesse público.

Como um dos tipos de benefícios fiscais existe a isenção de pagamento de tributos, por exemplo. A isenção¹³, a ser usada, neste caso, como um incentivo fiscal, estimulando o comportamento das empresas fazerem a mais do que a obrigação que a lei lhes impõe, pode ser objetiva ou subjetiva, dependendo do alcance sobre bem ou pessoa. Pode ser concedida por prazo certo ou indeterminada, sujeita, esta, a revogação; pode ser parcial ou total.

13 Isenção, para Roque Antonio Carrazza (2004, p. 369), “é uma limitação legal do âmbito de validade da norma jurídica tributária, que impede que o tributo nasça ou faz com que ele surja de modo mitigado (isenção parcial)”.

Atua por sobre o lançamento, impedindo a constituição da norma concreta e individual. Inibe a incidência da norma abstrata e geral, de maneira que não se forma a relação jurídica tributária.

O Poder Público pode conceder isenções fiscais como forma de beneficiar o comportamento responsável de empresas privadas, enquanto prestadoras de serviços públicos em prol da sociedade.

Considerações finais

Atualmente, além das limitações constitucionais a serem observadas no momento de concessão de determinado benefício fiscal a uma empresa privada, deve-se levar em consideração o papel que o agente econômico tem no âmago da sociedade.

Sabe-se que a atividade econômica provoca externalidades – positivas ou negativas – no meio social e, portanto, a concessão de um benefício fiscal pode influenciar de maneira decisiva, inclusive, em âmbito nacional.

Por essa razão, quando existe uma atitude de responsabilidade social, com a empresa prestando serviços de interesse público e auxiliando o Estado a suprir as necessidades sociais, o incentivo fiscal servirá para amenizar os encargos das empresas (haja vista que não se pode olvidar a racionalidade econômica motivadora das atividades econômicas privadas) e ainda para estimular outros agentes a fazerem a mais do que prescreve a Constituição.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 7. ed. 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2004.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 21 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

CORTINA, Adela. *Ética Aplicada y Democracia Radical*. Madrid: Tecnos, 2001.

FABIÃO, Maurício França. O negócio da ética: um estudo sobre o terceiro setor empresarial. In: *Responsabilidade social das empresas: a contribuição das universidades*, v II. São Paulo: Peirópolis: Instituto Ethos, 2003.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito Econômico*. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

FUSO, Rafael Correia. Inconstitucionalidade de concessão unilateral de benefícios fiscais por parte dos Estados. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo: RT, Ano 13. n. 64. Set/Out.2005.

HABERMAS, Jurgen. *A Constelação Pós-Nacional: ensaios políticos*. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

_____. Nos limites do Estado. Tradução José Marcos Macedo. São Paulo: *Folha de S. Paulo*, Caderno 5 (Mais!), p. 4-6, 18/07/ 1999.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Richard Tuck (Org.) Tradução João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. Tradução Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. 4. ed. Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco; Petrópolis: Vozes, 2006.

MARQUES NETO. Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002.

ORTIZ, Gaspar Ariño. *Princípios de derecho público econômico: modelo de Estado, gestión pública, regulación econômica*. Universidad Externado de Colômbia, 2003.

POLTRONIERI, Renato. Regulação econômica e regulação social: um exemplo de normatização brasileira. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo: RT Ano 13. n. 63. Jul/Ago., 2005.

SILVA MARTINS, Ives Gandra da (coord). *Curso de direito tributário*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

SOUZA, Luís Henrique Neris de. Apontamentos gerais acerca das isenções tributárias. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo: RT, Ano 15. n. 76. Set/Out 2007.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. *A intervenção do estado no domínio econômico: direito público econômico no Brasil*. Ed. fac-similar. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

VIEIRA, Evaldo. *Direitos e política social*. São Paulo: Cortez, 2004.

DA IMPORTÂNCIA DO AMBIENTE DE TRABALHO NO DESEMPENHO DA ATIVIDADE EMPRESARIAL E A RESPONSABILIDADE DO EMPREGADOR.

THE IMPORTANCE OF THE WORKING ENVIRONMENT IN THE DEVELOPMENT OF BUSINESS ACTIVITY AND THE EMPLOYER RESPONSIBILITY

Lourival José de OLIVEIRA¹

RESUMO: O ambiente de trabalho se constitui em uma das maiores expressões da empresa enquanto está cumprindo o seu novo papel perante a sociedade. Isto se deve ao fato de a compreensão sobre ambiente de trabalho ter extrapolado os limites materiais, recaindo também sobre aspectos imateriais, enquanto capaz de proporcionar o desenvolvimento criativo dos trabalhadores e de terceiros que interagem com aquele ambiente. A começar pelo estudo do ambiente de trabalho, que se constitui em direito fundamental, a empresa deixou de ser uma mera produtora de bens, transformando-se em gestora e interveniente direta na construção de um meio que sustente, de forma efetiva, o Estado Democrático de Direito e que possa, por meio de um processo de humanização no trabalho, alcançar a efetiva valoração do trabalho humano, criando condições para atingir a realização prática do princípio da dignidade da pessoa humana. Utilizou-se, no presente estudo, o método dedutivo, aproximando-se de outras áreas científicas, como, por exemplo, administração de empresas, economia, sociologia e ciências sociais, capazes de dar o suporte para a sustentação desta tese.

UNITERMOS: ambiente de trabalho; função social empresarial; relações de trabalho.

¹ Doutor em Direito das Relações Sociais pela PUC (SP); docente do Curso de Graduação e do Curso de Mestrado em Direito das Relações Sociais da Universidade Estadual de Londrina; docente do Curso de Mestrado da Universidade de Marília; docente do Curso de Graduação da Universidade Norte do Paraná; docente e Coordenador do Núcleo de Prática Jurídica da Faculdade Paranaense. E-mail: lourival.oliveira40@hotmail.com.

ABSTRACT: The working environment is one of the greatest expressions of the company since it fulfills its new role in the society. This is due to the fact that the understanding about the working environment has gone beyond material limitations, since it also comprehends its non material aspects which enable the creative development of workers and third parties who interact with that environment. Beginning with the study of the working environment, which is a fundamental right, the company is no longer only a goods manufacturer. It is the manager and the direct interference in the construction of a means that effectively supports the Democratic State of Law and that can, by a process of humanization of work, reach the effective valorization of the human work, creating conditions to reach the practical accomplishment of the human being dignity principle. The deductive method was used in this study, with an approximation to other scientific areas, for example, company's management, economy, sociology and social sciences, all able to give support for the foundation of this thesis. **UNITERMS:** working environment; business social function; work relations;

Introdução

Um dos temas que mais tem gerado polêmica e ganhado atenção ao mesmo tempo, nos últimos dez anos, em se tratando de estudo vinculado ao Direito do Trabalho, talvez tenha sido o ambiente de trabalho. Principalmente, quando a ele é dado o enfoque constitucional, considerando o privilégio que o trabalho humano obteve no texto magno.

Em um estudo apriorístico, a partir da década de setenta no Brasil, o ambiente de trabalho era estudado como sendo as boas condições físicas para a realização do trabalho, como por exemplo, higiene, iluminação, conforto térmico e outros fatores. Não obstante, devido também às alterações nas relações de trabalho, o ambiente laboral passou a ganhar novos estudos, agora sobre fatores ou condições imateriais, ou seja, aquilo que de imediato os olhos humanos não veem.

Esta atenção especial e consequente mudança no ponto gravitacional de enfoque deu-se por uma questão bastante objetiva. Trata-se do aumento do número de doenças motivadas pela forma como

o trabalho está sendo produzido. Sabe-se que existe uma resistência dos órgãos responsáveis por determinar aquilo que é ou não é doença profissional do trabalho. Porém, sabe-se também que os novos métodos, as novas condições, as metas a serem atingidas no trabalho são elementos decisivos para a produção de todos esses verdadeiros “crimes” praticados contra o trabalho humano.

O XVIII Congresso Mundial sobre segurança e saúde no trabalho, ocorrido no ano de 2008 em Seul, República da Coreia do Sul, sob a coordenação da Organização Internacional do Trabalho, apresentou algumas conclusões que demonstram a importância com que deve ser tratado referido assunto. Dentre elas, o fato de embora os recursos destinados à segurança no trabalho tenham aumentado nos últimos anos, o número de acidentes de trabalho não letais (aqueles que implicam afastamento de mais de quatro dias do trabalho) não tem diminuído, assim como houve aumento dos acidentes letais identificados no mundo. No mesmo evento ficou declarado que os países em processo de rápida industrialização ou aqueles considerados pobres não contam com sistemas efetivos de segurança e saúde no trabalho.

Procurou-se neste estudo tratar de outros aspectos do ambiente de trabalho que repousam em elementos psíquicos, sociológicos, comportamentais, que, se destoados, não permitem o crescimento do homem trabalhador enquanto ser dotado de espírito e energia criativa, podendo-se chegar ao ponto de responsabilizar, por isso, imediatamente o empregador e, por via indireta o poder público.

Caso não sejam considerados os elementos acima, agora mais visíveis, poderá ser construída uma nova equação. Esta nova equação estaria sedimentada no fato de o homem não participar como sujeito central realizador do trabalho, com as finalidades do trabalho voltadas para ele, de acordo com o artigo 170 da Constituição Federal. A nova equação pressupõe o homem como uma mera engrenagem, elemento descartável imerso no modo de produção, constituindo como que um acessório da produção.

Desta feita, faz-se necessário partir para o estudo também desses elementos imateriais, tomando como parâmetro aquilo que cons-

titucionalmente está reservado para o trabalho, devendo-se pensar, antes de tudo, sobre o ambiente que está construído ou que está sendo construído para a produção do trabalho, por conta que, de um ambiente de trabalho que não valorize o homem, não haverá como se exteriorizar elementos para a formação de uma sociedade solidária, responsável, e, atenta para os valores humanos, que, por sua vez e consequentemente, não serão inseridos entre as finalidades do trabalho.

É exatamente neste ponto que repousa o presente estudo, ou seja, no ambiente de trabalho, considerando-o enquanto um componente importantíssimo para a produção do trabalho digno, permeado por elementos imateriais que se avolumam a cada dia mais para a geração também de uma sociedade digna.

O ambiente de trabalho é um dos primeiros fatores ou um dos principais elementos para a produção do verdadeiro trabalho digno e a ele deve ser dada importância, ao ponto de ser indispensável para que seja alcançada a dignidade da pessoa humana.

1. Conceito de meio ambiente de trabalho

A começar pela Constituição Federal, tem-se o artigo 225, que apresenta a seguinte redação: “Todos tem 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”.

Para José Afonso da Silva, o meio ambiente é uma mistura que envolve elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem ou contribuam para o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas.²

Transportando o conceito de meio ambiente para o local onde o trabalho é prestado, tem-se que ele passa a englobar métodos de trabalho, as práticas para a realização das tarefas, a forma como o

2 SILVA, José Afonso. *Direito ambiental constitucional*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

empregador se relaciona com o empregado, e vice-versa, as formas como o empregado se relaciona com os colegas de trabalho, as medidas de segurança, os procedimentos preventivos para que se evitem acidentes de trabalho, a adoção de novas ferramentas de trabalho que evitem o desgaste excessivo do trabalhador e outra prática aqui não elencada.

Agora, será que é possível parar somente nos objetivos apresentados no parágrafo anterior? É nesse sentido que merece o tema um maior aprofundamento, não podendo esvaziar-se somente com os elementos descritos, devendo aqui o estudo ser detido em questões que, a cada dia, ganham maior relevância.

Sobre o tema meio ambiente, Celso Antonio Pacheco Fiorillo destaca especial atenção à questão de educar ambientalmente. Segundo ele, educar ambientalmente significa: reduzir os custos ambientais, preservar de forma efetiva o meio ambiente, fixar e ampliar a ideia de consciência ecológica, com a busca por tecnologias limpas, como, por exemplo, a substituição dos combustíveis fósseis, enaltecer o princípio da participação, desenvolvendo-se o espírito da solidariedade, no sentido que o meio ambiente é único, pertencente a todos, sem divisões.³

Ambiente de trabalho é tudo o que condiciona a produção do trabalho, desde o local onde o trabalho é realizado, a forma de prover o necessário para que ele se desenvolva, o equilíbrio que deve ser buscado com os meios colocados à disposição do trabalhador para que este produza, devendo o mesmo assegurar as condições necessárias para uma condição de vida digna.

A Organização Internacional do Trabalho não ficou fora da luta pela proteção ao meio ambiente de trabalho, conforme consta, por exemplo, na sua Convenção nº 155, onde foi estabelecido o treinamento e a educação ambiental para a efetivação de políticas nacionais de saúde e segurança no trabalho, incluindo-seo treinamento e a qualificação dos trabalhadores para tanto.

3 FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva 2000.

Trata-se de uma verdadeira política pública que procura disseminar práticas educativas em todos os sentidos, para se valorar e tornar o meio ambiente algo mais humano, incluindo-se aí o meio ambiente do trabalho, envolvendo a parte da população que trabalha e também aquela que ainda não precisa buscar o seu sustento próprio.

Desta forma, a primeira conclusão a ser retirada deste início de estudo, não importando o enfoque que se queira dar ao meio ambiente, material ou imaterial, é com certeza o fato de que a compreensão sobre meio ambiente foge do individualismo, tomando o sentido de um direito transindividual e difuso, em determinadas situações, e, em outras situações, de um direito coletivo. Neste último caso, quando refere-se a um grupo de trabalhadores, que deve ser amparado por políticas públicas privadas, com vistas a construir uma sociedade solidária, o que também implica na redução das desigualdades sociais.

Outra questão é o direito ao meio ambiente do trabalho se constituir em um direito subjetivo, na medida em que o resultado danoso do ambiente, causado ao empregado, proporciona-lhe a possibilidade de, através de medidas judiciais, ser ressarcido por estes prejuízos, muito embora devesse trabalhar mais com os meios judiciais de prevenção do que de ressarcimento. Isto porque, na maioria dos casos, e especialmente neste caso de resultados danosos sofridos pelo empregado no ambiente de trabalho, tem-se a monetarização do risco empresarial ao invés de se evitar que o dano aconteça, o que poderia ser também obtido por meio de medidas judiciais que impusessem restrições a determinadas atividades laborais ou à realização das mesmas por determinados modos que implicassem na redução dos riscos.

O meio ambiente do trabalho também faz parte dos chamados direitos fundamentais, reconhecido pela Declaração do Meio Ambiente de Estocolmo, em 1972, adotada pela Conferência das Nações Unidas, editando-se 26 princípios, que passaram a compor a Declaração Universal dos Direitos do Homem. Vale aqui citar o princípio 1 e o princípio 8, que dizem:

Princípio 1 - O Homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio cuja qualidade lhe permite levar uma vida digna e gozar de bem-estar e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações futuras.

[...]

Princípio 8 - O desenvolvimento econômico ou social é indispensável para assegurar ao Homem um ambiente de vida e trabalho favorável e criar na Terra condições favoráveis para melhorar a qualidade de vida.

Observa-se, do estudo do conteúdo desses princípios, que se menciona “assegurar ao Homem um ambiente de vida e de trabalho favorável”. Favorável ao que? Ao seu desenvolvimento e formação, de tal maneira que melhore as condições e ou qualidade de vida. De quem? Somente dos que estão trabalhando? Evidentemente que não. Para melhorar as condições de todos os homens, de todas as vidas.

O homem está inserido no meio ambiente, assim como está inserido no meio ambiente do trabalho, sendo que este faz parte daquele. Considerando-se o que foi dito no início, ou seja, os objetivos a serem alcançados através do trabalho, que, no seu conjunto, constituem-se em um dos grandes sustentáculos da República Federativa do Brasil, na forma do seu artigo 1º, inciso IV, combinando com o artigo 7º, inciso XXII, que trata da redução dos riscos no trabalho, e artigo 200, VIII, todos da Constituição, que traz literalmente, *colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho*, tem-se que é obrigação da União, através do Sistema Único de Saúde, cuidar do ambiente de trabalho como um todo.

Conclui-se que a simples questão da segurança e saúde no trabalho não mais consegue compreender o real sentido da expressão ambiente de trabalho, significando também a proteção de um universo criativo que permita a sustentação do próprio Estado Democrático de Direito e que deve fazer parte das políticas públicas para imediata defesa do meio ambiente do trabalho.

Para se compreender o real sentido de meio ambiente de trabalho faz-se necessário realizar alguns estudos de ordem filosófica, buscando o próprio sentido do trabalho na atualidade, seus fins, o agir coletivo e as obrigações do Estado.

O trabalho na atualidade, enquanto meio para se produzir bens, acaba por coisificar o homem, fazendo da sua força de trabalho uma simples mercadoria de troca pela sobrevivência ou subsistência. O trabalho, enquanto relacionado com um agir humano, um realizar-se, externando valores, é uma das formas de relacionamento entre pessoas, ganhando um outro significado, capaz de trazer à tona reflexões sobre questões sociais, psicológicas, culturais, contextos históricos, localização do homem em seu meio e até de organização de valores dentro de uma sociedade.

Por meio do trabalho criam-se significações para o mundo, estabelecem-se papéis na sociedade, erguem-se estruturas sociais, em parte originadas da forma como se sente o trabalho. A esta dada situação pode ser chamada de humanização do trabalho.

Por que o trabalho manual em data sociedade é desvalorizado em termos de retribuição pecuniária em relação ao trabalho intelectualizado? Por que determinados métodos de se produzir ou formas gerenciais causam doenças graves nos trabalhadores? São estas formas de conceber o trabalho a partir do seu ambiente que acabam por criar uma estrutura social que terá o trabalhador intelectualizado em uma situação de prevalência em relação àquele que não o é, ou que faça aumentar desproporcionalmente as doenças relacionadas ao trabalho, eclodindo na qualidade de vida no trabalho e fora dele.

O trabalho, ao longo de sua história, partiu de uma condição de penalidade, não fazendo parte dos cidadãos, como ocorreu no mundo grego antigo, onde o trabalho era feito quase que exclusivamente pelo escravo, que, na verdade, era considerado coisa.

Passa-se para a idade média, em que, guardada as suas particularidades, a mão-de-obra servil substituiu em parte a escrava, com o início de uma situação de pessoa, embora o seu produto estivesse preso à produção de uma forma degradante de vida para aquele que trabalhava.

Chegando-se ao século XVIII, com a Revolução Industrial, o trabalho passa para a condição de mercadoria e, juridicamente, torna-se livre, como condição do próprio modo de produção capitalista. Abusca do bem-estar do indivíduo que trabalha se seguiu a contar do século XX, embora tenha sido produzida uma situação de empobrecimento e desvalorização contínuos da mão-de-obra trabalhadora.

Construiu-se um discurso apologético, segundo o qual, na medida em que por meio do trabalho, se conseguisse o bem-estar, o progresso e as melhorias das condições de vida viriam naturalmente. Contudo, será que esta melhoria foi alcançada?

Em algumas situações, efetivamente, pode ter sido conseguida. Na maioria dos casos, porém, o trabalho do século XX produziu a desigualdade, a exclusão social, por conta que a busca desenfreada pelo progresso com redução de custo fez com que a grande maioria que trabalha passasse por uma situação de reducionismo das suas condições de vida, sem falar dos problemas ambientais que atualmente estão sendo sentidos pela forma absurda com que as produções industriais estão esgotando os recursos naturais, matérias-primas e espécies animais e vegetais podem ter sido extintas.

Segundo Carmem Camino: “[...] a luta secular da Humanidade, na sua persistente e admirável busca do direito de trabalhar dignamente, está plasmada em dor e sangue”.⁴

O trabalho interage mediante aquilo que é produzido através dele no mundo, em todos os seus sentidos, desde o esgotamento que se está produzindo das fontes naturais do planeta, até a concentração de renda desmedida, deixando para a grande maioria daqueles que trabalham os restos para sua subsistência.

Segundo Marx, o trabalho cria o homem. Esta afirmativa continua valendo como nunca. Através do trabalho não se busca ou se constrói somente a sobrevivência humana. Ele pode emprestar sentido à vida, de forma a não deixar que o homem caia na realidade fria e nua da sua vida passageira, fútil e sem serventia. O trabalho possui significados para as coisas existentes no mundo. Ele mate-

4 CANINO, Carmem. *Direito individual do trabalho*. 4.ed. São Paulo: RT, 2004, p. 25.

realiza o inconsciente individual e coletivo, descrevendo formas de agir, dando sentido à vida. Conforme a forma em que o trabalho é prestado, ter-se-á a construção de um coletivo criativo, voltado para o homem, ou, se coisificará o homem, tirando dele a condição de sujeito de transformações.

Atualmente, existe uma chamadalógica do mercado, que parece trazer uma característica sem igual na história do trabalho. Trata-se do chamado naturalismo social, que considera como se tudo pudesse ser dominado por uma regra natural e não construída socialmente, algumas vezes negando à esfera pública a possibilidade de uma regulação, constituindo-se na base da teoria liberal e outras vezes, defendendo a intervenção do Estado, para estabelecer um meio ideal para o desenvolvimento das relações de mercado.

O trabalho é a única produção social, assim como a ordem econômica é uma produção social, não passando nem ao longe a possibilidade de um desenvolvimento social, sem que se encontrem os marcos regulatórios a partir do interesse público em se construir um ambiente de trabalho digno, o qual dificilmente será atingido pela “mão invisível” do mercado, deixando bem claro que o mundo corporativo é incapaz, por suas próprias ações, sem o marco regulador ou interventor do Estado, de produzir um ambiente de trabalho que prime pela satisfação do homem trabalhador.

A motivação humana, no modo de produção capitalista passa pelos conceitos de produzir, acumular riquezas, fabricar cada vez mais necessidades para, na sequência, dar-se a fabricação de novos produtos no intuito de atender estas necessidades. E o trabalho humano, da forma como está sendo na prática concebido, robotiza-se, rotineiriza-se, estrangula o criar humano, assim como a possibilidade de participação do homem no próprio ambiente de trabalho.

O lugar que o homem irá ocupar socialmente será dado a partir do seu trabalho, da sua produtividade, do grau de importância que as suas habilidades possuem naquele determinado contexto produtivo e não por ser homem propriamente dito.

Na medida em que o trabalho humano, no modo de produção capitalista, deixa de ser necessário, o homem que produz perde o seu

valor. Esta situação é facilmente notada quando aquilo que o homem sabe produzir não é mais necessário ser produzido, por conta que a máquina o substituiu, ou que aquele resultado não é mais interessante para o mercado.

O ambiente de trabalho é a fábrica de produção da vida. É o construir a própria dignidade. Trata-se do início do construir e modificar o mundo em que se vive e o que o torna um bem que deve ser tratado como um requisito indispensável para a produção da finalidade última, em termos de valor, que é a dignidade da pessoa humana.

2. Da necessidade de humanização do ambiente de trabalho

O artigo 170 da Constituição Federal é claro quanto à humanização que deve existir no ambiente de trabalho. Ele prevê que a ordem econômica deve estar fundamentada na valorização do trabalho humano, com o fim de assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Assegurar a todos e não somente àqueles que estão trabalhando. A relação de trabalho deve exarar-se a todos, produzindo uma vida digna. E, no seu inciso IV, apresenta-se a defesa do meio ambiente, que vem associado ao inciso VII, que trata da redução das desigualdades regionais e sociais. Tudo isso calcado no caput do artigo 170, que mostra o núcleo central, que é a valorização do trabalho humano.

Esta valoração, da forma como ficou contida na Constituição Federal, está diretamente presa à necessidade da humanização do trabalho. Qual deve ser o significado de humanização do trabalho? Dar ao trabalho o seu real valor, de forma a não contemplá-lo somente em cima de explicações técnicas.

O que vem acontecendo é que as abordagens humanas que se faz do trabalho estão sendo desconsideradas. Perde-se o conceito da unidade do trabalho, de integração, de responsabilidade e da verdadeira representação que deve ser aferida através do trabalho.

Os avanços tecnológicos e, com eles, os procedimentos de automação, desconsideram o valor trabalho e prendem-se somente à produção e redução de custos com aumento de lucratividade. Dentro desta visão técnica fragmentada, a vida ou a própria existência humana acabam tornando-se infinitas, como é infinito o desejo pelo lucro insaciável. A partir do momento em que se considera a vida humana como algo finito, concebem-se novos valores e não somente a produção econômica e a expansão financeira, por conta que, devido ao curto tempo de existência, brota da vida o aspecto espiritual, com valores como a solidariedade, a benignidade, a compaixão etc.

Quando se volta para a concepção humana do trabalho, a vida torna-se finita, cria-se uma unidade de valor e a existência dessa forma de gerenciamento passa a ser responsável por tentar atender a uma unidade indivisível, que é o ser humano.

Esta é a leitura que deve ser feita do real sentido de trabalho humano, uma forma diferente de ser compreendida a realidade, a contar das expressões promovidas a partir do ambiente de trabalho. Nada menos que a forma responsável de gerir a atividade empresarial, entendendo-se aqui como forma responsável, a valoração do homem que trabalha.

É lógico que uma ou mais empresas adotando tal forma poderão, dentro do universo globalizado, ter dificuldades de gerencialmente, por conta que não poderão alcançar a redução pretendida pelo “sistema econômico” no que tange ao custo empresarial. O que se quer é fazer com que tal compreensão se apresente de forma planetária, ao ponto de a ordem econômica se pautar dentro destas diretrizes humanas e não somente uma ou mais empresas serem gerenciadas dentro do prisma humanista do trabalho.

Sendo assim, não se trata de uma nova postura empresarial. Trata-se de uma mudança na concepção de ordem econômica, ou, no resgate, na prática, daquilo que deve ser entendido por ordem econômica.

O sentido inverso está acontecendo. A nova ordem econômica está produzindo as formas variáveis de relações de trabalho, desumanizando o trabalho, com os gerenciamentos empresariais

pautando-se na técnica. Na verdade, o trabalho humanizado é que deveria gerar esta ordem econômica, que seria edificada sob uma nova ordem de valores, bastante diferentes daqueles que hoje estão construídos.

O trabalho pautado na técnica pressupõe a adoção de modos de produção que permitam preferencialmente a geração de riquezas, com sua conseqüente acumulação. Com o novo modo, têm-se procedimentos que desconstituem o trabalho humano de valor, embora possa ser notado queo chamado gerenciamento empresarial tem se apropriado de denominações que querem demonstrar formas flexibilizadoras, quando, na verdade, as novas denominações não espelham a verdadeira humanização no trabalho.

Vale citar como denominações aqui chamadas de flexibilizadoras o novo nome dado ao empregado, agora intitulado de colaborador, ou, ao chefe, agora chamado de líder, como também, o chamado “trabalho em equipe”, que estimula a competição entre os trabalhadores, e quer vender a ideia de que todos os trabalhadores fazem parte da mesma “família empresarial”, embora acabe criando, na verdade, uma acirrada competição entre eles, com metas de produção difíceis de serem alcançadas.

Todas estas novas denominações flexibilizadoras caem por terra a partir do momento em que se percebe, principalmente no Brasil, que as chamadas formas humanizadoras de relacionar-se no trabalho não produzem mecanismos concretos que permitam que os empregados efetivamente participem do gerenciamento empresarial, caindo por terra esta nuvem de fumaça que se tenta construir, especialmente nas grandes empresas.

Segundo Thereza Cristina Gosdal:

Feita esta opção, analisa-se a consideração da dignidade como princípio, necessidade e direito subjetivo, adotando-se a concepção que percebe elementos das três categorias na dignidade, o que assegura a ela a exigibilidade necessária para que seja um instrumento

eficaz de garantia de direitos fundamentais dos trabalhadores, mantendo a sua dimensão transformadora múltipla.⁵

O trabalho deve ser tratado com primazia, na forma do artigo 193 da Constituição Federal. Ou seja, na ordem econômica, o trabalho não pode ser simplificado e reduzido a expressões monetárias, fazendo do homem trabalhador uma mera engrenagem da produção.

Sendo assim, cabe ao Estado e a toda a sociedade, criar condições de bem-estar para a pessoa humana, incluindo o meio ambiente do trabalho, estando esta mesma sociedade responsável pelo cumprimento das determinações legais impostas, inclusive podendo se valer de ação civil pública para tal intento. Da mesma forma, justifica-se a intervenção direta de organismos internacionais quando se tratar de violação dos direitos ambientais do trabalho, independentemente do Estado onde esta situação estiver ocorrendo ser ou não signatário de acordos ou convenções internacionais.

3. Da efetivação da dignidade no trabalho

A diferença entre o homem e os demais animais pode em parte ser atribuída ao fato de ser ele detentor de razão e consciência, que está vinculada também ao pensamento cristão.

Dessa verdade teológica, que identifica o homem à imagem e semelhança do Criador, derivam sua eminente dignidade e grandeza, bem como seu lugar na história e na sociedade. Por isso, a dignidade da pessoa humana não é, nem nunca foi, uma criação constitucional, mas um dado que preexiste a toda a experiência especulativa, razão por que, no âmbito do Direito, só o ser humano é o centro de imputação jurídica, valor supremo da ordem jurídica.⁶

5 GOSDAL, Thereza Cristina. *Dignidade do trabalhador*: um conceito construído sob o paradigma do trabalho decente e da honra. São Paulo: LTr., 2007, p. 132.

6 GOMES, Dinaura Godinho Pimentel. *Direito do trabalho e dignidade da pessoa humana, no contexto da globalização econômica*: problemas e perspectivas. São Paulo: LTr, 2005, p. 21.

Segundo Rizzato Nunes, “a dignidade é um valor supremo, construído pela razão jurídica, que não pode sofrer arranhões, nem ser vítima de argumentos que a coloquem num relativismo”.⁷

Em um primeiro momento, a dignidade no trabalho é bem viável quando se analisa a contraprestação recebida pelo trabalhador quando da venda do seu trabalho. Caso este valor esteja abaixo de lhe proporcionar condições para a sua sobrevivência, ter-se-á de fato um trabalho indigno. Inclusive, este tema já foi abordado em artigo que tratou da dignidade do trabalho humano, valendo citá-lo em parte:

E nesse contexto, a dignidade do ser humano, enquanto trabalhador que é somente é conseguida com a efetividade desses direitos sociais. Sem um trabalho digno, que seja devidamente valorizado, o homem dificilmente sobreviverá com dignidade. A valorização do trabalho humano possui destaque constitucional, e por isso o Estado não pode prescindir de tutelá-lo, sob pena de perder o status de Estado Democrático. Almejando, assim, a garantia de um bem maior, que é a tão falada dignidade do ser humano.⁸

A valorização do trabalho humano também se prende a outros aspectos, que não apenas o de ser retribuído economicamente. Deve o trabalho se traduzir em uma fonte de realizações que serão transplantadas para toda a sociedade, não alcançando com isso somente a pessoa de quem trabalha, mas todo um conjunto social, que deverá proporcionar a reprodução deste valor.

Não se quer aqui deixar de atribuir a importância de se ter um trabalho bem remunerado. Quer-se apenas destacar que a retribui-

⁷NUNES, Rizzato. *O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 46.

⁸ MORAES, Débora Brito; OLIVEIRA, Lourival José. *Aspectos sobre a valorização do trabalho humano*. Disponível em: <http://www.diritto.it/archivio/1/24024.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2008.

ção é apenas um dos elementos de valoração do trabalho, que o faz digno.

A questão do combate ao desemprego também está inserida no artigo 170 da Constituição Federal. Ou seja, a ordem econômica que produz o desemprego é inconstitucional, por conta de não valorar o trabalho humano, a mesma coisa acontecendo com o trabalho informal, que acaba por proporcionar também a desvalorização do trabalho, posto que é um importante agente que contribui para a redução do valor da mão-de-obra.

Considerando que a questão da valorização do trabalho humano deve fazer parte de políticas públicas, inclusive sobre a proteção direta do Estado, não é possível defender a tese neoliberal de que as relações de trabalho não possam sofrer a intervenção do Estado. Muito pelo contrário, o Estado deve intervir sempre que o trabalho humano se acha de forma depreciada, iniciando por práticas que podem ser concretizadas principalmente pelo Ministério Público do Trabalho, Ministério do Trabalho e outros órgãos estatais, partindo-se de uma nova concepção de produção do trabalho, o que requer um novo “olhar” sobre as reais condições que devem existir no ambiente de trabalho e por ser dever do poder público, conforme ficou exposto, proteger o ambiente de trabalho.

Quais são estas condições que fazem do ambiente de trabalho um meio suficiente para a produção de um trabalho digno?

Para responder a pergunta formulada, primeiro torna-se necessário apreender o real conceito de tecnologia, considerando que neste momento o avanço tecnológico, como nunca visto na história da humanidade, tem feito alterar rapidamente o próprio conceito de trabalho e, conjuntamente, o ambiente de trabalho e, por consequência, o mundo que o cerca.

A tecnologia não é algo advindo da natureza, tratando-se de uma construção humana. Sendo assim, torna-se possível afirmar que a tecnologia é uma extensão humana, ou da criação humana, uma produção social. O exemplo maior é o computador, que tornou capaz a expressão do mundo de uma forma analítica e conceitual, na

medida em que, através da lógica e dos números, tornou-se possível expressar qualquer conceito.

A própria biologia é apresentada levando-se em consideração um código genético, que nada mais é que uma informação programada, fazendo com que a vida se tornasse matemática pura, organizada em um conjunto de informações que podem determinar o tipo de ser que se pretende produzir, como que um fenômeno mecânico, passível de ser conhecido, alterado, reproduzido em condições de igualdade de resultados (clonagem).

Esse mesmo raciocínio, exato, mecânico, foi transplantado para as relações do trabalho, fazendo com que elas se despersonalizassem, retirando os múltiplos significados que podem ser atribuídos ao homem e, por analogia, ao espaço social em que ele vive. Essas percepções tornam-se visíveis a partir do momento em que são apropriados significados construídos pelas ciências sociais, citando-se como exemplo a antropologia, a história, a sociologia, a psicologia e outras afins.

Segundo Eric Fromm, “no processo de moldar a natureza exterior a ele, o homem molda e modifica a si mesmo”. Segundo Friedmann, o trabalho pode assumir os seguintes aspectos:

- aspecto técnico, que significa questões referentes ao lugar de trabalho e adaptação fisiológica e sociológica;
- aspecto fisiológico, que significa o grau de adaptação do homem ao meio físico, podendo envolver aqui o problema da fadiga no trabalho;
- aspecto moral, que leva em consideração o fato de o trabalho levar em consideração aptidões humanas, motivação, grau de satisfação, a relação entre o trabalhador e a sua personalidade;
- aspecto social, que irá considerar as questões relacionadas ao meio ambiente do trabalho, devendo ser considerada a interdependência entre o trabalho e o seu papel social e as motivações;

- aspecto econômico, que está ligado ao fator produção de riquezas, levando-se em consideração a questão da propriedade, os bens produzidos, organizações empresariais e outros.⁹

Sendo assim, pode o trabalho ser concebido como um conjunto de ações humanizadas, exercidas em uma dada sociedade, que acaba por gerar uma interação entre os meios de produção, o trabalhador, a organização social em que ele está inserido, razão pela qual atualmente este fenômeno acaba sendo compreendido pela chamada sociologia do trabalho, que vai estudar, dentre outras coisas, a influência do trabalho nos agrupamentos organizacionais.

Desde as formas como as relações se originam no ambiente do trabalho, tem-se a construção de comportamentos, que se expressam em valores, formas de organização do poder, de se relacionar com ele, as departamentalizações, as comissões, que acabam se exteriorizando para além do universo do ambiente de trabalho, formando as coletividades humanas.

A inserção das novas tecnologias, que modificam a forma de produzir, faz com que as mudanças ocorridas no ambiente de trabalho, e que se exteriorizam para toda uma comunidade, produzam alterações de comportamento naquele determinado grupo social.

De acordo com o modo como as relações de trabalho se organizam, podem ser provocadas motivações de satisfação ao trabalhador ou de insatisfação. Não basta apenas que as necessidades básicas sejam satisfeitas. Requer-se também que o ambiente de trabalho contribua para o alcance das perspectivas surgidas no trabalhador. Em uma linguagem mais simples, até que ponto o ambiente de trabalho é satisfatório para o empregado, proporcionando apenas condições existenciais imediatas, sem provê-lo de perspectivas?

O ambiente de trabalho pode trilhar principalmente dois caminhos. O primeiro deles, através de métodos impositivos, quase coercitivos, que tentam fazer com que o trabalhador produza mais e melhor, reduzindo tempo de produção e com isto reduzindo custos

9 FRIEDMANN, Georges. *O trabalho em migalhas*. São Paulo: Perspectiva, 1983, p.10 e ss.

e aumentando a lucratividade da empresa. Esses métodos coercitivos podem estar velados, encobertos na própria forma que o sistema organizacional opera.

O segundo caminho, onde, através do trabalho, tenta-se buscar um fim diferente, é caracterizado principalmente pela questão participativa, pelo comprometimento do empregado com o empreendimento, dando-lhe responsabilidade, de modo a fazer com que o trabalhador seja dotado de um sentido e o trabalho passe a ter vários fins, que não apenas o lucro.

É no segundo caminho que o trabalho é visto constitucionalmente, tornando-o capaz de produzir efetivamente a dignidade, o mesmo não ocorrendo no primeiro.

Quando o trabalhador, o empregado, se faz sentir enquanto participante de um processo, a atividade que ele está desenvolvendo proporciona-lhe uma consciência mais ampla de si mesmo e daquilo que está produzindo, possibilitando-lhe apropriar-se verdadeiramente de sua cidadania, desenvolvendo assim um equilíbrio social. É neste contexto que o trabalho passa a ser um elemento ativo, gerando condições para que o homem se exponha de forma criativa, que se traduz na apresentação das suas potencialidades, gerando novas capacidades, colocando-o no seu verdadeiro posto, que é ser sujeito de ações.

O processo de transformação da sociedade passa pelo sentido que é atribuído ao trabalho, o trabalho como realização do ser humano e não somente como forma de sobrevivência. O trabalho como geração da autoestima e de novas expectativas de vida e não como algo repetitivo, mecânico, ainda nas atividades tidas como mecânicas.

Ao invés disso, a tecnologia, da forma como vem sendo empregada, está criando um fenômeno, que por muitos vem sendo chamado de robotização ou rotinização do trabalho. O trabalho, cada vez mais, está sendo executado por máquinas ou por profissionais com menor qualificação, produzindo a chamada horizontalização do trabalho, na busca da redução de custos e conseqüentemente do aumento dos lucros.

Como conseqüência, os sistemas organizacionais empresariais acabam por reduzir o número de postos hierárquicos e distribuir de

forma diferente, as atividades, concentrando-as em um mesmo empregado ou no mesmo procedimento já automatizado, criando assim uma nova dimensão para o trabalho.

Estes sistemas são fechados, muitas vezes impossibilitando o pensar, a formação de grupos, de integração entre os empregados, reduzindo ainda mais a pouca participação que tinham os empregados nas organizações em que trabalham. Constrói-se ideologicamente uma aparente participação do empregado na atividade empresarial, de forma a não revelar a real situação.

Talvez neste aspecto possa ser explicado o baixo índice de mobilização dos trabalhadores em torno de objetivos comuns, porque em razão da nova sistemática empregada pelas organizações empresariais, está sendo eliminada qualquer possibilidade de reivindicação por melhorias nas condições de trabalho, particularizando o trabalhador e o trabalho que executa, perdendo-se de vez o coletivo.

4. Da responsabilidade do empregador pelo meio ambiente empresarial

Ficou demonstrado, neste estudo, que a responsabilidade pelo meio ambiente do trabalho é de caráter público. Deve o Estado, por meio dos seus órgãos competentes, velar pela melhoria das condições do ambiente de trabalho e punir a empresa, caso a mesma não promova, de forma ampla e irrestrita, a melhoria das condições ambientais.

Inclusive, neste aspecto, merece a responsabilização direta do Estado, por parte do empregado e ou de toda a sociedade, quando estas ações não estão sendo promovidas, na forma difusa, coletiva ou enquanto direito subjetivo, por conta da forma como está situado o ambiente de trabalho, desmerecendo aqui maiores apontamentos.

Quanto à responsabilidade empresarial, merece aqui um estudo do artigo 7º, inciso XXII da Constituição Federal, que trata da obrigação do empregador na redução dos riscos inerentes ao trabalho, e do inciso XXVII, que garante ao empregado o recebimento de indenização, no caso do empregador ter agido com dolo ou culpa (na for-

ma reparatória, monetarizada), em tendo sofrido danos decorrentes do trabalho, em especial aqui, resultante de acidente de trabalho.

Observa-se em dispositivos constitucionais já aqui citados, em especial os artigos 200 e 225, partindo-se de uma interpretação unitária da Constituição Federal e levando-se em consideração também que a Constituição Federal é dotada de completa efetividade, que o ambiente de trabalho que não conduza o homem à condição de sujeito de transformações ou que o exponha à condição indigna, de tal sorte que eclode na falta de sua participação no processo produtivo, de forma ativa, poderá render contra o Estado e contra o empregador direto a sua responsabilização, seja no tocante à geração de obrigações de fazer, como, por exemplo, a mudança dos procedimentos gerenciais, ou, de reparar, no caso de já ter ocorrido danos.

Trata-se de um modo preventivo de ver o dano, no sentido de buscar evitar a consequência, por saber que a indenização pura e simples do dano não faz possível resgatar o prejuízo sofrido. No caso dos prejuízos causados contra a dignidade no trabalho, por certo não são resgatáveis.

Por esta razão, o importante é não deixar que a dignidade humana seja atingida, por conta de ela não ser recuperável.

Em síntese, tenta-se dar eficácia imediata ao contido nos artigos 170 e 193 da Constituição Federal, remodelando a forma de se pensar o ambiente de trabalho.

Quando se examina o artigo 927 parágrafo único do Código Civil, defende-se a responsabilidade objetiva do empregador (responsabilidade sem a necessidade de culpa ou dolo), nos casos de a atividade empresarial desenvolvida ser considerada, por sua natureza, de risco.

Porém, esquecem-se os doutos estudiosos do assunto que, em grande parte, as atividades de risco, por sua natureza, podem ter estes riscos alterados ou amenizados, caso se adotem novos métodos gerenciais de produção, ainda que em dadas hipóteses não seja possível eliminar totalmente o risco. Além disso, estas tentativas são obrigações empresariais, fazendo parte daquilo que deve ser entendido como função social da empresa, expressa no artigo 170, inciso

III, da Constituição Federal, razão pela qual, mais uma vez, torna-se robusto o convencimento no sentido de que, qualquer ação do empregado ou de terceiros que vise à melhoria do meio ambiente de trabalho, comportará a aplicação da teoria objetiva.

E mesmo para as atividades que, por sua natureza, não apresentem este risco, também se torna possível, por conta da condição de se tratar de direito fundamental, a proteção ao meio ambiente do trabalho. Aplica-se a teoria objetiva contra o empregador, nestes casos, seja quanto à prevenção, combatendo as distorções constatadas no ambiente de trabalho, quando não atendidos os princípios plasmados nos artigos 170 e 193 da Constituição Federal, seja no que se refere à indenização pelos danos, quando estes já tiverem ocorrido.

Devido em parte à função social empresarial, a empresa está obrigada a adotar ações positivas no tocante à reformulação de suas práticas empresariais, com vistas a atender o contido nos dispositivos citados.

Mais que viabilizar instrumentos que permitam a participação do empregado nos destinos empresariais, criar um ambiente de trabalho estimulante, prazeroso, humanizado, voltado para o enriquecimento das relações sociais, de maneira a fazer com que o ambiente de trabalho contribua com o exercício da cidadania e construa a própria cidadania, é uma necessidade universal.

É um dever empresarial, inafastável, podendo ser cobrado judicialmente caso não executáveis pela empresa, do Estado, regulando, intervindo quando necessário, dos organismos internacionais, independentemente da existência ou não de pactos convencionais. É o comprometimento de diversos atores sociais, de forma a proporcionar um agir, um pensar e um sentir a vida.

Considerações finais

Dentro deste raciocínio, foram demonstradas as bases de sustentação para várias afirmativas, valendo citar:

- que por ser o ambiente de trabalho um direito fundamental, comporta para a sua proteção ações públicas e privadas, devendo o Estado instrumentalizar-se e exigir do setor privado sua consecução, que, se não houver, implicará na sua responsabilização, possuindo legitimidade para tanto qualquer um que se sinta diretamente ou indiretamente ofendido, dando-se realce aqui especialmente ao Ministério Público do Trabalho, via Ação Civil Pública;
- que o ambiente de trabalho implica em algo muito maior do que vem sendo compreendido, por conta dos efeitos exarados a partir dele para toda a sociedade;
- a obrigação das mudanças das formas gerenciais, impondo-se a criação de formas participativas, com efetividade, dos empregados no meio empresarial, também legitimando aqueles que não são diretamente ligados por uma relação de emprego à empresa;
- por consequência, a possibilidade de limitação de procedimentos de automação, que não prime pela valorização do trabalho humano; e
- a responsabilização objetiva do empregador, caso não atenda na prática os princípios plasmados nos artigos 170 e 193 da Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva 2000.

FRIEDMANN, George. *O trabalho em migalhas*. São Paulo: Perspectiva, 1983, p.10 e ss.

GOSDAL, Thereza Cristina. *Dignidade do trabalhador: um conceito construído sob o paradigma do trabalho decente e da honra*. São Paulo: LTr., 2007, p. 132.

GOMES, Dinaura Godinho Pimentel. *Direito do trabalho e dignidade da pessoa humana, no contexto da globalização econômica: problemas e perspectivas*. São Paulo: LTr, 2005. 21

NUNES, Rizzato. *O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 46.

MORAES, Débora Brito; OLIVEIRA, Lourival José. *Aspectos sobre a valorização do trabalho humano*. Disponível em <http://www.diritto.it/archivio/1/24024.pdf>. Acesso em: 02 abril 2008.

SILVA, José Afonso. *Direito ambiental constitucional*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

XVII Congresso Mundial sobre Segurança e Saúde no Trabalho. Seul, Coreia (notícias OIT). Disponível em <http://www.oitbrasil.org.br/news/nov/nov.php>. Acesso em: ago. 2008.

ESTRATÉGIA E EMPREENDEDORISMO: FERRAMENTAS PARA UMA GESTÃO DE SUCESSO

STRATEGY AND ENTREPRENEURSHIP: TOOLS FOR A SUCCESSFUL MANAGEMENT

Tânia Cristina Impocetto MARCHETTI¹

Rogelio MOREIRA²

RESUMO: Temos observado no ambiente organizacional, a necessidade crescente de rever paradigmas de gestão e estabelecer reformas que possibilitem uma administração voltada para a obtenção de resultados. O sistema de Planejamento Estratégico, aliado a uma liderança eficaz, representa uma filosofia de trabalho cuja essência é organizar, de maneira conjunta e disciplinada, as maiores tarefas da empresa e encaminhá-las para manter uma eficiência operacional nos seus negócios e guiar a organização para um futuro melhor e inovador. O presente artigo consiste em um desenvolvimento teórico sobre a importância do líder e possibilidades de estratégias utilizadas pelo mesmo.

UNITERMOS: planejamento estratégico; empreendedor; líder; administração.

ABSTRACT: Within an organizational environment we have observed the increased necessity to review management paradigms and establish reform that enable managing towards results. Strategic planning system as well as an effective leadership represents a working philosophy whose essence is to organize a company's major tasks in a set and discipline way and direct

1 Mestre em Administração, Comunicação e Educação pela Universidade São Marcos, São Paulo. Psicóloga. Professora da área de Gestão de Competências para os cursos de Psicologia, Administração e Ciências Contábeis.

2 Especialista em Comunicação, Marketing e Negócios pelo INBRAPE – Instituto Brasileiro de Estudo e Pesquisas Sócio Econômicos. Administrador. Professor do curso de Administração.

them in order to keep operational business efficiency and to guide the organizational to a better and innovating future. This article is a theoretical development about the leaders' importance and strategies used by them. **UNITERMS:** strategic planning; entrepreneur; leader, administration.

A partir da década de 1990, o mundo tem passado por várias mudanças tecnológicas que tiveram reflexos na forma de gerir processos e empresas. Essas inovações, a intensa circulação da comunicação e as mudanças na formação das pessoas têm provocado a necessidade de rever paradigmas de gestão e estabelecer reformas que possibilitem uma administração voltada para a obtenção de resultados. Sabe-se da importância de modelos estruturados de gestão para o desenvolvimento e crescimento organizacionais por meio de propostas que aumentem as receitas, diminuam as despesas e visem ao crescimento contínuo.

As adequações começaram por repensar as práticas administrativas, lembrando que a informação, o conhecimento e seu detentor passam a ser o diferencial das ações. O homem, seus conhecimentos, habilidades e, principalmente, suas atitudes tornam-se a principal base da nova organização (HANDY, 1997) e, para gerir essa nova estrutura, a interdisciplinaridade surge como forma de entender esse novo momento e de buscar novas soluções. A interdisciplinaridade surge como possibilidade de resposta às angústias e incertezas do cotidiano, pois como nos lembra Santomé:

Também é preciso frisar que apostar na interdisciplinaridade significa defender um novo tipo de pessoa, mais aberta, mais flexível, solidária, democrática. O mundo atual precisa de pessoas com uma formação cada vez mais polivalente para enfrentar uma sociedade na qual a palavra mudança é um dos vocábulos mais frequentes e onde o futuro tem um grau de imprevisibilidade como nunca em outra época da história da humanidade. (SANTOMÉ, 1998, p. 45)

Nesse trabalho, mais importante que definir interdisciplinaridade é refletir sobre as atitudes que constituem a interdisciplinaridade: atitudes de humildade diante dos limites do saber, sem deixar que isso o limite; a atitude de espera diante do que já está estabelecido para que a dúvida apareça e o novo venha à tona; atitude de deslumbramento e busca diante dos desafios; atitude de respeito ao olhar para o “velho” e transformá-lo em novo; atitude de cooperação que conduz às parcerias, ao compartilhar, às trocas, encontros e descobertas. Essas trocas representam um dos pilares para a busca de novos métodos de administração, já que esse olhar interdisciplinar nos faz entender, sob vários ângulos, a nova realidade do mundo globalizado.

Preocupados com a produção do conhecimento sob essa perspectiva, fomos buscar, junto aos diferentes enfoques teórico-metodológicos, o entendimento do momento atual, sob o olhar interdisciplinar.

Verificamos que os gestores utilizam o Planejamento Estratégico como ferramenta desse olhar interdisciplinar, pois ele tem como filosofia o constante acompanhamento, avaliação e reestruturação dos processos, na busca da excelência.

O sistema de Planejamento Estratégico representa essa filosofia de trabalho cuja essência é organizar, de maneira conjunta e disciplinada, as maiores tarefas da empresa e encaminhá-las para manter uma eficiência operacional nos seus negócios e guiar a organização para um futuro melhor e inovador.

O Planejamento esteve e está presente nas diferentes organizações, sejam elas públicas, privadas, pequenas, médias ou grandes, assim como no cotidiano das pessoas. Nem sempre sob essa nomenclatura, nem sempre com a mesma lógica, mas sempre com as fases que compõem o processo. E esse processo necessita de mudanças constantes, pois as situações ao nosso redor se alteram e essas mudanças trazem necessidade de rever projetos, avaliar e reavaliar ações, buscar novas soluções e essas mudanças somente acontecem se existir o desejo, a mão de um líder que guie a equipe na busca desse objetivo.

Nas organizações os modelos de gestão estão voltados para o desenvolvimento da organização em si, para sua ampliação e crescimento organizacional mediante propostas que aumentem as receitas e diminuam as despesas, tendo sempre como pano de fundo o crescimento contínuo dos lucros e a diminuição das despesas. A missão da organização, a visão de futuro e todo o planejamento das operações gravitam em torno do desenvolvimento e crescimento da organização e esse crescimento gira em torno da capacitação e crescimento das pessoas envolvidas no processo. Pois são as pessoas as responsáveis pelo planejamento, execução, avaliação, ao mesmo tempo em que usufruem os resultados obtidos.

Para conseguir o pleno sucesso desse trabalho administrativo, devemos ter, por trás dessas técnicas e teorias, um agente considerado como essencial, o líder. Um líder que se oriente no modelo de aprendizagem para uma condução das ações, em que impere a dignidade e a participação, as pessoas não sejam vistas como meros objetos e/ou recursos; um líder que consiga imprimir aos indivíduos a condição de atores, participantes na identificação da situação e nas decisões que provocam impacto sobre seus interesses. Para atingir isso é preciso reavaliar as premissas e praticar-se assumir uma posição de facilitador no processo de mudança, processo esse que vem exigindo respostas rápidas e criativas.

Para conseguir atingir tais objetivos, informações foram recolhidas de várias fontes; nessa busca foi possível verificar um grande número de obras e estudos sobre planejamento estratégico e liderança.

As discussões sobre o líder e seu papel estarão pautadas nas contribuições de Warren Bennis, James Bowditch, Anthony Buono e Cecília Bergamini.

Os conceitos de empreendedorismo mencionados neste trabalho representam as teorias de Say, Schumpeter, McClelland, Mintzberg, Filion, Drucker, Dolabela, Drayton e Dornelas.

O interesse pelo estudo responde, por um lado, à necessidade da preservação da cultura e da história, a um melhor entendimento do funcionamento das instituições e seus resultados, à busca da reflexão sobre práticas e, no momento oportuno, à obtenção de modelos de

soluções mais eficazes para outras instituições. Pois, como nos revela Ivani Fazenda, ao reler o passado com os olhos no presente e o pensamento no futuro, podemos promover um reencontro em que:

Conhecer a si mesmo é conhecer em totalidade, interdisciplinarmente. Em Sócrates, a totalidade só é possível pela busca da interioridade. Quanto mais se interioriza, mais certeza vai se adquirindo da ignorância, da limitação, da provisoriedade. A interioridade nos conduz a um profundo exercício de humildade (fundamento maior e primeiro da interdisciplinaridade). Da dúvida interior à dúvida exterior, do conhecimento de mim mesmo à procura do outro, do mundo. Da dúvida geradora de dúvidas, a primeira grande contradição e nela a possibilidade de conhecimento. Do conhecimento de mim mesmo ao conhecimento da totalidade. (FAZENDA, 2001, p15)

E são essas atitudes que, enquanto docentes, queremos que os alunos/administradores tenham, lembrando que, para os autores, atitude significa estabelecer, planejar e implementar ações organizacionais, operacionais e orçamentárias para garantir as vantagens competitivas da organização.

1. Liderança e Empreendedorismo

Utilizaremos nesse trabalho a definição de Líder como aquele que interpreta as necessidades do mundo, compreende o funcionamento do sistema social, se afirma diante de seus seguidores, transforma um grupo em uma equipe consciente dos seus objetivos e valores e os faz seguir adiante na busca desses ideais. Isso acontece porque os líderes influenciam as pessoas por meio do poder que possuem para controlar indivíduos, eventos ou recursos, e desta forma conquistam aquilo que desejavam. Esse poder é chamado Liderança.

Bergamini (1994, p. 27) coloca que, além dessa definição, existe uma diversidade de significados sobre liderança e isto se deve ao fato de cada autor escolher um aspecto do líder a ser observado, o que leva, conseqüentemente, à investigação de diferentes ângulos do

mesmo fenômeno, dificultando, assim, a escolha de uma definição como correta.

Não temos a intenção, neste trabalho, de esgotar todas as possíveis definições de líder e liderança, trabalharemos com algumas delas a fim de que fique clara a interpretação dada à importância do líder para o processo.

Robbins (2000, p. 304) define liderança como a capacidade de influenciar um grupo em direção ao alcance dos objetivos anteriormente definidos, e ressalta que nem todos os líderes são administradores e nem todos os administradores são líderes. Coloca ainda, que ambos – Administradores e Líderes – são imprescindíveis para o sucesso da organização, pois:

As organizações precisam de liderança forte e administração forte para atingir sua eficácia ótima. No mundo dinâmico de hoje, precisamos de líderes que desafiem o *status quo*, criem visões de futuro e sejam capazes de inspirar os membros da organização a querer realizar essas visões. Também precisamos de administradores para elaborar planos detalhados, criar estruturas organizacionais eficientes e gerenciar as operações do dia a dia.
(ROBBINS, 2000, p. 304)

Administradores, segundo o autor, são profissionais que executam planos e ações vislumbradas pela liderança; são os que normatizam, estruturam as ideias do líder. Em uma organização, ambos são necessários, um para antever possibilidades e outro para colocar em ação essas ideias; e isso se faz cada vez mais verdadeiro quando pensamos que, atualmente, o conhecimento é o bem principal das organizações. É ele, o conhecimento, o diferencial, aquilo que é buscado incessantemente para garantir o crescimento e a melhoria das instituições.

Os líderes não são a única fonte de conhecimento de uma organização, mas cabe a eles buscar outras fontes que possam garantir que o trabalho alcance os objetivos traçados. Para isso, deverão recorrer ao mercado e cercar-se de pessoas competentes que possam auxiliá-lo nesse caminho. Seriam administradores que colocariam

em prática suas ideias, seriam pesquisadores, sonhadores, outros líderes, todos aqueles que se fizessem necessários para garantir os objetivos da organização.

Liderar é esse exercício de formação, de condução das pessoas que fazem parte da equipe por caminhos que promovam o crescimento pessoal, o coletivo e o empresarial. Para tanto, o líder deve conhecer a organização da qual faz parte, entender sua história, seus objetivos, sua missão, assim como todos aqueles que compõem sua equipe de trabalho. Esse conhecimento é necessário para que ele possa adequar suas ações e conseguir o sucesso desejado. Os autores dessa linha colocam que a eficácia do líder é determinada pelo seu comportamento, pela forma como adapta seus padrões e conduta para se ajustar às necessidades de cada situação. Esse ajuste nos mostra que ser líder envolve diversos papéis como planejar, dirigir e controlar todos os recursos disponíveis da organização.

Pensando nesses diversos papéis do líder podemos dizer que ele necessita forçosamente de conhecer pessoas, principalmente aquelas que o seguem, pois, dessa forma, poderá cumprir mais eficazmente suas atribuições. Os grupos não são iguais, assim como não são iguais seus integrantes e esse é o grande desafio daqueles que ocupam posições de liderança; conhecê-los e entender que as pessoas possuem níveis de maturidade e competências diferentes e devem usar estratégias diferentes para conduzir cada um deles.

Essa é a grande missão da atuação do líder, e obter sucesso em sua liderança é criar um ambiente no qual as pessoas possam demonstrar suas maiores potencialidades, sentindo-se motivadas e responsáveis diretas pelos resultados alcançados, obtendo assim seguidores em potencial.

Os comentários expostos até agora reiteram a importância do líder na organização, seu papel de condutor da equipe para o sucesso da organização. Claro que ele não está sozinho nessa caminhada, seguidores são necessários para definir caminhos, mas é ele quem está à frente, motivando, indicando, planejando, revendo, monitorando, como um capitão no comando de seu navio. Se o capitão não tem objetivo, seu navio pode andar a esmo. Se acreditar que sozinho

chega ao seu destino, pode naufragar. Se não cuidar e acreditar em seus homens, pode não ganhar batalhas. Se acreditar, errar, acertar, tentar, planejar, replanejar, motivar, capacitar, mostrar caminhos, pode, junto com os demais, ganhar grandes batalhas.

Agindo dessa forma será também um empreendedor, aquele que empreende que assume riscos e começa algo novo. É um termo que contém as ideias de iniciativa e inovação. O empreendedor não é somente um fundador ou construtor de novos negócios/empresas; é uma forma de ser, uma concepção de mundo, uma forma de se relacionar que se traduz em energia para a economia, em alavanca de recursos, em impulso na busca de talentos, aquele que vai atrás das oportunidades, aproveitando-as de maneira fortuita, antes que outros o façam. É alguém que acredita poder transformar o mundo, um protagonista e autor ao mesmo tempo, que desenvolve competências adequadas, realiza a missão da organização com clareza dos objetivos a serem atingidos. Para isso, um líder empreendedor eficaz se faz importante, não um líder carismático ou egocêntrico, mas um líder que consiga levar a organização a empreender.

Na perspectiva de Mintzberg e Quinn (2001, p. 78), a visão do empreendedor influencia nos resultados do negócio e o espírito empreendedor está bastante ligado à criação da visão estratégica.

As disciplinas da graduação deveriam fazer com que o aluno seja esse líder empreendedor e entenda o que é uma organização, seja ela pública, privada, governamental, social, entenda que organizações são entidades criadas para atender às necessidades da sociedade, constituindo-se de sistemas voltados para o alcance de objetivos previamente definidos. É evidente que existe grande diferença de interesse e de características entre os diversos tipos de organização, mas sempre haverá um conjunto de regras e normas que garantirão a boa convivência dos diferentes grupos.

Uma leitura correta da realidade dessas regras e normas da organização pode aumentar a capacidade de formular e implementar políticas e em decidir corretamente, entre as diversas opções, qual a mais adequada. Esse entendimento da organização faz parte das atribuições de um Líder, que deve entender que gerenciar é uma ciência

e também uma arte, pois, ao mesmo tempo em que devem conhecer diferentes teorias administrativas, precisam desenvolver uma aguçada percepção para saber efetuar uma correta leitura situacional e escolher a estratégia mais adequada à realidade de sua organização. Para tanto, são necessários o fortalecimento das estratégias e a adoção de práticas de interlocução e participação adequadas à estrutura existente.

As teorias de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p.65) dizem que o pensamento estratégico é fruto de uma visão multidimensional, em que o líder tem que aprender a “olhar” para todos os lados para poder atingir um resultado positivo. Esse “olhar” para todos os ângulos significa ver à frente de seu tempo, antever as oportunidades que ainda não existem; olhar para trás, voltar-se para sua história enquanto organização para verificar as estratégias vitoriosas e as não vitoriosas, pois delas será possível retirar grandes lições. Significa ver de cima, ter uma visão global da situação antes de fazer uma opção de estratégia, sem esquecer de olhar para baixo, para sua realidade e seus problemas.

Todos esses olhares devem ter como filtro a criatividade, a humildade e a busca do conhecimento, e são esses filtros aliados à capacidade do olhar multidimensional que fazem surgir o empreendedor, o pensador estratégico.

[...] além de ver para os lados, os pensadores estratégicos precisam *ver além*. Ideias criativas têm de ser colocadas em contexto, para serem vistas em um mundo ainda por revelar. Ver além é diferente de ver à frente. *Ver à frente* é prever um futuro esperado, construindo uma estrutura a partir de eventos do passado – as descontinuidades são previstas intuitivamente. *Ver além* constrói o futuro – inventa um mundo que, caso contrário, não existiria. Mas resta um último elemento. Qual a utilidade de se ver tudo isso – à frente e atrás, acima e abaixo, ao lado e além – se nada é feito? [...] para que um pensador mereça o rótulo estratégico, ele também precisa *ver através*. Junte tudo isso e você terá pensamento estratégico como visão (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPE, 2000, p. 98) (Grifos do autor)

Esse olhar do líder em todas as direções serve como guia para traçar planos e propor ações sobre formas de agir. Os planos não se baseiam somente em programas formais que não levam em consideração a capacidade criativa de todos os participantes da organização.

As diretrizes do Planejamento Estratégico propõem o desenvolvimento de planos para que a organização tenha seus objetivos e para que se estabeleça a melhor maneira de alcançá-los. Além disso, os planos permitem: que a organização consiga e aplique os recursos necessários para a consecução de seus objetivos; que os membros da organização executem atividades compatíveis com suas metas e com os métodos escolhidos; que as inovações sigam o rumo desejado pelo planejamento; e que medidas de acompanhamento sejam aplicadas para que se possam tomar medidas corretivas se o ritmo do progresso for insatisfatório.

Os primeiros passos do Planejamento envolvem a seleção de objetivos para a organização. Depois, estabelecem-se objetivos para as subunidades da organização – suas divisões, seus departamentos, e assim por diante.

Estratégia é um papel ativo, consciente e racional desempenhado por gestores para a consecução dos objetivos de uma organização e, portanto, para o desempenho de sua missão. Uma estratégia estabelece uma mesma direção para a organização em termos de seus diversos objetivos e orienta o aproveitamento dos recursos usados para a organização seguir em direção a estes objetivos. Estratégia associa os recursos humanos e demais recursos de uma organização aos desafios e riscos apresentados pelo mundo exterior.

A função da empresa é de produzir bens e serviços para um determinado segmento do mercado. Esses produtos e serviços irão disputar com produtos concorrentes. Estabelece-se, nesta disputa, uma relação permanente entre as empresas e seus concorrentes, seus consumidores, o governo, entre outros. Essa relação determina o futuro da empresa que poderá crescer se consolidar, estagnar ou falir.

A empresa deve constantemente fazer com que essa relação se mantenha a seu favor. Assim sendo, quando o mercado muda suas exigências, as empresas devem imediatamente adequar-se a elas para

que essa relação Empresa X Mercado seja otimizada. Pensando nisso podemos dizer que o Planejamento Estratégico pode ser definido como o processo gerencial que visa criar ou modificar situações futuras, com o objetivo de aperfeiçoar a relação da empresa com o mercado, prevendo e otimizando oportunidades e pontos fortes da organização para contornar e/ou superar ameaças e pontos fracos das empresas, melhorando sua lucratividade. Para conseguir atingir tais objetivos os líderes da empresa devem estabelecer um conjunto coerente e sistematizado de prioridades e regras de decisão, que orientem o desenvolvimento e a construção da empresa em um horizonte de longo prazo.

Considerações finais

As informações a respeito do desenvolvimento das instituições são as responsáveis pelo conhecimento sobre a maneira pelo qual os gestores e as organizações fracassaram, superaram crises, prosperaram. Normalmente, estas informações são guardadas na memória e nos documentos daqueles que acompanharam e experienciaram o cotidiano dessas instituições, podendo ser resgatadas por meio de um esforço sistemático de pesquisa.

Nos meios empresariais, é fácil perceber organizações mais preocupadas em relatar e estudar sua trajetória, a fim de utilizá-la como ferramenta gerencial ou como ferramenta de marketing em períodos posteriores. Esta preocupação também tem despertado nos meios acadêmicos a realização de pesquisas que valorizam a importância e a preocupação de se conhecerem as culturas e as estratégias adotadas pelas instituições.

A construção dessa história permite que a instituição possa detectar e conhecer períodos de crescimento e períodos de estagnação, bem como as causas que provocaram estes fenômenos. Os processos de análise e diagnóstico desses períodos possibilitam à organização redefinir suas estratégias e muitas vezes reformular suas estruturas organizacionais. E esta redefinição ou reformulação ocorrerá de acordo com as soluções apresentadas pelo gestor, soluções estas

ligadas a execução de atividades, clareza com que metas e objetivos foram fixados; da relação entre atividades; e da escolha do tipo de controle (coercitivo, remunerativo ou normativo), de acordo com o tipo de organização e principalmente da atitude e criatividade dos envolvidos no grupo de gestão, pensado, aqui, em atitude como característica de busca, de procura de meios para atingir as metas colocadas.

O resultado de uso de referências como às apontadas acima depende de atributos técnicos, da liderança, do talento, do empenho, da capacidade analítica e do pragmatismo de ação dos gestores. E, por isso, não podemos deixar de ressaltar a importância do líder nesse processo, pois é esse profissional que está à frente das reuniões, conduzindo a equipe, buscando cooperação, criatividade e encorajando os trabalhos.

É nesse processo que podemos entender as diferenças entre o líder empreendedor e o líder, entre aquele que aprende a “olhar” para todos os lados e vê na cooperação e na interação dos conhecimentos da equipe oportunidades do crescimento coletivo. Aquele que por ser uma pessoa criativa, marcada pela capacidade de estabelecer e atingir objetivos mantém alto nível de consciência do ambiente em que vive usando-a para detectar oportunidades de negócios. Um aprendiz que continua a aprender a respeito de possíveis oportunidades de negócios e a tomar decisões moderadamente arriscadas que buscam a inovação.

Administrar, na era da informação, exige das instituições o desenvolvimento de competências para negociar, planejar em conjunto e operar em parceira. Estas competências certamente envolvem a capacidade de utilização de práticas de gestão que ajudem estas organizações a atingir seus objetivos; mas saber utilizar com maestria as técnicas de gestão não garante sucesso em um empreendimento, sendo necessário que exista na equipe de trabalho alguém que assuma riscos e comece ou recomece algo novo. Esse papel seria do Líder empreendedor cuja visão estratégica, habilidade e determinação levam ao encontro de soluções de problemas sociais num todo, visando a obter resultados significativos, promover mudanças

para melhorar a qualidade de vida das pessoas, garantir e preservar a riqueza da vida humana e renovar esperanças na existência de um mundo melhor. Acreditando nisso, se dirige aos focos da necessidade na busca de soluções para os problemas.

É esse o papel que queremos que nossos alunos exerçam o de Líderes Empreendedores, e é para isso que os estamos preparando.

REFERÊNCIAS

ANSOFF, H. I.; MCDONNEL, E. J. *Implantando a administração estratégica*. São Paulo: Atlas, 1993.

ASHOKA-MCKINSEY, Centro de Competência para Empreendedores Sociais. *Negócios sociais sustentáveis: estratégias inovadoras para o desenvolvimento social*. São Paulo: Peirópolis, 2006.

BATITUCCI, M. D. *Recursos humanos 100%: a função de RH no terceiro milênio*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2000.

BENNIS, W. *A invenção de uma vida: reflexões sobre liderança e mudanças*. São Paulo: Campus, 1996.

_____. *O futuro da liderança*. São Paulo: Futura, 2001.

BENNIS, W.; NANUS, B. *Líderes: estratégias para assumir a verdadeira liderança*. São Paulo: Harbra, 1998.

BERGAMINI, C. W. *Liderança administração do sentido*. São Paulo: Atlas, 1994.

_____. *Motivação nas organizações*. São Paulo: Atlas, 1997.

_____. *O líder eficaz*. São Paulo: Atlas, 2006.

BOWDITCH, J. L.; BUONO, A. F. *Elementos do comportamento organizacional*. São Paulo: Pioneira Thomson, 2002.

CAVALCANTI, M. et al. *Gestão estratégica de negócios: evolução, cenários, diagnósticos e ação*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

CHANDLER JR., A. D. *Organisation et performance des entreprises*. Les USA 1880-1948. Paris: Les éditions d'Organisation, 1992.

CHIAVENATTO, I. *Gestão de Pessoas*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

DEGEN, R. *O Empreendedor: fundamentos da iniciativa empresarial*. São Paulo: McGraw-Hill, 1989.

- DOLABELA, F. *O segredo de Luisa*. São Paulo: Cultura, 2006.
- DORNELAS, J. C. A. *Empreendedorismo*: transformando ideias em negócios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.
- DRUCKER, P. F. O futuro já chegou. *Revista Exame*, ano 34, n. 6, p. 112-126, 22 mar. 2000.
- FARAH, O. E. Empreendedorismo estratégico no terceiro setor: experiência e parcerias em diferentes segmentos de atuação. In: CAVALCANTI, M. (Org.). *Gestão social, estratégias e parcerias*: redescobrimo a essência da administração brasileira de comunidades para o terceiro setor. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 1, p. 272-330.
- FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.
- FAZENDA, I. *Conversando sobre interdisciplinaridade à distância*. São Paulo: PUC-SP/UNICID, 2001. [mimeo].
- _____. *Interdisciplinaridade*: história, teoria e pesquisa. 4. ed. Campinas: Papirus, 1999.
- FILION, L. J. Empreendedorismo: empreendedores e proprietários-gerentes de pequenos negócios. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 34, n. 2, p. 05-28, abr./jun. 1999.
- GIL, A. C. *Gestão de pessoas*: enfoque nos papéis profissionais. São Paulo: Atlas, 2001.
- HANDY, C. *A era da transformação*: A transformação no mundo das organizações. São Paulo: Makron Books, 1997.
- LOBO, E. História empresarial. In: CARDOSO, C. F.; VAINFAS, R. (Org.). *Domínios da história*. Ensaios de teoria e metodologia. Rio de Janeiro: Campus, 199, p. 218-253.
- MINTZBERG, H. *Criando Organizações eficazes*. São Paulo: Atlas, 1995.
- MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. *Safari de estratégia*: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Tradução Nivaldo Montingelli Jr. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- PORTER, M. E. *Estratégia competitiva*: Técnicas para análise de indústrias e da concorrência. Tradução de Elizabeth Maria de Pinho Braga. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

SANTOMÉ, J. T. *Globalização e interdisciplinaridade: o currículo integrado*. Porto Alegre: ARTMED, 1998.

SOTO, E. *Comportamento organizacional*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

SOUZA, A. R.; FERREIRA, V. C. P. *Introdução à administração: uma iniciação ao mundo das organizações*. Rio de Janeiro: Pontal, 2000.

SOUZA, V. L. *Gestão de resultados de pessoas e equipes: julgamento ou diálogo?* Rio de Janeiro: FGV, 2002.

TACHIZAWA, T.; FERREIRA, V. C. P.; FORTUNA, A. *Gestão com pessoas: uma abordagem aplicada à estratégia de negócios*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

TACHIZAWA, T.; SCAICO, O. *Organização flexível: Qualidade na gestão de processos*. São Paulo: Atlas, 1997.

TEIXEIRA, H. J.; SANTANA, S. M (Coord.). *Remodelando a gestão pública*. São Paulo: Edgard Blucher, 1994.

VERGARA, S. C. *Gestão de pessoas*. São Paulo: Atlas, 2000.

VROOM, V. (Org.). *Gestão de pessoas, não de pessoal*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

AS PRAÇAS: HISTÓRIA, USOS E FUNÇÕES

PARKS: HISTORY, USES AND FUNCTIONS

Thiago Hernandes de Souza LIMA¹

RESUMO: Quem de nós não possui alguma lembrança, mesmo que remota, de momentos de lazer, de convívio e de entretenimento vivido nas praças? Tidas como um dos principais ícones urbanos, as praças ao longo da história exerceram diferentes formas de usos e funções, partindo da *ágora grega* – mãe da praça ocidental – até a *praça contemporânea*. Assim, esse ensaio tem por objetivo realizar uma revisão histórica das várias formas de concepção das praças diante dos diferentes usos e funções atribuídos a ela ao longo da história. **UNITERMOS:** praça; turismo; história; pesquisa.

ABSTRACT: Who doesn't have some memories, even remote, of moments of leisure; conviviality and entertainment at parks or squares? Known as one of the main urban icons, parks had different ways of uses and functions along the history, from Greek *ágora* – mother of the western square – to the contemporary squares or parks. So, the aim of this article is to accomplish a revision history in the several ways of conception of squares towards its different uses and functions throughout history. **UNITERMS:** square; tourism; history; research

¹ Geógrafo; Mestre em Análise Ambiental. Professor de Geografia no Ensino Médio e de disciplinas na área ambiental no Centro Paula Souza.

1. A praça no mundo e sua evolução histórica

Muitas são as definições referentes ao termo *praça*. Mesmo havendo muitas divergências e discussões sobre um consenso na definição de seus usos e funções, todos concordam que são espaços públicos característicos do meio urbano.

No decorrer da história e com a evolução das cidades e o papel das praças se alterou significativamente no contexto urbano; entretanto, o papel, a função, o caráter social que sempre a permeou, permaneceu com a sua mais peculiar característica, ou seja, de ser um espaço onde o cidadão pode circular livremente, sem restrições, de ser local de encontro, de lazer e de discussões.

Conforme afirma De Angelis (2000), “tem sido usual o estudo das praças a partir de uma visão arquitetônica e, mais recentemente, pelo enfoque da percepção ambiental”. Nesse trabalho, estaremos contemplando as praças não somente como estrutura física, mas também enquanto espaço destinado e ocupado pelo homem para usos e funções das mais diferentes. E é justamente por considerar esses mais diversos atributos que realizamos uma análise qualitativa para avaliar se esses espaços vitais para a harmonia urbana possuem condições de abrigar os mais diferentes usos de uma população urbana cada vez mais crescente.

Atualmente, estudiosos e pesquisadores do assunto resgatam a força cívica e histórica das “ágoras gregas”, dos “fóruns romanos” com o intuito de demonstrar a força que esses espaços, ou seja, as praças, possuíam na Europa Medieval, sendo caracterizadas como espaços polivalentes, caracterizados pela existência de manifestações populares.

Conforme nos afirma Robba & Macedo (2002, p.15): “as *piazze italiane*, as *places royales* francesas, as *plazas mayores* espanholas e as *squares* inglesas também são frequentemente objeto de estudos sobre a formação do espaço público urbano e estão normalmente associados ao ideal máximo de praça pública”.

Conforme De Angelis (2000) lembra que, no decorrer da História, a praça tem sido um espaço no qual fatos da maior rele-

vância ocorreram. Na ágora, Sócrates fora colocado sob processo. No Fórum de Roma nasceu o Império homônimo. A Praça de São Petersburgo foi o berço da Revolução Comunista na extinta União Soviética. Na Plaza de Mayo, em Buenos Aires, surgiu e resiste o movimento de mães que buscam seus filhos desaparecidos durante o regime militar. A Praça de Tiananmen – ou T’ien-Na-Men – (Praça da Paz Celestial), em Pequim, é símbolo e testemunha da agonia e morte dos que buscavam democracia e liberdade na primavera de 1989.

A sociedade, em constante mutação, tem conferido feições diversas às praças ao longo do tempo. Assim o é desde a *ágora* onde, segundo SALDANHA (1993), mais do que praça de mercado ela era o espaço central e vital, tornado historicamente símbolo da presença do povo na atividade política. Os gregos diziam que havia povos com ágora e povos sem ágora, uns com liberdade e outros sem liberdade. Centro dinâmico da cidade grega, a ágora é a antecessora remota de nossas praças. Quando de sua origem, era o local de reunião dos cidadãos; espaço aberto, foco da composição urbanística onde se fazia uso da palavra, falava-se de política e se formavam as correntes de opinião. Nela se fazia presente o cidadão comum que fazia valer seu direito de expressar seu pensamento. Para MUMFORD (1982) a função social do espaço aberto persistiu nos países latinos – *plaza*, campo, *piazza*, *grand-place* – descendendo diretamente da ágora. (DE ANGE-LIS, 2000, p. 40)

Deveras importante lembrar que a morfologia das praças medievais europeias, estava inserida na dinâmica e no contexto da cidade de épocas passadas, fato esse que muito difere da realidade das praças brasileiras.

Assim sendo, pode-se afirmar que o Brasil possui milhares de praças, todavia, pouquíssimas possuem o “glamour”, o “requisito” e a “história” das celebradas praças medievais e renascentistas europeias.

Mas o que seria a praça hoje para os cidadãos urbanos “modernos”? Podemos entender cidade como um espaço amplo e diversificado, complexo, não havendo uma única forma ou função para determinados espaços, e sim, uma série de possibilidades, materializadas por inúmeras identidades práticas e cotidianas, que variam conforme a vivência, expectativa e imaginário de cada frequentador, através de ajustes aos novos arranjos dos lugares.

Vale ressaltar que nas cidades interioranas e até mesmo nas vilas rurais, as praças estão associadas a locais não apenas de encontro, mas também de entretenimento, com a realização de “quermesses” ou outras manifestações das diferentes culturas regionais.

Nos bairros periféricos acabam sendo associadas ao ócio e a incipientes atividades de negócio.

Nas praças de cidades de porte médio a grande, cenas como práticas de atividades esportivas, bate-papo diário entre aposentados, casais namorando, jovens passeando, conversas no final da tarde têm sido cada vez menos comum, em virtude de diferentes razões, dentre as quais podemos citar a falta de segurança e de manutenção dos equipamentos.

Infelizmente, nesses casos, tem sido relegada à algumas praças a simples função de local de passagem e de referência, negando, assim, todo o glamour que outrora permeava o imaginário das praças.

Conforme as cidades vão crescendo e as praças vão sendo incorporadas ao cenário urbano sem planejamento, estas acabam deixando de ser pontos específicos do lazer e do encontro, passando a ser apropriadas por atividades do comércio, estacionamento de veículos e, dependendo de sua localização, transformam-se em locais de atividades ilícitas, essas últimas mais comuns nos centros urbanos de maior porte.

Vale ressaltar que, independentemente do que se buscam, as praças são marcadas por uma grande fluidez na circulação de pessoas.

Quando falamos em praças, principalmente nós moradores de área tropical, logo nos vêm em mente áreas que deveriam ser repletas de “verdes” – gramados, árvores, pássaros etc. Entretanto, quando falamos de um universo tão amplo e antigo como as praças, se faz

de suma importância relembrar que esses espaços possuem formas, feições, usos e funções dos mais variados possíveis, indo desde espaços repletos de verdes com gramados, árvores, flores, áreas de lazer até espaços completamente impermeáveis sem nenhum “verde” e, mesmo assim, cumprindo a sua função.

A abrangência do termo gera algumas distorções quanto à terminologia dos espaços urbanos, pois algumas áreas batizadas de praça são apenas canteiros ou jardins urbanos remanescentes do traçado do sistema viário. Essa constatação é muito comum na realidade desse estudo. Canteiros centrais de avenidas, jardins, rotatórias, taludes e encostas ajardinadas são exemplos de jardins urbanos comumente chamados de praças.

Desse modo, podemos dizer que existe uma dificuldade com relação aos diferentes termos utilizados sobre as áreas verdes urbanas. Similaridades e diferenciações entre termos como áreas livres, espaços abertos, áreas verdes, sistemas de lazer, praças, parques urbanos, unidades de conservação em área urbana, arborização urbana e tantos outros, confundem os profissionais que trabalham nessa área. Esse problema existe nos níveis de pesquisa, ensino, planejamento e gestão dessas áreas e, conseqüentemente, nos veículos de comunicação. Nesse sentido foi desenvolvido um trabalho por Lima et al. (1994), na tentativa de definir esses termos, através de consultas a profissionais que trabalham nessa área e a experiência do grupo que desenvolveu o trabalho. A seguir apresentamos algumas definições retiradas desse trabalho:

- *Espaço Livre*: Trata-se do conceito mais abrangente, integrando os demais e contrapondo-se ao espaço construído em áreas urbanas. Assim, a Floresta Amazônica não se inclui nessa categoria; já a Floresta da Tijuca, localizada dentro da cidade do Rio de Janeiro, é um espaço livre.
- *Área Verde*: Onde há o predomínio de vegetação arbórea, englobando as praças, os jardins públicos e os parques urbanos. Os canteiros centrais de avenidas e os trevos e rotatórias de

vias públicas, que exercem apenas funções estéticas e ecológicas, devem, também, conceituar-se como área verde. Entretanto, as árvores que acompanham o leito das vias públicas, não devem ser consideradas como tal, pois as calçadas são impermeabilizadas.

- *Parque Urbano*: É uma área verde, com função ecológica, estética e de lazer, entretanto com uma extensão maior que as praças e jardins públicos.

Tomando como base os dois principais referenciais teóricos desse trabalho, De Angelis (2000) *A praça no contexto das cidades*: o caso de Maringá – PR e *Praças brasileiras* (2002), de Robba & Macedo, podemos entender praças como espaços livres públicos no cenário urbano, destinados ao lazer e ao convívio da população, acessíveis aos cidadãos e livres de veículos, sejam esses espaços contemplados por áreas verdes ou não.

Dessa forma, independentemente de ser praça, jardins, canteiros, parques ou qualquer outra denominação, esse “espaços verdes” são de fundamental importância, atuando diretamente na melhoria da qualidade ambiental, pois permitem melhor circulação de ar, insolação e drenagem, além de servirem como referenciais cênicos da cidade.

Vale ressaltar que qualquer que seja a denominação ou classificação recebida, um espaço público só pode ser entendido como praça se possuir alguma função social no contexto urbano, como atividades de lazer e recreação, ser local de encontros e debates comunitários, ser, antes de tudo, frequentado por pedestres.

Dentro do contexto urbano, pode-se considerar a praça como um local onde o usuário mantém ordem e controle sobre o mundo natural e onde também há uma expectativa de como as plantas devem se comportar na cidade. Somado a isso, considere-se a praça como um local conflitante, onde as plantas trazem emoção e o “cimento” ardor, e o usuário, as prerrogativas que o levaram a frequentar tal espaço.

No que tange ao direito dos espaços públicos, escreve Santos (1996, p. 48), “Hoje, os espaços públicos (praias, montanhas, calçadas etc.) foram impunemente privatizados”. Pode-se dizer mais que isso. Os espaços que não foram “privatizados” acabaram sendo, com algumas poucas exceções, deixados à mercê da “sorte”, do tempo e das consequências dos usos inadequados por parte da população e dos maus tratos por parte do poder público.

Muitas dessas situações vividas pelas praças nas cidades brasileiras devem-se a inúmeros fatores, tais como o abandono por parte do poder público e a mudança de comportamento da população urbana, que, em nome da “tecnologia” e da “modernidade”, deixou de frequentar e de zelar por esses espaços de vital importância para a construção de um ambiente urbano saudável.

Assim, tem sido muito comum, nas praças, a perda de espaços de convivência e encontro que cedem lugar a estacionamentos para veículos automotores, principalmente nas áreas centrais das grandes cidades. As calçadas e as praças, além de estacionamentos, têm sido tomadas pela presença, cada vez mais intensa, de camelôs e de ambulantes, comercializando os mais diversos produtos.

Dessa forma, o morador da cidade, principalmente aquele de menor poder aquisitivo, ao qual por essa situação não é “permitido” frequentar espaços alternativos como shoppings, clubes particulares dentre outros espaços, acaba tendo uma das suas únicas alternativas de entretenimento, lazer e encontro barradas, em virtude de usos inadequados de logradouros públicos e do descaso das autoridades competentes, que não atuam como agentes fiscalizadores e zeladores desses espaços.

As cidades carregam o potencial de ser o local a oferecer as mudanças e as alterações de comportamento para as pessoas que ali residem. Dessa forma, esses espaços urbanos – praças – carregam, congregam e dão valores a essas mesmas cidades. Entretanto, vale ressaltar que é mediante a importância que o morador dá as praças que essas irão influenciar as cidades, seja positiva ou negativamente.

Outra função exercida pelas praças e que em muitas situações passa despercebida aos “cidadãos” – moradores e frequentadores das cidades – é a sua importância como referencial de orientação, uma vez que esses espaços conduzem a uma organização de centralidade, e de localização, função inerente à praça urbana.

Managni (1996) observa que as praças ligam-se a finalidades diversas no âmbito da vida social. Revelam o próprio significado/essência da cidade, sendo muito comum ambas se confundirem. É, sentir nesse lugar, colocado no interior das cidades, que se abriga a coletividade/ diversidade, possibilitando o “encontro entre desconhecidos, a troca entre diferentes, o reconhecimento dos semelhantes, a multiplicidade de usos e olhares tudo num mesmo espaço público, e regulado por normas também públicas”.

2. A praça brasileira

Desde a Antiguidade os jardins têm sido designados como locais propícios à meditação e à contemplação junto à natureza. O jardim representava a metáfora do Éden, associado a sua compreensão, o imaginário do paraíso.

Os jardins ocidentais, até o final do século XVIII, guardavam o intuito de serem um lugar de paz e tranquilidade; entretanto estavam quase que sempre confinados em palácios, mosteiros e conventos.

Foi na Europa, em finais do século XVIII e início do XIX, que apareceram os primeiros espaços ajardinados destinados ao uso da coletividade. Eram os chamados passeios públicos ou alamedas, que mantiveram as características dos jardins palacianos, como áreas de contemplação, meditação, passeio e fruição dos prazeres ao ar livre.

Entretanto, raramente esses espaços eram encontrados nas cidades coloniais brasileiras, estando restritos às propriedades religiosas ou aos quintais das residências, onde eram cultivadas espécies arbóreas frutíferas, hortaliças e plantas medicinais.

O chamado novo mundo, principalmente a sua porção católica, construiu os primeiros jardins públicos contemporâneos aos da Eu-

ropa. No Brasil, como marco dessas benfeitorias, se destaca o Passeio Público do Rio de Janeiro como o primeiro espaço ajardinado público do Brasil; contudo, esse espaço, a priori, estava destinado somente ao deleite da elite burguesa da sociedade carioca.

De grande importância destacar que o Passeio Público do Rio de Janeiro entrou em decadência após alguns anos de sua construção. A inexistência de uma classe burguesa urbana que necessitasse daquele espaço não oficial para suas manifestações, ao lado da multiplicidade de usos que as praças e largos coloniais permitiam, transformou o Passeio Público do Rio de Janeiro em um espaço vazio, inseguro e pouco atraente para a aplicação de recursos públicos.

É nesse momento que:

[...] as praças e as ruas mais importantes passam a receber tratamento de jardim sendo ornadas com canteiros de árvores e flores ornamentais. Como era de se esperar, o sucesso do processo de ajardinamento da cidade é enorme, e algumas das praças coloniais mais antigas e tradicionais recebem vegetação e tratamento de jardim, perdendo algumas de suas peculiaridades como largo, pátio e terreiro. (ROBBA e MACEDO, 2003, p. 26)

A influência exercida pela França e Inglaterra e as necessidades de o país se conectar com a nova ordem social, econômica, na virada do século XIX, proporcionaram o surgimento de movimentos e campanhas de modernização e embelezamento das cidades, visto que era necessário que a cidade deixasse de ser símbolo colonial e passasse a ser símbolo republicano. Nesse contexto, as cidades são transformadas e passam por uma verdadeira mudança na concepção do característico paisagístico urbano, com o surgimento dos bairros-jardins e dos *Boulevards*.

Nessa nova concepção urbana, bairros passam a ser reformulados e os que surgem já entram dotados de jardins, de avenidas com canteiros centrais. A ideia, nessa nova concepção, era de transformar a cidade num verdadeiro parque urbano.

A praça colonial, outrora usada como mercado, área de manifestações de cunho militar e político e área de recreação, perde algumas funções, mas, recebe outras no lugar. São minimizados os usos comerciais e militares e ela passa a ser local destinado à contemplação da natureza e ao descanso.

Conforme afirma Robba & Macedo (2003), o surgimento da praça ajardinada é um marco na história dos espaços livres urbanos brasileiros, pois altera a função da praça na cidade. O mercado foi transferido para edificações destinadas a atividades comerciais; as demonstrações militares de poder perdem força no Brasil Republicano. A praça agora é um belo cenário ajardinado destinado às atividades de recreação e voltado para o lazer contemplativo, a convivência da população e o passeio.

Entretanto, vale ressaltar aqui que as praças ajardinadas deveriam ser frequentadas seguindo algumas normas de conduta e comportamento bastante rígidas e hierarquizadas, não se assemelhando em nada ao antigo “largo colonial”. É justamente nesse cenário que as praças mais importantes passam a ser alvo de execução de projetos de paisagismo.

O exemplo clássico dessa nova concepção de praças é o Passeio Público do Rio de Janeiro.

A literatura sobre os espaços públicos urbanos reitera que a vida na praça era o reflexo da festa e do riso, conforme Bakhtin (Apud SEGAWA, 1996):

[...] os gênios artísticos e burgueses da praça pública estão frequentemente tão estreitamente misturados, que é por vezes difícil traçar um limite preciso entre eles. A praça no fim da Idade Média forrava um mundo único e coeso onde as tomadas de palavra estavam impregnadas do mesmo ambiente de liberdade, franqueza, familiaridade.

As áreas livres no meio urbano são planejadas com o objetivo de oferecer a oportunidade de contato contemplativo e recreativo com a natureza, em contraste com as atividades comerciais. As áreas públicas como praças, parques, passeios, jardins, passaram a ser de-

signadas e protegidas do impacto visual, ruídos e poluição, centrando-se, portanto, no embelezamento e na racionalidade da paisagem.

Na nova concepção de cidade moderna, arrojada, dinâmica e acima de tudo limpa, não era mais permitida a “construção” de espaços ecléticos. Nesse momento, a cidade deveria ser planejada de forma funcional, onde as necessidades de circulação, habitação, trabalho e lazer deveriam ser supridas e adequadas às necessidades da população.

Foi a partir da década de 1940, sob forte influência dos arquitetos Roberto Burle Marx, Thomas Church e Garret Eckbo, que começaram a se fazer os primeiros sinais de mudança nos traçados dos espaços públicos urbanos. As praças, objeto central desse estudo, passaram a ter definidas em suas funções, com programas de lazer ativo, ou seja, práticas de esportes e recreação infantil.

É lógico que essas alterações não ocorreram de modo imediato e em todas as localidades, entretanto, percebe-se forte influência desse novo “traçado” nas praças que foram concebidas após esse período.

No início dos anos de 1990, o Brasil passa a sofrer influência de arquitetos americanos, espanhóis franceses e japoneses. O volume do tráfego de veículos automotores, a crescente escalada da violência, e a constante degradação do ecossistema urbano, dentre outros fatores dessa natureza, passaram a fazer parte de muitas cidades brasileiras.

Essa nova realidade forçou a revisão de alguns conceitos relativos à função dos espaços públicos urbanos, permitindo, assim, uma maior liberdade de traçado e de concepção, que varia conforme o local da sua implantação.

Sob essa influência, os espaços públicos voltam a ser palco de atividades comerciais e de serviços, lembrando, como afirma Robba & Macedo (2003), a tradição do largo colonial, usado como mercado ao ar livre, que as políticas sanitaristas baniram das praças ajardinadas.

O traçado desses espaços denominados de contemporâneos transita livremente entre os traçados geométricos, gráficos e rígidos

até as mais irreverentes formas pós-modernas. Liberdade e irreverência são as palavras mais adequadas para definir essa linha de projeto, ainda não presente na maioria dos espaços públicos.

O final do século XX caracteriza-se pela extrema velocidade de comunicação e troca de informações, que abrangem todas as instâncias do cotidiano e superam as possibilidades de conhecimento até então experimentadas, onde essa comunicação voraz e veloz permeia o mundo urbano.

O reflexo dessas mudanças de comportamento também se observa nos projetos de praças e jardins, ou seja, nos espaços livres urbanos.

Os projetos das praças contemporâneas são típicos dos anos de 1990. Em virtude do fato de que não é possível romper e negar a influência de linhas arquitetônicas anteriores, é comum encontrarmos linhas contemporâneas ainda misturadas a outras linhas.

As praças contemporâneas são representadas em uma conjuntura urbana que aceita muitas formas de expressão. Da mesma forma que ocorre na praça moderna, a contemporânea é marcada pelo uso contemplativo, pela vivência e pelo lazer ativo. As atividades comerciais, quando fazem parte, são reflexos da herança deixada pelas praças coloniais.

Ale disso, nesse traçado, pretende-se também fazer “frente” aos *shoppings centers*, tornando esses locais atrativos, principalmente por meio das chamadas *praças de alimentação*.

REFERÊNCIAS

DE ANGELIS, B. L. D. *A praça no contexto das cidades: o caso de Maringá-PR*. 2000. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo. 2000.

MANAGNI, J. G. C. Quando o campo é a cidade: fazendo antropologia na metrópole. In: MANAGNI, J. G. C.; TORRES, L. L. (org.) *Na Metrópole: textos de antropologia urbana* São Paulo: Edusp, 1996.

ROBBA, F. *A praça contemporânea nas grandes capitais brasileiras (1990 a 2004)*. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo. 2004.

ROBBA, F.; MACEDO, S. S. *Praças brasileiras*. São Paulo: Edusp, 2003.

SEGAWA, H. *Ao amor do público: jardins no Brasil*. São Paulo: FAPESP, Studio Nobel, 1996.

A VEICULAÇÃO DE MENSAGENS DE PROPAGANDA EM PUBLICAÇÕES PERIÓDICAS E SUAS IMPLICAÇÕES NO DIREITO TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

ADVERTISEMENT IN WRITTEN PRESS AND ITS IMPLICATIONS ON BRAZILIAN TAX LAW

Valéria R. Bazzo Nasraui Cardoso SOUZA¹
Cíntia Maria TRAD²

RESUMO: Visando ampliar as reflexões acerca da interpretação do dispositivo constitucional contido no inciso II, do artigo 155 da Constituição Federal/88, que outorgou competência tributária aos Estados e ao Distrito Federal para constituírem e cobrarem ICMS sobre as prestações, por qualquer meio, de serviço de comunicação de qualquer natureza, o presente estudo teve como objetivo a verificação do percentual de páginas de revistas brasileiras de generalidades, que seriam utilizadas para veicular mensagem de propaganda de produtos ou serviços. Teve como objeto de estudo, dentre as revistas brasileiras de circulação nacional, quatro títulos, cujos fascículos foram publicados no período de janeiro a junho de 2006. O trabalho aponta, mediante embasamento literário, que a veiculação de mensagens de propaganda em publicações periódicas caracteriza-se como sendo prestação de serviço de comunicação passível de ser tributada pelo ICMS. A efetivação das receitas que elas podem gerar permitirá um aumento de receita pública sem a contrapartida do aumento da carga tributária. O percentual médio apurado de 33,052% de páginas pu-

1 Graduada em Direito pela Universidade de Marília- UNIMAR(2007). Graduada em Biblioteconomia pela FFC-UNESP-Marília (1990).

2 Possui graduação em Direito pelo Fundação Eurípedes Soares da Rocha (1997) , especialização em Pós Graduação *Latu Sensu* Processo Civil pelo Fundação Eurípedes Soares da Rocha (2002) e mestrado em Direito pela Universidade de Marília (2006) . Atualmente é Proprietária do Escritório Jurídico e professor titular da Universidade de Marília. Tem experiência na área de Direito , com ênfase em Direito Privado.

blicadas e vendidas para veiculação de mensagens de propaganda confirma a grande opção por este meio de divulgação de produtos e serviços, que se mostra como potencial fonte de receita tributária prevista constitucionalmente, porém inexplorada pelos Estados e pelo Distrito Federal. **Palavras-chave:** incidência do ICMS em propagandas; receitas tributárias; Artigo 155, inciso II da Constituição Federal.

ABSTRACT: The 1988 Federal Constitution, article 155 – II, which gave tributary competence to the states and the Federal District to constitute and charge ICMS (tax on goods and services) on any communication service. In order to broaden reflections about the constitution comprehension, the aim of this paper was to verify the percentage of pages in Brazilian general magazines that advertises products and services. We looked into four magazines published from January to June 2006. Messages on magazines advertisement are considered as communication service and it can be charged by ICMS. The money they bring can increase public income without increasing taxes. The average amount of pages published and sold was 33.052%. That confirms how great the option of this means of communication for products and services is, hence, a potential source for income which is in the Constitution, although states and the federal District hardly explore. **UNITERMS:** tax on advertisement; tax income; Federal Constitution article 155 – II.

A Constituição Federal, no inciso II do seu artigo 155, outorga, aos Estados e ao Distrito Federal, competência tributária para instituírem tributação sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte e de comunicação, nos seguintes termos:

Art. 155 - Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

[...]

II - Operações relativas à circulação de mercadorias e sobre *prestações de serviços* de transporte interestadual e intermunicipal e *de comunicação*, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior. (grifo nosso).

Trata-se do tão conhecido ICMS, imposto pertencente à competência dos Estados e do Distrito Federal que, ao lado do ISS, de

competência municipal e do IPI, de competência federal, compõe a tríade de impostos que gravam o consumo.

É a maior fonte de receitas dos Estados e do DF e o imposto que registra, dentre todos que integram o sistema tributário nacional, a arrecadação do maior volume de dinheiro.

Não se tem uma exata definição sobre quando surgiu o ICM, mas pode-se afirmar que se trata de um tributo dos mais modernos, que traz consigo características que o diferenciam dos impostos que cobrados no Brasil antes do seu aparecimento. Da época do Império, por exemplo, podemos citar a tributação que onerava algumas mercadorias, mas cuja sistemática de cobrança era bastante diferente, já que onerava a mercadoria e o seu uso. O ICMS, ao contrário, não é cobrado sobre a mercadoria ou sobre o serviço, mas sim sobre o valor a eles agregado. Por isso fala-se em “imposto sobre a circulação de mercadorias”, em vez de imposto sobre as mercadorias.

O ICM foi criado no Brasil e a sua incidência não recaía sobre as prestações de serviços de transporte e de comunicação, mas apenas sobre a circulação de mercadorias. Foi com a Constituição de 1988 que se ampliou o campo de incidência, incluindo-se nele também as prestações de serviços de transporte e de comunicação, fatos até então pertencentes à competência tributária da União e sob o guante do Fisco Federal. Com a mudança implantada pela Constituição de 1988, iniciou-se a era do ICMS, onde o “S” representa os fatos relativos às prestações dos serviços de transporte e de comunicação.

Após um longo período no qual a regulamentação do ICMS esteve a cargo do convênio ICMS 66/88, celebrado entre os Estados e o Distrito Federal e com validade assegurada pelo § 8º do artigo 34 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, finalmente, em 13/09/96, foi promulgada a Lei Complementar Federal nº 87, que entrou em vigor no primeiro dia do mês de novembro do mesmo ano, cuja missão era, substituindo o convênio, fazer, ela mesma, a regulamentação desse imposto estadual, papel que é seu por expressa disposição constitucional (artigo 146, III, “a”).

O artigo 2º desta lei, ao definir as hipóteses de incidência do ICMS, prevê, pelo seu inciso III, o seguinte:

Art. 2º - O imposto incide sobre:

[...]

III - prestações onerosas de serviços de comunicação, por qualquer meio, inclusive a geração, a emissão, a recepção, a transmissão, a retransmissão, a repetição e a ampliação de comunicação de qualquer natureza.

Como se vê e como já antes referido, o ICMS não grava apenas as operações mercantis, mas também as prestações de serviços de transporte e de comunicação. Não interessa ao presente estudo, porém, a parte relativa às operações de circulação de mercadorias nem as prestações de serviços de transporte. Analisar-se-á apenas a parte que trata das prestações de serviços de comunicação, objeto central do presente trabalho.

Uma das questões relativas ao ICMS, que se apresenta problemática, é a questão que envolve as publicidades veiculadas em revistas. Parece fora de dúvida que elas caracterizam modalidade de comunicação que, não sendo gratuitas, caracterizam ainda prestação de serviços. E, sendo serviços de comunicação, estão obviamente dentro do campo de incidência do ICMS.

1.1 Prestação de serviços

A tributação das prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações, pelos Estados e pelo Distrito Federal, consubstancia-se numa exceção à regra de competência dos Municípios. Exceção, aliás, trazida pelo próprio texto constitucional no inciso III do artigo 156, que estabelece a competência dos Municípios, nos seguintes termos:

Art. 156 - Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

[...]

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

Como se vê, a tributação sobre todos os serviços pertence como regra, aos Municípios, ficando a exceção por conta dos serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, que são os definidos no inciso II, do artigo 155, e que pertencem aos Estados e ao Distrito Federal.

Cumprelembrar que é equivocado imaginar que os impostos, tanto o dos Municípios como o dos Estados, incidirão sobre os serviços. Os serviços caracterizam o que se convencionou denominar de matéria tributada ou matéria tributável. A dinamicidade da fenomenologia da incidência tributária impede tributar estaticamente, ou seja, não há como tributar o serviço em si, mas sim quem o executa. Haverá sempre uma conduta, um fato, um acontecimento, estes sim objetos da incidência do imposto. Essa conduta é o núcleo da hipótese tributária, a qual, se ocorrer (e somente se ocorrer), dará nascimento à obrigação de se pagar o imposto.

Dizer que se tributa a prestação de serviços tem mais significação do que a literalidade e o sentido de base que a expressão pode suscitar, pois não significa que se estará tributando a simples realização dos serviços, mas somente a realização do serviço a título negocial. Por exemplo, alguém pode cuidar do seu jardim num final de semana, quando então estará *realizando* um serviço de jardinagem, mas não prestando um serviço de jardinagem. Mas esse alguém pode fazer disso uma atividade lucrativa, se passar a cuidar dos jardins de outras pessoas mediante uma remuneração, quando estará, então, nesse caso, *prestando* serviços de jardinagem e não apenas realizando um serviço de jardinagem. No primeiro caso não se configura a hipótese de tributação, mas no segundo sim.

Prestação é sempre o objeto de uma obrigação, e dentre as fontes dessa obrigação estão os contratos. Essa prestação de serviços é, portanto, contratual e a título oneroso, isto é, capaz de proporcionar ao agente prestador uma vantagem de ordem econômica, contra a qual fica ele obrigado a oferecer a prestação. A lei complementar nº 87/96, ao definir sobre a incidência do ICMS, assim estabelece em seu artigo 2º:

Art. 2º - O imposto incide sobre:

[...]

III - prestações onerosas de serviços de comunicação, por qualquer meio, inclusive a geração, a emissão, a recepção, a transmissão, a retransmissão, a repetição e a ampliação de comunicação de qualquer natureza.

Esclarecido que a conduta eleita pela norma definidora da incidência do imposto é a conduta de executar serviços na visão dinâmica de prestação de serviços, pela qual deve o agente prestador receber uma remuneração, examina-se em seguida a questão dos serviços de comunicação.

1.2 Serviço de comunicação para efeito de tributação pelo ICMS

Da leitura do dispositivo constitucional que outorga competência aos Estados e ao Distrito Federal para a instituição do imposto sobre a prestação de serviço de comunicação, não resta dúvidas quanto a incidência do imposto, gravar todas as prestações de serviços de comunicação em vez de apenas o serviço de telecomunicação, que é uma subespécie daquele. Esse prévio esclarecimento faz-se necessário porque se percebe que vigora no senso comum a noção de que comunicação, ou pelo menos, comunicação tributável, compreende apenas as telecomunicações, mas não outras formas de comunicação.

A esse respeito, cabe trazer a previsão do decreto nº 97.057, de 10 de novembro de 1997, o Regulamento do Código Brasileiro de Telecomunicações, que em seu artigo 6º define comunicação como “a transferência unilateral ou bilateral de informação por meio de sinais convencionais”.

Portanto, prestações de serviços de comunicação tributáveis pelo ICMS não são apenas as prestações de serviços de telecomunicações, mas qualquer movimento de informação a título oneroso. Cabe observar, contudo, que não se trata da mera realização de comunicação, mas sim, como lembrado acima, da prestação de serviço

de comunicação. Prestar serviço de comunicação não é simplesmente comunicar-se. Alguém se comunica com uma pessoa quando com ela conversa, sem que, no entanto, esteja prestando ou recebendo serviço de comunicação.

Também não se exige, para caracterizar a prestação do serviço de comunicação, uma bipolaridade ou uma relação bilateral. Isto significa que não se exige respostas, não há uma interação entre o prestador e o usuário. Basta a simples colocação à disposição do usuário contratante, pelo prestador contratado, dos meios capazes de transmitir a comunicação desejada para se ter por configurada a prestação do serviço: o usuário contratante que, pretendendo comunicar, vale-se, para tanto, dos meios ou modos hábeis que o prestador daquele serviço detém.

Tem-se, assim, que comunicação para fins de incidência do ICMS é a movimentação de informações. Um determinado usuário, pretendendo movimentar certa informação, com certo objetivo, num determinado destino e para determinados destinatários, faz um contrato, com o detentor do meio, onde quer seja a informação veiculada, e paga por isso.

Não se questiona, para a configuração da incidência, se o usuário contratante atingiu os objetivos que tinha em mente com a comunicação. Não se questiona se o destinatário eleito recebeu a informação ou como ele recebeu a informação, isto é, como a interpretou. Basta que a comunicação seja realizada. Trata-se, portanto, de uma comunicação de mão única.

É bom esclarecer, ainda, que nem a Constituição nem a lei complementar 87/96 preocuparam-se em definir o que é o serviço de comunicação ou quais os meios em que esse serviço pode ser realizado. Apenas a lei complementar 87/96 é que exemplifica, com algumas atividades, o que pode ser considerado como atividade de prestação de serviço de comunicação (inciso III, do artigo 2º).

Considera-se que seja um rol meramente exemplificativo porque o dispositivo legal, se analisado sistematicamente com o dispositivo constitucional, permite a conclusão de que o ICMS grava todas as prestações de serviço de comunicação, podendo configurar

como seu fato gerador qualquer operação de comunicação onerosa e prestada por qualquer meio, processo ou natureza.

A opinião de Carraza (2000, p. 132) também é no sentido dessa maior amplitude, conclusão a que se chega pelo seu alerta, assim redigido: “Note-se que o ICMS não incide sobre a comunicação propriamente dita, mas sobre a relação comunicativa. Isto é, a atividade de, em caráter negocial, alguém fornecer, a terceiro, condições materiais para que a comunicação ocorra”.

O próprio Supremo Tribunal Federal, já decidiu, por unanimidade, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.467-6/DF que “o ICMS pode incidir sobre todo e qualquer serviço de Comunicação”.

Assim, àquele rol da Lei Complementar nº 87/96 pode-se, com toda procedência, acrescentar outras modalidades de comunicação, como a comunicação visual, cujos exemplos mais característicos são os *outdoors*, as páginas de publicações periódicas, como jornais e revistas e até as páginas da internet.

Por possuir a palavra comunicação sentido muito amplo e abrangente, o que pode ocasionar divergências sobre o seu real sentido na norma definidora da incidência tributária, deve-se procurar esclarecer o mais possível esse sentido e alcance, ainda que seja preciso buscá-los com o auxílio subsidiário de outros ramos do Direito e até de outras Ciências, desde que não se lhes distorçam os institutos, como é a recomendação trazida pelo Código Tributário Nacional em seu artigo 110:

Art. 110. A lei tributária não pode alterar a definição, o conteúdo e o alcance de institutos, conceitos e formas de direito privado, utilizados, expressa ou implicitamente, pela Constituição Federal, pelas Constituições dos Estados, ou pelas Leis Orgânicas do Distrito Federal ou dos Municípios, para definir ou limitar competências tributárias.

Nos Recursos Extraordinários nº 148.304 e 166.772, o relator Ministro Marco Aurélio, do Supremo Tribunal Federal confirma a tese, o que se pode conferir pela seguinte ementa:

Constituição. Alcance político. Sentido dos vocábulos. Interpretação. O conteúdo político de uma Constituição não é conducente com o desprezo do sentido vernacular das palavras, muito menos ao do técnico, considerados institutos sagrados do Direito.

Toda ciência pressupõe a adoção de escorregia linguagem, possuindo os institutos, as expressões e os vocábulos que a revelam, conceito estabelecido com a passagem do tempo, quer por força de estudos acadêmicos quer, no caso do Direito, pela atuação dos Pretórios.

É nos dicionários que se encontra o significado base das palavras. No dicionário Houaiss, a palavra comunicação aparece assim definida:

Comunicação s.f. ato ou efeito de comunicar(-se) **1.** Ação de transmitir uma mensagem e, eventualmente, receber outra mensagem como resposta. **1.1.** processo que envolve a transmissão e a recepção de mensagens entre uma fonte emissora e um destinatário receptor, no qual as informações, transmitidas por intermédio de recursos físicos (fala, audição, visão etc.) ou de aparelhos e dispositivos técnicos, são codificadas na fonte e decodificadas no destino com o uso de sistemas convencionados de signos ou símbolos sonoros, escritos, iconográficos, gestuais, etc.

Como se vê, não basta o ato ou efeito de comunicar-se, pois é necessário que haja a prestação do serviço de comunicação, e o simples comunicar-se pode não ser configurador de uma prestação de serviço de comunicação. Melhor, então, é a definição que fala em processo, isto é, a definição que coloca a comunicação como algo além do simples ato de comunicar-se ou, melhor ainda, que coloca a comunicação como uma atividade profissional de conteúdo econômico.

1.3 As publicações periódicas como meio de transmissão de mensagens comunicativas

Em suma, o processo de comunicação estabelece, através da mensagem, um relacionamento entre a fonte e o destinatário da men-

sagem. A mensagem é, como se viu, discurso, o sinal a ser transmitido; é sempre vertida em linguagem própria e sempre movimentada num suporte material, isto é, num meio físico.

A efetivação desse relacionamento dá-se pela ação daqueles que transmitem as mensagens, os transmissores; são eles que prestam os serviços de comunicação. Da constatação da existência de várias espécies de serviços de comunicação infere-se a existência também de várias espécies de meios de transmissão e de transmissores.

A mensagem não definirá o tipo de serviço de comunicação, nem a espécie de transmissor, papel que é reservado ao meio ou suporte material em que a mensagem é transmitida. Tem-se, assim, por exemplo, que o meio ótico ou radioelétrico define o serviço de telecomunicação, ao mesmo tempo em que define as empresas habilitadas a operarem no sistema como os seus transmissores e prestadores destes serviços; um painel ou uma publicação contendo um escrito ou uma fotografia define o serviço de comunicação visual, ao mesmo tempo em que também definem as empresas que os detêm como os seus transmissores. O meio, assim, além da relevante função de transmitir a mensagem, tem outra que é identificar o tipo de serviço prestado.

Estabelece-se, assim, durante o processo de comunicação, uma inevitável relação de interdependência entre o meio e a mensagem. Eles coexistem e, até que esteja completado o processo de comunicação, são inseparáveis, pois, apesar de se admitir a possibilidade de abandono, pelo receptor, do meio empregado, esse abandono será sempre posterior ao processo de comunicação (MENDRONI, 2001, p. 64), isto é, após o processo de comunicação já ter se consumado.

É também de Mendroni (2001, p. 64/65) o esclarecimento que abaixo se transcreve: “[...] há situações em que a interdependência de meio e mensagem é total, muito além inclusive da interdependência física. É o que ocorre com as obras de arte, as revistas, os painéis tipo outdoors etc., onde o meio está irremediavelmente conformado à mensagem, e vice-versa”.

As publicações periódicas, tais como os jornais e as revistas, têm como seu principal produto a veiculação de informações. Trans-

mitem informações aos seus usuários-leitores e, desse modo, comunicação, são, portanto, meios de efetivação de comunicação.

Há que se separar, contudo, os tipos de comunicação que transmitem, pois há as informações que são o seu objeto principal – as notícias em forma de reportagens – e há os informes publicitários – as mensagens dos seus anunciantes. Cada uma dessas informações possui papel diferente. Enquanto as notícias jornalísticas tencionam manter (bem) informados os leitores, trazendo-lhes resumidamente as principais ocorrências do mundo nas mais diversas áreas, as mensagens dos anunciantes tencionam fazer conhecidos desse público produtos ou serviços, com o objetivo de, apresentando-lhe as principais características mediante textos, situações e argumentos bem produzidos, nele criar a necessidade de possuí-lo ou utilizá-lo, ou de pelo menos influenciar numa futura decisão de compra.

O usuário-leitor, agora também destinatário da comunicação, paga para adquirir a publicação – o jornal ou a revista – mas ele não paga para receber as mensagens publicitárias. Ele apenas as recebe passivamente. Desse modo, aquelas informações que são o conteúdo intrínseco da publicação, do ponto de vista do usuário-leitor, não caracterizam prestação, para ele, de serviços de comunicação. A relação entre a empresa editora do periódico e o seu usuário-leitor é uma relação apenas comercial, de compra e venda de uma mercadoria que ela produz, o próprio periódico.

A situação comporta, no entanto, um outro enfoque, pois além desta relação de compra e venda da mercadoria, estabelecida entre a empresa editora do periódico e o usuário-leitor, há uma outra relação, também comercial, não de compra e venda de uma mercadoria, mas sim de prestação de serviço, estabelecida entre a empresa editora do periódico e o anunciante do produto ou do serviço. Uma determinada empresa, pretendendo fazer chegar aos usuários-leitores dos periódicos uma mensagem publicitária sobre o produto que fabrica e comercializa ou sobre o serviço que presta, efetiva contrato com a empresa editora do periódico para que nele seja veiculada a sua mensagem comunicativa. Anuindo, a empresa editora do periódico

estará prestando um serviço de comunicação e será por isso remunerada por aquela que a contratou.

A empresa contratante é a fonte da mensagem comunicativa; a empresa editora do periódico é o transmissor dessa mensagem; o periódico é o meio onde a mensagem comunicativa será transmitida; a mensagem comunicativa é a peça publicitária e o usuário-leitor é o seu destinatário.

Fecha-se assim o círculo e com ele o processo de comunicação estará consumado, assegurando os periódicos como inequívocos meios aptos à transmissão de mensagens comunicativas.

A incidência do ICMS não é sobre a simples realização da comunicação, isto é, não é sobre a mensagem em si, mas sim sobre a prestação onerosa do serviço de comunicação, por qualquer meio, inclusive a comunicação visual.

Desse modo, não será sujeito passivo de obrigação tributária quem se comunica simplesmente, mas sim quem disponibiliza meios para que outros comuniquem, pois será ele o intermediário entre a fonte e o destinatário da mensagem. Este intermediário, pelo fato de disponibilizar os meios de comunicação que transmitem as mensagens comunicativas é, então, o prestador do serviço de comunicação e, nessa qualidade, será ele o sujeito passivo da obrigação tributária. Essa afirmação pode ser amparada em opiniões doutrinárias de renome, tais como a de Costa (1997), para quem a prestação de serviço existe sempre que alguém coloque a disposição de terceiros o meio veiculador que permitirá o transporte da mensagem do cliente.

Não há nenhuma restrição ou limitação sobre quais seriam as modalidades de comunicação aptas a dar ensejo à tributação. A Lei Complementar nº 87/96, ao definir, pelo inciso III do seu artigo 2º, a hipótese de incidência do imposto, é taxativa ao fixar que haverá tributação sobre prestações onerosas de serviços de comunicação de qualquer natureza, por qualquer meio.

Portanto, caracterizada a transmissão, em publicações periódicas, de mensagens comunicativas feitas em prestação onerosa, caracterizada estará a hipótese de incidência do ICMS.

Em relação à prestação de serviços, a matriz constitucional (artigo 156, inciso III) é clara tanto quanto ao definir que cabe aos Municípios tributar a prestação de serviços de qualquer natureza, como quanto à ressalva de que dentre esses serviços não se incluem os que se acharem compreendidos no inciso II, do artigo 155, eis que esses, por sua vez, acham-se compreendidos na competência tributária dos Estados e do Distrito Federal. Vejamos os dispositivos:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

[...]

III – serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir imposto sobre:

[...]

II – operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.

A prestação de serviços de comunicação faz parte da ressalva contida no inciso III, do artigo 156, o que não ocorre com as prestações de serviços de publicidade e propaganda. Consequentemente, as prestações de serviços de comunicação pertencem à competência tributária dos Estados e do Distrito Federal, enquanto que as prestações de serviços de publicidade e propaganda pertencem à competência tributária dos Municípios.

A Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, que dispõe sobre o ISS-Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, estabelece em seu artigo 1º que: “Art. 1º O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, tem como fato gerador a prestação de serviços constantes da lista anexa, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador”.

A lista anexa à Lei Complementar traz no seu item 17.06, a previsão de tributação para a prestação de serviços de propaganda e publicidade, nos seguintes termos: “17.06 – Propaganda e publicidade, inclusive promoção de vendas, planejamento de campanhas ou sistemas de publicidade, elaboração de desenhos, textos e demais materiais publicitários”.

Apesar de estar claramente definida a competência dos Estados e do Distrito Federal para cobrar o ICMS sobre os serviços de comunicação prestados pelas publicações periódicas sob a forma de mensagens publicitárias de seus anunciantes, em nenhum dos Estados brasileiros esta cobrança é ainda efetiva. Todos os Estados e também o Distrito Federal têm-se mostrado lenientes em relação a esta fatia de arrecadação, o que é inadmissível diante das determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal e, pior de tudo, é que o rombo que se abre em virtude desta leniência acaba sendo suprido pelo excesso de tributação em áreas mais sensíveis e de maior interesse da população, como são exemplos a tributação sobre produtos essenciais, como a energia elétrica e a telefonia.

1.4 Tipos de pesquisa

O presente trabalho foi efetivado por meio de pesquisa de campo, com análise documental (LAKATOS, 1996), para cuja consecução e atendimento do objetivo enunciado elegeu-se como campo de investigação as revistas brasileiras de generalidades, de grande tiragem e circulação, adquiridas em bancas, livrarias e outros estabelecimentos congêneres.

A partir da leitura e análise dos comandos constitucionais contidos no artigo 155 e seu inciso II e no artigo 156 e seu inciso II, todos da CF/88, e dos seus correspondentes contidos nas Leis Complementares nº 87/96 e 116/2003, ficam bem evidenciadas as competências tributárias de Estados e Municípios e também do Distrito Federal para tributarem as prestações de serviços. Evidencia-se, também, naqueles dispositivos, a delimitação e separação entre

quais são as prestações de serviços que pertencem a cada uma destas entidades tributantes.

Nesta linha de raciocínio, e conforme se pode comprovar pela fundamentação teórica do presente trabalho, uma vez que as prestações de serviços de comunicação estão eleitas, por disposição constitucional, como hipótese de incidência de ICMS, deve a tributação abranger todas as atividades capazes de configurar uma prestação onerosa de serviço de comunicação.

Conforme se pode ver na fundamentação teórica deste trabalho, as atividades desenvolvidas pelas publicações periódicas, particularmente as revistas, quando, paralela à sua função de meio de divulgação de informações noticiosas desenvolvem a função de eficientes veículos de divulgação de mensagens de propagandas de produtos e de serviços, coloca-as na condição de prestadoras de serviço de comunicação por consequência, configurar esta atividade como submetida à incidência do ICMS, na condição também de sujeitos passivos das obrigações tributárias então nascidas das prestações efetuadas.

Estes os motivos determinantes da eleição das revistas brasileiras de generalidades como o universo a ser pesquisado, objetivando-se era com isso saber qual percentual de páginas é direcionado à transmissão de mensagens de propaganda.

Não se fez a verificação em todas as revistas brasileiras, mas apenas em algumas delas, o que caracteriza uma pesquisa por amostragem, constituindo o número de revistas e o número de páginas pesquisadas uma amostra de conveniência, que é, para o objetivo do presente trabalho, significativamente procedente, uma vez que:

Nas pesquisas científicas em que se quer conhecer algumas das características de uma população, também é muito comum se observar apenas uma amostra de seus elementos e, a partir dos resultados dessa amostra, obter valores aproximados, ou *estimativas*, para as características populacionais de interesse. Esse tipo de pesquisa é usualmente chamado de *levantamento por amostragem*. (BARBETTA, 1998, p. 36)

Ante um eventual questionamento, que possa lançar dúvidas sobre a validade da pesquisa por amostragem, novamente socorremo-nos dos ensinamentos de Barbetta (1998, p. 39), quando assim explica as suas vantagens:

Economia: em geral, torna-se bem mais econômico o levantamento de somente uma parte da população; *tempo*: numa pesquisa eleitoral, por ex., a três dias de uma eleição presidencial, não haveria tempo suficiente para pesquisar toda a população de eleitores do país, mesmo que houvesse recursos financeiros em abundância; *confiabilidade dos dados*: quando se pesquisa um número reduzido de elementos, pode-se dar mais atenção aos casos individuais, evitando erros nas respostas; *operacionalidade*: é mais fácil realizar operações de pequena escala. Um dos problemas típicos nos grandes censos [pesquisa de toda a população] é o controle dos entrevistadores. (grifos do autor)

Os critérios determinantes da escolha de quais revistas seriam pesquisadas levaram em conta que deveriam ser revistas que atingissem um público específico, homogêneo, de nível sociocultural elevado, para assim poder representar a parcela da população brasileira detentora de potencial de consumo e de opinião crítica.

Desse modo, constituíram universo de pesquisa do presente trabalho revistas brasileiras de generalidades, de publicação periódica, de grande tiragem e circulação de âmbito nacional, publicadas no período de janeiro a junho de 2006. Foram selecionados 4 títulos, cujas identificações popular (os nomes como são conhecidas e comercializadas), por serem irrelevantes para os fins e objetivos do presente trabalho, serão intencionalmente omitidas e, em seus lugares, para as anotações necessárias relativas a cada uma, serão identificadas como: revista “A”, revista “B”, revista “C” e revista “D”.

As revistas “A”, “B” e “C” são de publicação mensal e a revista “D” de publicação semanal. Desse modo, no total foram pesquisados 43 fascículos, assim divididos: 6 fascículos da revista “A”; 6 fascículos da revista “B”; 6 fascículos da revista “C” e 25 fascículos

da revista “D” que, juntos, resultaram num total de 6.644 (seis mil e seiscentas e trinta e duas) páginas publicadas.

O procedimento de verificação foi bastante simples e direto, o que não implicou em perda de objetividade nem de efetividade. À medida que se ia folheando o fascículo, ia-se analisando cada uma de suas páginas para se saber se nela havia alguma mensagem de propaganda. Identificada a mensagem de propaganda, a página era marcada com a anotação de um dos seguintes códigos: 1/1, 1/2 ou 1/3, conforme se tratasse de uma mensagem de propaganda que ocupasse a página inteira, meia página ou um terço de página, respectivamente.

Ao final do procedimento o resultado foi a constatação de que 2.131 (duas mil e cento e trinta e uma) páginas foram utilizadas para veiculação de mensagens de propaganda de página inteira; 79 (setenta e nove) páginas foram utilizadas para veiculação de mensagens de propaganda de 1/2 (meia) página e 77 (setenta e sete) páginas foram utilizadas para veiculação de mensagens de propaganda de 1/3 de página.

As 79 (setenta e nove) mensagens de propaganda de 1/2 (meia) página equivalem à utilização de 39,5 páginas inteiras, enquanto que as 77 mensagens de propaganda de 1/3 (um terço) de página equivalem à utilização de 25,6 páginas inteiras. Desse modo, então, tem-se que o total consolidado de páginas utilizadas para a veiculação de mensagens de propaganda foi de 2.196 (duas mil e cento e noventa e seis) páginas (desconsiderou-se a fração).

Portanto, de um universo de 6.644 (seis mil e seiscentas e quarenta e quatro) páginas publicadas e vendidas aos leitores no período de janeiro a junho de 2006, 2.196 (duas mil e cento e noventa e seis) foram utilizadas para a veiculação de mensagem de propaganda. Percentualmente, significa que, em média, 33,052% (trinta e três inteiros e cinquenta e dois milésimos) das páginas editadas pelas publicações periódicas brasileiras não são destinadas ao fim específico da publicação, mas sim à prestação de serviço de comunicação materializada através de mensagens de propaganda de produtos e serviços.

Os resultados revelam, ainda, que 33,052% do preço que o leitor/consumidor paga pela revista, está sendo pago para ler mensagens de propaganda. O número parece expressivo, pois representa praticamente 1/3 (um terço), da quantidade de páginas publicadas e do preço cobrado.

Entre as revistas pesquisadas, foi a revista “C” a que apresentou maior percentual de utilização de páginas para veiculação de mensagem de propaganda, que foi de 39,191% (trinta e nove inteiros e cento e noventa e hum milésimos), enquanto que a revista “A” foi a que apresentou o menor percentual, de 24,513% (vinte e quatro inteiros e quinhentos e treze milésimos). Mesmo esse menor índice já é de ser considerado um número expressivo, o maior deles, representando, então, verdadeiro exagero.

Considerações Finais

Pode-se dizer que esses resultados espelham nada mais nada menos do que aquilo que a observação empírica da realidade atual confirma – a opção cada vez maior das empresas pelos meios de propaganda, como forma de divulgação dos seus produtos e serviços, que não é fortuita nem apressada se considerada a importância estratégica e o potencial persuasivo de uma propaganda bem feita. Com certeza, parando para pensar, todos se lembrarão de alguma propaganda, feita em algum momento, que foi capaz de elevar as vendas de algum produto.

A veiculação de mensagens de propaganda pelas publicações periódicas está caracterizada como uma das prestações de serviço de comunicação passível de tributação pelo ICMS. A efetivação das receitas tributárias que elas podem gerar permitirá um aumento de receita pública sem a contrapartida do aumento da carga tributária

No que interessa ao presente trabalho, os resultados da pesquisa demonstram que os Estados e o Distrito Federal estão diante de uma grande, crescente, e até certo ponto inesperada, fonte de receita tributária, colocada, por disposição constitucional, dentre as hipóteses passíveis de tributação bastando, para efetivá-la, que passem a

fiscalizar todas as prestações, por qualquer meio, de serviço de comunicação de qualquer natureza, prestadas por quaisquer empresas.

Este trabalho representa um (pequeno) passo inicial, mas poderá vir a ser uma grande contribuição para as discussões que envolvem as propostas de reforma tributária. Pretende, também, ser uma vertente das discussões que envolvem abordagens sobre a função social do tributo.

Sendo um trabalho inicial, será necessário o seu prosseguimento, refazendo-o, por exemplo, no âmbito de outros meios de divulgação de mensagens de propaganda de produtos e serviços, tais como a televisão, o rádio, etc.

REFERÊNCIAS

BARBETTA, P. A. *Estatística aplicada às Ciências Sociais*. 2. ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 1998.

BRASIL. *Código tributário nacional*. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 set. 1996. Disponível em: < http://www.senado.gov.br/mp_leis> Acesso em 22 mar. 2006

_____. Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º de ago. de 2003. Disponível em: < http://www.senado.gov.br/mp_leis> Acesso em: 22 mar.2006

CARRAZA, R. A. *ICMS*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. Decreto nº 97.057, de 10 de novembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 de nov. 1997. Disponível em: < http://www.senado.gov.br/mp_leis> Acesso em: 22 mar. 2006

COSTA. A. J. *ICM na Constituição e na Lei Complementar*. São Paulo: Resenha Tributária, 1997.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. DE S. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

LAKATOS, E. M; MARCONI, M. de A. *Fundamentos de metodologia científica*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MENDRONI, F. B. A prestação de serviço de comunicação como hipótese de incidência do ICMS. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo: Revista dos Tribunais, v.9, n.38, p.59-78, maio 2001.

A CIDADANIA E A MULHER BRASILEIRA: POSSIBILIDADES PARA AVANÇOS

CITIZENSHIP AND THE BRAZILIAN WOMAN: POSSIBILITIES TO ADVANCES

Ivana Célia Franco PAIÃO¹

RESUMO: A posição da mulher na sociedade brasileira mostra seu esforço em sair da invisibilidade; a tentativa de romper com uma cultura de desigualdade entre homens e mulheres é um fato que se tornou natural aos olhos de muitos. Nascermos iguais, mas a igualdade se torna diferença na medida em que não se tem consciência do processo de desigualdade entre homem e mulher. A inserção da mulher no mercado de trabalho nem sempre propicia a legitimação dos direitos da cidadania, dadas as condições em que são acolhidas. Assim, os direitos existem num plano teórico; a problemática está na sua efetividade. Com o objetivo de estudar a realidade brasileira, este artigo traz enfoques sobre o conceito de cidadania e a construção dos direitos sociais, políticos e civis; faz uso de resultados de pesquisa sobre a situação da mulher e o mercado de trabalho no Brasil e procura destacar a necessidade de refletir sobre ações básicas que naturalizam as desigualdades.

UNITERMOS: cidadania; mulher; desigualdades de gênero; mercado de trabalho.

ABSTRACT: In order to focus Brazilian reality, this article brings notes about citizenship and the construction of social, political and civil rights relating them with Brazilian woman situation on the market. The woman's

¹ Assistente Social formada pela UNIMAR em 1989; exerce atualmente a atividade de trabalho no Fórum de Palmital; especialista em Administração dos Serviços de Saúde, pela Universidade de Ribeirão Preto; especialista em Serviço Social e Política Social pela Universidade de Brasília; especialista em Educação Infantil, pela Universidade Castelo Branco; mestranda em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina. <ivanaefranco@hotmail.com>

position in Brazilian society shows her effort in order to quit the invisibility; the attempt of breaking with the culture between men and women (which is natural to many people). We were born equal, but equality becomes different at the same time that we aren't conscious of the naturalization process imposed to men and women. In order to explain our subject better, the present paper make uses the results of the research elaborated by DIEESE (Study and Statistical Inter union department) about the woman situation and the labor market in Brazil, trying to highlight the necessity to reflect about basic actions that naturalize the inequality and the possibilities of advancements. **UNITERMS:** citizenship; woman,; gender inequalities, labor market.

Sem a ideia de esgotar os enfoques referentes à cidadania e à condição da mulher, este texto tem a pretensão de trazer algumas apresentações sobre a relação existente, dando, ao final, enfoque especial ao contexto brasileiro por conta das multidiversidades (culturais, econômicas, educacionais, etc).

As mulheres, no decorrer da história, procuram se inserir e se manter como parte da sociedade salarial, mas tal processo ainda não está efetivado por completo e nem vem-se dando de forma tranquila. Esta busca pela mudança tem implicado numa autoavaliação de sua própria condição de mulher, de seu modo de vida na sociedade. O fato que se vê através deste processo de conquista é um posicionamento mais firme da mulher enquanto ser que tem potencial de igualdade com os homens e que tem procurado infiltrar-se nas mais diversas áreas de trabalho, fazendo até mais que eles, pois elas acaba tendo jornadas duplas.

Através de um processo dinâmico e histórico, que as mulheres estão procurando transpor as diversas condições (e por que não nos entraves) nas quais estão inseridas e é aí que está implícita a relação entre sociedade civil e Estado, pois é este último que tem determinado as bases para a vivencia dos seres. Através das políticas e se pautando no bem comum, o Estado tem mantido a ordem pública; com a função de comandar e tem conseguido a obediência de todos e, para tanto, usa a força, caso haja necessidade.

Para entender a atual condição feminina em relação aos direitos de cidadania, é pertinente destacar momentos que demarcam as conquistas e limitações nas quais este grupo se encontra envolvido.

Iniciamos então, com Arendt que aponta a existência de duas esferas da vida humana, por conta do surgimento das cidades-estado, que são a privada e a pública. Das atividades nas comunidades, somente duas eram consideradas políticas, ou seja, a ação (práxis) e o discurso (léxis), sendo estes os geradores da esfera de negócios humanos, ou seja, do espaço público.

O espaço da pólis representava a liberdade natural; era, portanto, o lugar dos homens, onde podiam exercer a sua individualidade. Tratava-se do espaço coletivo, comum aos homens, onde eram debatidos assuntos de interesse coletivos; mediante a persuasão, dispensando a violência e a força; espaço onde os homens eram tidos como iguais pelo acesso à palavra. Por este motivo, era considerada uma forma de sociabilidade, pois tudo que vem do espaço público pode ser visto e ouvido por todos. Ao mesmo tempo, trata-se de um processo que permite a exposição da singularidade de cada ser, na medida em que todos expressam e defendem seus pensamentos, possibilitando partilhar a sua subjetividade. Era um espaço que apontava para a pluralidade de idéias, tendo por fundo a subjetividade. Perder este espaço implica certamente na perda da possibilidade de igualdade, de negociação, de troca e perda de democracia.

Para a mesma autora, a esfera privada está voltada para a família; é composta pelo domínio do chefe da família introduzindo a relação hierarquizada, como um espaço demarcado pela desigualdade entre os membros, contrário aos princípios democráticos. Homens e mulheres se inserem num contexto de desigualdades. Para as mulheres era reservada somente a esfera privada; portanto, mantinha-se com as ocupações domésticas.

A Revolução Francesa foi o marco para os direitos da cidadania, principalmente com a Declaração dos Direitos do Homem, no final do século XVIII. Através desta, os direitos foram considerados irredutíveis, inalienáveis, existindo independentemente de todos os governos.

No processo de análise sobre a cidadania, T. H. Marshall tem fundamental participação. Examinando a relação entre a cidadania e a desigualdade social, o seu estudo aponta para o conteúdo igualitário de pertença aos direitos civis, políticos e sociais. Como aponta Silva:

[...] os direitos civis dizem respeito à liberdade de imprensa, de expressão do pensamento e da fé, à propriedade e a concluir contratos válidos e à justiça. No campo econômico, o direito civil mais significativo é o direito ao trabalho.

Os direitos civis correspondem ao primeiro momento do desenvolvimento da cidadania e tiveram como período formativo o século XVIII, no decorrer do qual se constituiu o *habeas corpus*, a abolição da censura à imprensa e a emancipação católica. (2001, p.6)

Neste campo ainda se encontra a conquista do trabalhador inglês, que conseguiu a mudança do trabalho servil ao livre.

A mesma autora menciona que o direito político é composto pela possibilidade de participar do exercício do poder político, como eleitor ou investido de autoridade política. Estes direitos tiveram formação e efetivação no início do século XIX, em decorrência da extensão de direitos a grupos sociais que ainda não os usufruíam.

Em relação aos direitos sociais, são aqueles que se referem a tudo que inclui o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito, ao usufruto de bens e serviços (educação, habitação, segurança, previdência, cultura, lazer etc), formando o Estado Providência, surgido no século XX, após a segunda guerra mundial, para atendimento à classe trabalhadora, especialmente.

Dadas as considerações sobre os direitos civis, políticos e sociais, torna-se fácil perceber que, numa sociedade escravocrata, a cidadania esta vinculada à necessidade de libertação da força de trabalho, que está presa à servidão; ou seja, conforme Arendt, para se ter a democracia é preciso trabalhar na construção e manutenção de arenas públicas para que a comunicação, os debates de ideias sirvam aos direitos de forma a colocar o homem (equivalendo ao homem e

a mulher) como sujeito e, neste processo, automaticamente delimitar o espaço do Estado. Ao mesmo tempo, é necessário esclarecer que a conquista de direitos tem estreita vinculação com os deveres, assim, quando se fala em direitos é necessário entender que, mesmo não estando explícitos, os deveres estão aí embutidos.

Entendendo a cidadania como a igualdade perante a lei, nas oportunidades e participação, então a cidadania é um tipo de contrato social que inclui direitos e obrigações e a concretização dos direitos é um desafio para a própria cidadania.

A democracia está intimamente ligada à participação e correlacionada a um contexto de igualdade entre os homens; voltada à busca pela justiça social; visando adentrar nos espaços engendrados pelo mundo masculino, e, muitas vezes, aceitos pelo lado feminino; enfim, falar deste processo de cidadania em relação às mulheres implica discutir sobre as formas de exclusão a que até agora elas estiveram submetidas.

No caso feminino, o poder do conhecimento formal pelos homens em relação às mulheres; e a estrutura social-política econômica e cultural de muitas sociedades (e aqui se inclui a brasileira) tem contribuído para as construções simbólicas e as diferenças de gênero. A cultura e interiorização de que a mulher pertence somente à esfera privada (dedicando-se aos cuidados da casa e dos filhos) tem validade para muitas sociedades, nas quais ainda reina o pensamento de que o homem cabe na esfera pública diferentemente da mulher. Para constatar a diferenciação, basta observar o funcionamento da dinâmica interna de uma família: o menino tem que brincar com carinhos, caminhão, jogos que envolvem a força, enquanto a menina precisa ajudar a mãe, dedicar-se aos estudos e preferencialmente à música, pintura.

São fatores que destacam em demasia a contrariedade à emancipação feminina; negativos para o processo de igualdade nos direitos e cidadania das mulheres. Mas tudo faz parte de um processo nem sempre evidente para os envolvidos, que tomam os fatos como sendo naturais. Isso não contribui para inovações.

As literaturas feministas acabam colocando ênfase em como as formas simbólicas de gênero determinam a prisão das mulheres no âmbito privado:

A cidadania fragilizada da mulher e as tensões da cidadania social da mulher são de difícil resolução, porque as separações entre o público e o privado, a divisão sexual do trabalho e as relações de gênero têm forjado uma divisão de papéis e uma simbologia cultural que restringem a atuação das mulheres à unidade familiar, naturalizando aí sua atuação. Com essa manutenção oferece-se ainda a elas, e só a elas, um modelo de cidadania social, de cidadania no mundo do trabalho e no mundo da política cujas referências não lhes permitem ainda uma relativa autonomia em relação à família. (SOARES, 2003, p. 91)

Desta forma, é possível entender claramente que a cidadania oferecida à mulher se faz pautada no mundo restrito de participação social, política e econômica, parecendo não ser diferente no Brasil.

Saraceno completa o pensamento apresentando que o fato de a mulher pertencer à comunidade familiar e se manter presa a ela pelo casamento e nas responsabilidades com a criação dos filhos, com sua educação (sendo muitas vezes somente sua incumbência e se tornando sua obrigação dependendo da situação), constitui, para os estudiosos, a razão da incapacidade de ser tida como cidadã. Por outro lado, se as mulheres forem reconhecidas como sujeito de direitos autônomos como os homens, tal situação causaria um desastre para a unidade familiar, pois, até os dias atuais, por mais que as mudanças tenham trazido as mulheres ao mercado de trabalho, seus objetivos ainda estão num segundo plano, ou seja, elas priorizam a família. Assim, elas são portadoras dos interesses da família e não dos seus próprios. Diante disto, é possível e até coerente afirmar que o estatuto de esposa e mãe constrói e reafirma as diferenças entre os homens e mulheres.

Para melhor exemplificar, Saraceno toma o sistema fiscal da Itália, que reconhecem as formas de dependência da mulher em relação ao homem e menciona: “o custo do trabalho em tempo integral

de uma dona de casa – ou a sua renda negativa – é reconhecido como dedução das taxas do marido”, o mesmo se estendendo aos filhos. E destaca que as mulheres são o sustentáculo da Nação na medida em que são as responsáveis pela geração e educação dos filhos, mas este fato as coloca em desvantagem, pois são privadas dos direitos, inclusive da nacionalidade. Na Itália, até há pouco tempo, as mulheres seguiam a nacionalidade do marido e, assim, perdiam a sua e não podiam transmiti-las aos filhos.

E mais, diante da condição de permanência no espaço doméstico e com suas atividades limitadas, elas têm menos oportunidades para desenvolver suas potencialidades enquanto mulheres, pois estão alijadas da participação política, social, econômica, o que inversamente acontece com o homem que sempre estiverem em melhores condições para demarcar seu espaço.

Como um exemplo da formação inconsciente androcêntrica², Bordieu destaca a sociedade da Cabília, onde o trabalho psicossomático aplicado aos meninos se faz no sentido de torná-los viris, eliminando o que poderiam ter de feminino; para abolir laços com a figura materna. Então, desde o nascimento já está submetida às circunstâncias culturais interiorizadas e que se tornaram parte essencial da vida dos pertencentes àquela comunidade.

Ao nascer, a criança é colocada do lado direito (pertencente ao lado masculino) de sua mãe, bem como os objetos que representam a masculinidade, como o pente de cardar lã, uma faca grande, um relho, uma das pedras do lar. O primeiro corte de cabelo tem grande representatividade, pois a cabeleira o une à mãe.

Os trabalhos são desiguais na Cabília, ficando a mulher com os trabalhos domésticos, os invisíveis, já que ela tem de seguir modo mais discreto de se portar, de se vestir e reservar-se. Enfim, trata-se de um local com tradição cultural forte, que não se resume somente nos aspectos aqui apresentados tão sucintamente.

2 Tendência para privilegiar o ponto de vista masculino ou considerá-lo como representante do geral.

Não fica difícil, pois, entender que a posição das mulheres em relação à cidadania expõe a sua própria condição na sociedade, ou seja, a tentativa de sair da exclusão para adentrar numa inclusão, de se tornar visível, bem como sua condição, perpassa estruturas culturais de modo diferente em cada sociedade. Trata-se de um processo que a todo o momento se adentra (na medida em que se tem consciência deste processo) e se exclui (até pela força cultural de cada sociedade). Incluir-se ou não, depende também do nível educacional destinado ao seres e, neste caso, em especial às mulheres.

Para ampliar a cidadania feminina é preciso pensar na qualidade, quantidade, no contrato social estabelecido entre os homens e as mulheres e nas especificidades dos direitos destinados à mulher. É preciso entender que nem todos usufruem os mesmos direitos (que podem existir num plano teórico, mas para se tornarem práticos há ainda longo percurso a ser percorrido), ficando o homem com maiores garantias.

No caso brasileiro, a crise dos anos 1970, caracterizada pelo esgotamento do modelo fordista/Keynesiano de produção e regulação, levou à passagem ao regime de acumulação flexível, caracterizado pela flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo, ou seja, as ideias liberais ganharam amplitude e entram no cenário reforçando o debate político através do neoliberalismo. O ajuste proposto defende o mercado livre, o Estado mínimo, ou seja, o neoliberalismo tem seus princípios expressos na economia de mercado, na regulação estatal mínima e na formação de uma cultura que deriva liberdade política da econômica.

O sistema de governo do qual o Brasil tomou parte combina a reestruturação produtiva com o ajuste neoliberal, tendo como consequência a desregulamentação de direitos, o corte de gastos sociais, a desconstrução da identidade dos indivíduos que se encontram na luta pela sobrevivência. É por isso que nossa reflexão sobre cidadania ganha fundamento.

Diante da insegurança causada pelo sistema, Mattoso (1996) comenta sobre os resultados que se tem obtido, ou seja, insegurança

no emprego, na renda, na contratação do trabalho. O trabalhador hoje tem que se ajustar às novas tendências do mercado, aparecendo, neste contexto, como um trabalhador desvinculado de direitos, desestimulado da sindicalização, com perda de consciência de classe, pertencendo a uma competitividade mundial, exploração dos trabalhadores por meio de atividades polivalentes e multifuncionais. E se para os homens as inovações trazem perdas, como fica a situação da mulher já que tem sua identidade vinculada a uma cultura de mantê-la na esfera privada? Como se estabelecem os direitos sociais, políticos e civis, próprios da cidadania?

Tentando desprender-se da condição de subordinação, a mulher tem buscado no mercado de trabalho as possibilidades para posicionamento diferenciado, mas não se trata de um processo sem conflitos internos (diante da insegurança pelo novo) e externos.

À medida que tenta reverter a situação e deixar o âmbito doméstico, a mulher confia aos outros a educação dos filhos, os cuidados pertinentes ao marido e à casa, que lhe causam uma sobrecarga de atividades.

Muitas mulheres se encontram com a tarefa da sustentação econômica familiar, mesmo com salários inferiores ao do homem e em condições mais precárias. Nogueira aponta que no Brasil, no período de 1981 a 1998, ocorreu o aumento da população economicamente ativa feminina, mas, no tocante aos salários, os menores estão para as mulheres, e que os homens e mulheres, nos mesmos setores de atividades, usufruem de salários desiguais. E explica:

Por exemplo, constatamos em nossa pesquisa que a mulher se encontra presente de modo majoritário em todos os setores de atividades onde o valor está estipulado em até 2 salários mínimos, e, ao contrário, de modo minoritário, à medida que os valores salariais vão se elevando. A única exceção é em relação ao setor agrícola onde, por exemplo, encontramos a cifra de 16% de mulheres e de 50% de homens que ganham até 2 salários mínimos. (NOGUEIRA, 2004,p. 3)

Outra constatação interessante da mencionada autora, através da pesquisa, está na jornada de trabalho, pois quanto menor é o tempo de trabalho, maior é a presença feminina. Em termos numéricos isto representa 7.760.331 milhões de mulheres na jornada de trabalho de 40 a 44 horas semanais. Para a mesma quantidade de horas, a presença masculina é quase o dobro, sendo de 14.882.407 milhões. Aumentando a quantidade de horas trabalhadas, a relação quase triplica.

Através dos dados apresentados pela pesquisa, falar sobre trabalho em tempo parcial é o mesmo que falar do trabalho feminino e, ao mesmo tempo, é perceptível a lógica de que a flexibilização da jornada de trabalho da mulher tem relação com o estatuto de esposa e mãe, ou seja, a conciliação entre a vida familiar e profissional.

No estudo do DIEESE, é possível verificar que no período de 1999 a 2006, no Distrito Federal e nas regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo, a população economicamente ativa feminina somava 8,878 milhões de pessoas, ou seja, 46,7% deste total; mas em relação a esta cifra relacionada às mulheres, 19,8% estavam em situação de desemprego. No entanto, o desemprego feminino decresceu em Porto Alegre e Belo Horizonte, onde passaram de 21,9% para 20,4%. Mas esta busca pelo trabalho continuou sendo marcada pelas desigualdades ocupacionais em relação à masculina.

Constatou-se ainda que as mulheres se ocupam com atividades fundamentais para a organização social, são pouco valorizadas e, principalmente, tem sua remuneração regulada pelo poder estatal. Entre as mulheres que recebem as menores remunerações, ainda lhes está o peso da idade mais avançada; as responsabilidades familiares como chefes de família ou como colaboradoras economicamente falando; e pela baixa escolarização.

Para exemplificar, a respeito da escolarização, em Belo Horizonte, foi possível ver que as analfabetas correspondiam a 2,8%; em Recife, 6,9% e em São Paulo, 5,3%. No ensino fundamental foi encontrado: Belo Horizonte 57,5%; Recife, 51,2% e São Paulo, 58,7%. Os dados sobre o ensino superior encontraram a correspondência em Belo Horizonte de 5,6%; Recife, 4,3% e São Paulo, 3,7%.

A história da colonização brasileira mostra pertencem à educação católica, marcada pelo preparo ao trabalho, ainda que manual, no caso dos índios, negros e mestiços. Já à elite masculina ficou reservado o trabalho intelectual e às mulheres, o ensino de boas maneiras e prendas do lar (o que persiste em muito na nossa sociedade).

Com a Proclamação da República, a situação pouco se alterou. Ela não trouxe mudanças para as mulheres; sua educação continuou voltada para o âmbito doméstico, refletindo-se os resultados deste processo até o presente e fundamentando os dados acima apresentados.

Segundo os dados da pesquisa, em 2006 o número de trabalhadores que receberam remuneração equivalente até um salário mínimo somava 2,208 milhões de mulheres. A conclusão que se chegou foi que, embora as mulheres estejam cada vez mais presentes no mundo do trabalho assalariado, “as trabalhadoras ainda enfrentam uma nítida desigualdade de oportunidades ocupacionais comparativamente aos homens: O desemprego continua sendo maior para o segmento feminino e seus rendimentos não superam o patamar de 81,8% dos ganhos masculinos” (2007).

O trabalho remunerado, num primeiro momento, representa a possibilidade de se chegar à cidadania, uma vez que possibilita o acesso à renda, à autonomia, servindo como recurso para o acesso a um possível futuro mais tranquilo, através da proteção pelo sistema da previdência social (amparo saúde, aposentadoria etc.). Porém, aprofundando a análise, o sistema revela as diferenças entre homens e mulheres, pois o fato de terem um emprego, não representa que usufruem garantias, como no caso do trabalho doméstico, que não tem vínculos com a previdência social.

Assim, a exposição acima sobre a condição da mulher na sociedade e sua relação com a cidadania (como para muitos em condição de discriminação – negros, imigrantes) supõe o direito a ter direitos, pois, como já descrito, nos tornamos aquilo que os outros desejam: Nós nascemos iguais, mas não permanecemos iguais! Trata-se de uma construção elaborada culturalmente e aceita convencionalmente para que se possam perpetuar os interesses de determinados grupos. Resgatar este ponto parece ser um dos princípios para necessá-

rias inovações e estabelecimento de novas formas de contrato social entre homens e mulheres.

REFERÊNCIAS

BORDIEU, Pierre. Uma imagem ampliada. In: _____. *A dominação masculina*. Rio de Janeiro: Bertand do Brasil, 1998.

DIEESE. As mulheres e o salário mínimo nos mercados de trabalho metropolitanos. *Estudos Pesquisas*, ano 3. n° 32, mar. 2007.

LAISNER, Regina. O debate sobre a construção da democracia no Brasil: contribuições teóricas de Hannah Arendt. *Revista Temática*. Campinas 6 (11/12) jan/dez. 1998.

NOGUEIRA, Claudia Mazzei. *A feminização no mundo do trabalho*. São Paulo: Ed. Autores Associados, 2004.

PORTO, Maria Célia da Silva. Cidadania e (des)proteção social: uma inversão do. Estado brasileiro? In: *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, n° 68, Ano XXII, 2001.

SARACENO, Chiara. A dependência construída e a interdependência negada. Estruturas de Gênero da Cidadania. *O dilema da cidadania*. São Paulo: 1995.

SOARES, Vera. A construção da cidadania fragilizada. In: EMILIO, M.; TEIXEIRA, M.; NOBRE, M.; GODINHO, T. (Org). *Trabalho e cidadania para as mulheres: desafios para a política pública*. São Paulo, Coordenadoria Especial da Mulher, 2003, p. 89-98.

ASSESSORIA EM SERVIÇO SOCIAL: UM DEBATE ACERCA DA ATRIBUIÇÃO E COMPETÊNCIA DO ASSISTENTE SOCIAL

ORIENTATION IN SOCIAL WORK: A DEBATE ON THE ATTRIBUTION AND COMPETENCE OF THE SOCIAL WORKER

Tatiana Maria Araújo da FONSECA¹

RESUMO: Pretendemos contribuir, com esse artigo, para o debate no sentido da socialização e ampliação da reflexão sobre a atividade de assessoria. No atual debate da categoria pensar sobre os novos espaços de trabalho e as novas competências profissionais tornou-se pauta constante e refletir sobre as questões que envolvem a qualidade do fazer profissional coloca-se como uma demanda prioritária ao assistente social. A diferença entre o tratamento da assessoria na literatura mais antiga e a mais recente se refere à mudança no tratamento da atividade de assessoria que, através da análise da literatura, observamos ultrapassar a esfera das demandas individuais para uma requisição mais coletiva que envolve sobretudo a universidade. Pudemos observar um grande quantitativo de experiências relatadas como parte do processo de capacitação de alunos inseridos em projetos de extensão, confirmando o conjunto de transformações que vem-se colocando no dia-a-dia do assistente social, delegando-lhe novas competências e atribuições.

UNITERMOS: assessoria; atribuições; competências; serviço social

ABSTRACT: With this study we intend to contribute for the debate towards the socialization and magnifying of the reflection on the activity

¹ Mestre e Doutoranda em Política Social pela UFF. Graduada em Serviço Social pela UERJ. Professora Universitária substituta – UFF. Professora da Pós-graduação em Gestão de Políticas Sociais pela Universidade MACKENZIE RJ e Professora da UNISUAM. Assistente Social da SMAS-RJ. <tatianam_fonseca@yahoo.com.br>

of orientation. In the current debate of the category new spaces of work and the new professional abilities became a constant guideline. Reflecting on the questions that involve the quality of making a professional is a priority demand to the social work. The difference between the treatment of advice in the oldest and most recent literature is about the change in advice. The literature analyzed exceeded the sphere of the individual demands for a more collective solicitation that involves the university, mainly. We could observe great quantitative of experiences told as piece of qualification process of inserted pupils in extension projects. That confirms the set of transformations that is placing in the day-by-day of the social workers delegating them new abilities and attributions. **UNITERMS:** orientation; attribution and competence; social work

Introdução

O presente artigo tem como objetivo instrumentalizar o debate do Serviço Social sobre um novo espaço de trabalho e uma nova competência profissional: a assessoria. É fundamental a discussão acerca das questões que envolvem a qualidade do fazer profissional e do que se coloca como uma demanda prioritária ao assistente social.

Compreender a prática profissional requer do assistente social um exercício de reflexão contínuo e aprimoramento teórico constante sobre as particularidades que envolvem o fazer profissional. Essa prática deve ser compreendida levando-se em conta seus condicionantes internos, que se referem ao desempenho do assistente social, e externos, que dizem respeito ao contexto social onde se dá a prática. Ou seja, entender o exercício profissional como trabalho exige uma mudança de concepção: “o que geralmente é chamado de prática corresponde a um dos elementos constitutivos do processo de trabalho que é o próprio trabalho” (IAMAMOTO, 1999, p.95).

As múltiplas refrações da questão social sobre as quais o assistente social intervém constituem uma totalidade repleta de contradições, que requer do profissional um conjunto de habilidades e estratégias que estejam voltadas para a garantia dos direitos sociais. Pretendemos contribuir para este debate no sentido da socialização e ampliação da reflexão sobre a atividade de assessoria.

Dentre as estratégias possíveis para enfrentar a fratura entre pensar e agir no Serviço Social indicamos os processos de assessoria/consultoria. Diante da complexidade das situações vivenciadas pela categoria, consideramos a assessoria/consultoria necessárias, possíveis e viáveis, ainda que reconheçamos que não sejam suficientes, nem possamos assegurar as reais consequências de um processo que envolve unidades formadoras e meio profissional, nas suas respectivas complexidades e diferenças, mas antes de tudo na sua unidade. (VASCONCELLOS, 1998, p.123)

1. O trabalho do assistente social

Os assistentes sociais ampliam seu espaço ocupacional para atividades relacionadas à implantação e orientação de conselhos de políticas públicas, à capacitação de conselheiros, à elaboração de planos de assistência social, acompanhamento e avaliação de programas e projetos. Tais inserções são acompanhadas de novas exigências de qualificação, tais como o domínio de conhecimentos para realizar diagnósticos socioeconômicos de municípios e para a leitura e análise dos orçamentos públicos, identificando recursos disponíveis para projetar ações; o domínio do processo de planejamento; a competência no gerenciamento e avaliação de programas e projetos sociais, a capacidade de negociação, o conhecimento e o know-how na área de recursos humanos e relações no trabalho. Assim surgem também possibilidades de trabalho nos níveis de assessoria e consultoria para profissionais mais experientes e altamente qualificados em determinadas áreas de especialização. Registram-se ainda requisições no campo da pesquisa, de estudos e planejamento, dentre inúmeras outras funções (IAMAMOTO, 2002).

O avanço do debate da categoria a favor de uma ação profissional vinculada ao processo de construção de uma nova ordem societária inclui a pauta da unidade entre teoria e prática. Em qualquer espaço profissional o assistente social que age numa perspectiva mais crítica e segundo o projeto ético-político da categoria reco-

nhece a necessidade de se pensar a prática de acordo com elementos teóricos que darão fundamento e suporte a sua ação.

A busca de uma ruptura teórico/prático com um fazer profissional tradicional, conservador, que contribui prioritariamente na mera e simples reprodução do existente, não se efetivará sem que espaços de formação e de prática enfrentem a questão nevrálgica no Serviço Social – a relação entre teoria/realidade –, o que depende do resgate da unidade entre academia e meio profissional. Não há projeto de formação profissional, nessa direção, que tenha sustentação, sem enfrentar a questão do fazer profissional, assim como não é possível um projeto de profissão sem o enfrentamento da relação teoria/prática. (VASCONCELLOS, 1998, p.122)

O Serviço Social, mesmo tendo sido regulamentado como uma profissão liberal na sociedade brasileira, não outorga ao profissional autonomia suficiente para conduzir seu atendimento aos usuários (indivíduos ou grupos sociais). A necessidade de que o assistente social tem de vender sua força de trabalho por um salário determina sua relação de dependência às exigências do empregador e assim a atividade profissional, muitas vezes, não é direcionada e executada de acordo com sua vontade, com a ressalva de ele possuir mesmo que minimamente, a iniciativa e independência de realizar seus atendimentos. Um elemento central nesta discussão é o fato de que existem diversos processos de trabalhos nos quais o assistente social se insere. Essa diversidade se dá na esfera estatal, em empresas privadas, nas ONG's etc. O assistente social, ao inserir-se num processo de trabalho, não está penetrando em algo exclusivamente seu. Está, na verdade, no âmbito de um processo de trabalho que não foi por ele elaborado, em um processo de trabalho coletivo, mas isso não implica na perda da autonomia ética e técnica que o profissional possui (IAMAMOTO, 1999).

Contudo, essa abordagem, na qual o Serviço Social é visto inserido em processos de trabalhos coletivos, remete-nos ao questionamento de como isso pode acontecer sem que a profissão perca sua

particularidade. Segundo a autora, é a totalidade que nos faz detectar as particularidades do trabalho do Assistente social, ou seja, mesmo estando compartilhando um único processo de trabalho com outros profissionais², o Assistente social se diferencia desses profissionais por ser possuidor de elementos, como matéria-prima, instrumentos de trabalho e força de trabalho, distintos (IAMAMOTO, 1999). Para entender o debate sobre processo de trabalho é preciso considerar uma gama de saberes como:

[...] o entendimento de que a profissão se forja e se singulariza na e pela divisão sócio-técnica do trabalho; o reconhecimento de alguns processos culturais que incidem diretamente sobre as auto-representações da categoria dos assistentes sociais; a demarcação do campo de atuação profissional na esfera da prestação dos chamados serviços sociais, ou seja, nas políticas sociais e na assistência; e a vinculação da dinâmica e expansão da profissão à atuação do Estado na área econômica e social. (ALMEIDA, 1996, p.28)

Portanto é possível pensarmos a formação da categoria dos assistentes sociais enquanto força de trabalho inserida no setor de serviços e este no campo das políticas sociais públicas e privadas. E, do mesmo modo, pensarmos alguns elementos subjetivos que delinham não só essa força de trabalho como o seu próprio processo de trabalho, além das formas de gerenciamento e organização, como seus objetos, meios e produtos. Os trabalhadores que atuam no setor de serviços, entre eles o Assistente social, são agentes possuidores e propagadores de saberes e práticas diferentes que se interligam. A constituição e expansão do Serviço Social como força de trabalho atuante no setor de serviços e, em particular, no âmbito das políticas sociais e da assistência, como parte de uma estratégia de enfrentamento da questão social em várias de suas expressões, envolvem também certos processos socioculturais como, por exemplo, a con-

2 Como, por exemplo, o que ocorre na área da saúde, com médicos, psicólogos, enfermeiros e fisioterapeutas.

dição de gênero que determina uma posição de subalternidade própria da condição da mulher no interior da nossa sociedade, imputando marcas indelévels ao processo de proletarização da profissão. O assistente social, enquanto força de trabalho assalariada e contratada no mercado, utiliza certos meios de produção que, ao longo da história dessa profissão, limitaram sua atuação. Muitas vezes este profissional ao gerar um produto, resultado de seu trabalho, tem pouca visibilidade no interior da própria profissão quanto ao seu alcance e relevância social (ALMEIDA, 1996).

A competência política e teórico-metodológica auxilia o Assistente social a delimitar os alcances da sua prática profissional, que envolvem desde as particularidades do terreno da atuação do Serviço Social e suas implicações políticos-ocupacionais até o domínio dos recursos técnico-instrumentais mobilizados para analisar e intervir sobre algum aspecto da realidade, como para sistematizar e refletir sobre sua própria prática. A instrumentalização da prática profissional não deve estar restrita ao sentido operacional como vem sendo reforçado historicamente, mas deve ser ampliado como no nível da compreensão dos fenômenos com os quais lida e para a orientação de sua intervenção. Ao se defrontar com problemas sociais de maneira fragmentada, o assistente social deve reconhecer as determinações sociais desses problemas e traduzi-las em estratégias de ação. Esta deve ser uma preocupação constante na condução do processo de trabalho do Serviço Social, em relação aos meios pelos quais ele se realiza, ao invés de simplesmente ter uma atuação caracterizada pela rotina e pela burocracia dos estabelecimentos prestadores dos serviços sociais.

O Serviço Social, pela angulação específica que marca sua visibilidade, compreensão e enfrentamento da questão social e de suas expressões nos mais diversos problemas sociais, das políticas sociais, da assistência, como dos processos culturais que atravessam seu fazer profissional, tem condições de não só elaborar como ampliar os seus instrumentos de trabalho. Emprestando-lhe a possibilidade de não só servir à condução mais usual do seu processo de trabalho, mas também de aferir, agrupar e favorecer

a reflexão sobre as próprias condições de realização do seu trabalho, sobre as condições de vida e trabalho da população como, ainda, sobre a questão social, as políticas sociais e a assistência nas suas expressões cotidianas. (ALMEIDA, 1996,p.42)

A tentativa de superar a alienação no que diz respeito ao seu próprio trabalho, leva o assistente social a reconhecer-se no produto do seu trabalho e a saber definir, dentre as estratégias e objetivos de sua ação o que esperar da sua prática profissional, e que também está presente no cotidiano dos mais diversos trabalhadores, particularizando as devidas diferenças. Isso significa que não estamos tratando apenas de um problema que requeira um maior cuidado teórico-metodológico, mas de uma situação inserida na própria luta política das classes sociais, já que, em última instância, estamos lidando com um processo que caracteriza um dado modo de produção, determinado não por relações técnicas ou de trabalho, mas pelas relações sociais vigentes (ALMEIDA, 1996).

Pensando no atual debate sobre as competências e habilidades profissionais, segundo Iamamoto (2000), hoje, a competência profissional do Assistente social está muitas vezes reduzida ao discurso articulado pelas regras do mundo da burocracia e da organização. Ou seja, vemos a competência como: “[...] uma estratégia de ocultamento e dissimulação do real; a representação imaginária do real a serviço da dominação na sociedade de classes, confundindo-se com a linguagem instituída, institucionalmente permitida e autorizada” (IAMAMOTO, 2000, p.183).

A ideologização da competência não só afeta o Estado, mas atravessa a sociedade civil, perpassando as burocracias empresariais, hospitalares, sindicais e partidárias, entre outras. Legitima-se, assim, a subordinação do profissional, do usuário, dos sujeitos sócio-políticos, em nome da competência posta pelos cargos da hierarquia institucional. O avesso do discurso competente é o discurso capaz de romper com os fundamentos conservadores e tecnocráticos. Esse discurso é competente quando é crítico, ou seja, quando vai ao fundo do problema e busca alternativas que fundamentem suas estratégias

de ação. Essa crítica não é apenas mera denúncia do instituído. É necessário um entendimento profundo de uma diversidade de conhecimentos, e principalmente dos vínculos sociohistóricos, encontrando as perspectivas e as visões de mundo das classes através dos quais são construídos os discursos: suas bases históricas, a maneira de pensar e interpretar a vida social das classes (ou segmentos de classe) que apresentam esse discurso como dotado de universalidade, identificando assim novas lacunas (IAMAMOTO, 2000).

Esse conhecimento se constrói no questionamento permanente com a atual produção intelectual, incorporando-a criticamente e também ultrapassando o conhecimento acumulado. Exige um profissional culturalmente versado e politicamente atento ao tempo histórico; atento para decifrar o não dito, os dilemas implícitos no ordenamento epidérmico do discurso autorizado pelo poder... É preciso estabelecer os rumos e estratégias da ação a partir da elucidação das tendências presentes no movimento da própria realidade, decifrando suas manifestações particulares no campo sobre o qual incide a intervenção profissional. Uma vez decifradas essas tendências podem ser acionadas pela vontade política dos sujeitos, de forma a extrair estratégias de ação reconciliadas com a realidade objetiva, de modo a preservar sua viabilidade, reduzindo assim a distância entre o desejável e o possível. (IAMAMOTO, 2000, p.184-185)

Para refletir sobre as reais competências e atribuições do assistente social é necessário observar o atual momento de mudanças no padrão de acumulação e regulação social, no contexto globalizado da produção dos mercados e dos bens culturais, que vêm provocando profundas alterações na produção de bens e serviços, nas formas de organização e gestão do trabalho nos organismos empregadores, com marcantes alterações nas maneiras como os diversos profissionais de serviços se articulam no interior dessas entidades (IAMAMOTO, 2002).

Pensar o projeto profissional supõe articular duas dimensões: as condições da totalidade que estabelecem o terreno sociohistórico

em que se exerce a profissão, seus limites e possibilidades, assim como as respostas técnico-profissionais e ético-políticas dos agentes profissionais nesse contexto, que traduzem como esses limites e possibilidades são analisados, apropriados e projetados pelos assistentes sociais. Vive-se um momento particular de inflexão de cenário mundial que afeta a produção, distribuição e consumo de bens e serviços materiais, culturais, públicos e privados, atingindo a vida de todos. O desenvolvimento das forças produtivas sociais do trabalho, e dos avanços técnico-científicos em que se apoia, é apropriado por países e grupos sociais que detêm o monopólio da economia, do poder político e militar. O reverso da acumulação e da centralização de capitais tem sido o alojamento de segmentos sociais majoritários do usufruto dos ganhos da civilização, bem como a ampliação da dependência cada vez maior dos cidadãos à ciranda do mercado, que se impõe aos sujeitos como uma força inexorável, invertendo e subvertendo valores quando a referência é a emancipação humana (IAMAMOTO, 2002).

Mas a configuração social da profissão depende decisivamente das respostas dos agentes profissionais nesse contexto, articuladas em torno do projeto profissional de caráter ético-político. O projeto éticopolítico profissional expressa a perspectiva hegemônica impressa ao Serviço Social brasileiro. Tem suas raízes nas forças sociais progressistas e está fundado nas reais condições sociais em que se materializa a profissão. Em outros termos, a operacionalização do projeto profissional supõe o reconhecimento das condições sociohistóricas que circunscrevem o trabalho do assistente social na atualidade, estabelecendo limites e possibilidades à plena realização daquele projeto (idem, ibidem).

Netto (1996) afirma que, ampliando-se as diferenciações no interior da cultura profissional, haverá a necessidade de elaborar respostas mais qualificadas e mais legitimadas para as questões que caem no seu âmbito da intervenção institucional; a especialização no mercado de trabalho implicará uma estratificação na categoria (novas escalas de conhecimento, de prestígio, de remuneração etc.) e no campo da formação reclamará um profundo redimensionamen-

to das relações entre as escolas e os demais segmentos da categoria. Sua abordagem aponta que, para atender as exigências do mercado de trabalho, o Serviço Social terá que reavaliar sua estrutura no campo da formação, tendo a opção de reduzir a profissão a um nível puramente técnico-operativo, assegurando uma intervenção micro localizada e afastando da formação os avanços teóricos e analíticos que garantem a compreensão do significado social do Serviço Social na rede das concretas relações sociais; a segunda opção (a mais indicada na visão do autor) mantém o perfil generalista da graduação institucionalizando a especialização como requisito para o exercício profissional. Quanto aos já formados, devem comprometer-se com curso de especialização, de vendagem e de atualização profissional.

No debate sobre as funções privativas do Assistente social, o trabalho em equipes interprofissionais merece um especial destaque. É comum encontrar o assistente social partilhando atividades com outros profissionais, o pedagogo, sociólogo, o psicólogo, o médico, o arquiteto, o advogado, o economista, na coordenação de ações comunitárias, nos programas de saúde mental, nas empresas, em ONG's etc.

[...] O trabalho coletivo não isenta o Assistente social de competências e atribuições profissionais, mais exige maior clareza em relação às mesmas e a afirmação da identidade profissional, como condição de potencializar o trabalho conjunto. A atuação em equipe requer que o assistente social mantenha o compromisso ético e o respeito às prescrições da lei de regulamentação da profissão. (ABEPSS, 2002, p.41)

Vale considerar que o processo de descentralização das políticas sociais públicas requer dos assistentes sociais, como de outros profissionais, novas funções e competências. Estão sendo requisitados e devem dispor de competências para atuar na esfera da formulação e avaliação de políticas, assim como do planejamento e gestão, inscritos em equipes interdisciplinares que tensionam a identidade profissional. Os assistentes sociais ampliam seu espaço ocupacional

para atividades relacionadas à implantação e orientação de conselhos de políticas públicas, à capacitação de conselheiros, à elaboração de planos de assistência social, acompanhamento e avaliação de programas e projetos. Tais inserções são acompanhadas de novas exigências de qualificação, tais como o domínio de conhecimentos para realizar diagnósticos socioeconômicos de municípios e para a leitura e análise dos orçamentos públicos, identificando recursos disponíveis para projetar ações; o domínio do processo de planejamento; a competência no gerenciamento e avaliação de programas e projetos sociais, a capacidade de negociação, o conhecimento e o know-how na área de recursos humanos e relações no trabalho. Assim surgem também possibilidades de trabalho nos níveis de assessoria e consultoria para profissionais mais experientes e altamente qualificados em determinadas áreas de especialização. Registram-se, ainda, requisições no campo da pesquisa, de estudos e planejamento, dentre inúmeras outras funções (IAMAMOTO, 2002).

Muitos assistentes sociais inseridos no mercado de trabalho mostram-se politicamente comprometidos com os usuários dos seus serviços, porém muitos não estão atentos para possibilidades de ação que rompam com uma determinada estrutura de realidade excludente, pois não procuram atualizar-se ou aprofundar-se no debate teórico, perdendo muitas vezes seus tradicionais espaços de trabalho e não se inserindo em novos espaços.

Sabe-se, porém, que muitos profissionais ainda encontram-se alheios a essa perspectiva, e o processo de assessoria pode ser uma das alternativas de rompimento com práticas conservadoras. Vale destacar que o processo de assessoria pode não dar conta da totalidade das ações desse profissional. A assessoria surgirá como estratégia de enfrentamento do distanciamento entre o fazer profissional e a teoria. Assessor e assessorado devem ter clareza da direção que devem tomar no sentido do cumprimento de seus respectivos papéis. O assessor deve fornecer elementos que permitam ao assessorado o entendimento da realidade além da aparência. Incapazes de distinguir a aparência e essência, ficam impossibilitados de captar as tendências de prática presentes nos espaços profissionais, de priorizar

demandas, de eleger atividades e ações essenciais, impedidos assim de caminhar na direção dos seus objetivos (VASCONCELLOS, 1998, p.127).

A demanda por assessoria a profissionais tem sido requerida pelo fato da própria dinâmica da atividade profissional que também apresenta novas necessidades constantemente trazidas pela população ou pela instituição.

Pensar a assessoria como atribuição do assistente social leva-nos a refletir sobre uma área de atuação do profissional que requer preparo técnico, embasamento teórico e comprometimento ético-político. O profissional deve mobilizar-se no sentido de ocupar esse novo campo que se configura nos novos formatos do mundo do trabalho.

Iamamoto (1999) ressalta que o atual momento requisita um profissional propositivo, não apenas executivo, capaz de formular projetos de trabalho, negociá-los com empregadores, defender seu espaço ocupacionais em um mercado cada vez mais competitivo. Enfim, um profissional capaz de formular, gerir, implementar e avaliar políticas e projetos sociais, elaborar estudos e pesquisas, e assessorar movimentos sociais e conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos. Um profissional, enfim, que contribui para a implantação e funcionamento do processo de democratização das políticas sociais.

Compreender a prática profissional requer do assistente social um exercício de reflexão contínuo e aprimoramento teórico constante sobre as particularidades que envolvem o fazer profissional.

Essa prática deve ser compreendida levando-se em conta seus condicionantes internos, aqueles que se referem ao desempenho do assistente social, e externos, que dizem respeito ao contexto social onde se dá a prática. Ou seja, entender o exercício profissional como trabalho exige uma mudança de concepção: “o que geralmente é chamado de prática corresponde a um dos elementos constitutivos do processo de trabalho que é o próprio trabalho” (IAMAMOTO, 1999, p.95).

2. A assessoria e as novas requisições para o trabalho do assistente social

Considerando o redimensionamento pelo qual passa a profissão no cenário contemporâneo, se abrem novas possibilidades de processos de trabalho identificados com o projeto ético-político que vem norteando o Serviço Social nas últimas décadas, projeto esse comprometido com a defesa dos direitos humanos e sociais, com a construção da cidadania para todos, alicerçada na ampliação da democracia nas esferas da economia, política e da cultura. Nos rumos da consolidação desse projeto, se abrem outras perspectivas de trabalho do Serviço Social que contribuem efetivamente na valorização dos direitos, socializados nas informações, identificando e articulando recursos, elaborando programas e projetos que possibilitam transformar direitos prescritos legalmente em práticas efetivas. Dentre estas perspectivas situamos a atividade de assessoria.

A assessoria/consultoria é um recurso há muito utilizado pelos assistentes sociais junto a diferentes grupos de usuários – associação de moradores, grupos populacionais favelados, posseiros etc. -; na assessoria/consultoria a assistentes sociais ou equipes, estaríamos utilizando esse recurso objetivando uma prática pensada, projetada. Uma equipe que não se produz permanentemente e não projeta a sua prática não tem condições de levar adiante nenhuma tarefa, nem mesmo as burocráticas. (VASCONCELLOS, 1998, p.132)

Um assistente social ao solicitar um processo de assessoria reconhece que algum elemento do processo de trabalho dele está aquém do ideal e busca, portanto, descomplexificar este elemento. A assessoria presta grande contribuição para a categoria profissional já que no momento do assessoramento ocorre um enfrentamento das questões de maior complexidade no universo do assessorado e que, a princípio, serão superadas a partir da atividade de assessoria. Ou seja, aprimora-se o trabalho profissional no sentido teórico e prático

e eleva-se a qualidade do trabalho desenvolvido por aquele determinado profissional e, por conseguinte, toda a categoria.

Assessoria e consultoria estão voltadas para a busca de totalização no processo de prática, no sentido de apontar, resgatar e trabalhar as deficiências, os limites, recursos e possibilidades da equipe, socializando conteúdos, instrumentos de indagação e análise e também produzindo estudos e análises que a equipe não está preparada a realizar e nem é seu papel, tendo em vista as respostas concretas e imediatas que precisa dar às demandas que a realidade põe à sua ação (VASCONCELLOS, 1998, p.132).

Recomendamos atenção para que a atividade de assessoria não seja encarada meramente como um momento em que o assessor “dita” as estratégias e o assessorado “executa” as ações. O momento da assessoria deve ser desenvolvido segundo a ação profissional de ambas as partes, revelando a competência profissional distinta de cada um. A crítica, a busca de alternativas, a proposição de estratégias, a avaliação, a formulação de políticas, enfim qualquer atividade inerente ao profissional de Serviço Social é um processo de construção da reflexão a ser elaborado por ambos: assessor e assessorado.

Constatamos, portanto que o assistente social-assessor tem sido chamado a:

- pensar a prática, o que significa entender as contradições da realidade dos espaços profissionais ocupados pelo Serviço Social com a análise, estratégias e ações, enfrentando-as, no sentido de uma ação profissional pensada, consciente.
- ter as preocupações éticas do fazer profissional através da preservação de espaços de exercício democrático e de viabilização do projeto ético-político-profissional nas mais variadas esferas de sua atuação.
- não estabelecer uma relação vertical entre assessor e assessorado. O processo de assessoria não deve distinguir o assessor como o possuidor do saber superior em detrimento do assessorado. Deve sim abranger dois pólos interagentes, onde

assessorado e assessor contribuem com o universo de seus respectivos conhecimentos para o alcance de um único objetivo. No processo de assessoria o assessor contribui por ser um agente externo e ter um olhar diferenciado e especializado sobre a questão problemática, enquanto o assessorado contribui com o mapeamento das demandas e a facilitação das informações mais íntimas a ele em suas rotinas, necessárias à desconstrução do problema.

Ao assessor cabe a responsabilidade de verificar a amplitude do trabalho e dar um diagnóstico a respeito deste, atestando a real necessidade deste ou não. Muitas vezes o encaminhamento prático que uma determinada equipe espera ou indica não é o encaminhamento que o assessor irá propor para se alcançar determinados objetivos de maneira mais eficaz e eficiente. Este olhar é que singulariza a atividade do assessor.

O processo de trabalho do Assistente social na atividade de assessoria deve ser pensado como possível campo de trabalho, já que esta atividade vem gerando postos de trabalho para a categoria e possibilitando a otimização do enfrentamento das requisições que surgem nos espaços de trabalho. Portanto, é necessário que, cada vez mais, profissionais procurem a competência da atividade de assessoria a fim de não perderem possíveis oportunidades de trabalho até mesmo para outras áreas do conhecimento que podem apropriar-se da singularidade do trabalho do assistente social.

Verifica-se, hoje, a diversificação de demanda do assistente social [...], abrangendo pesquisas, planejamento, assessorias e consultorias, capacitação, treinamentos, gerenciamento de recursos e projetos. Crescem os trabalhos em parcerias interinstitucionais, em equipes multidisciplinares tanto no setor público, como no privado. Agregam-se assessorias a organizações sindicais, a movimentos sociais e a parlamentares. (ABESS, 1997, p.80)

Alguns fatores determinam a necessidade de assessoria:

- em primeiro lugar são fatores de estrutura de organização do trabalho; as equipes não conseguem ter tempo, ou condições, de fugir da rotina de trabalho e a aquisição dessa competência poderia demorar, às vezes, um ano, mediante uma formação ou treinamento; portanto, a assessoria cumpriria de uma forma mais rápida, mais urgente;
- em segundo lugar, as dinâmicas institucionais não favorecem um avanço de determinadas questões que precisam de um agente externo que auxilie nesse processo de conseguir um conhecimento, um olhar diferente sobre a realidade;
- em terceiro lugar um aspecto de ordem social que é a exclusão de certos segmentos daquela tecnologia, daquele conhecimento, e então ele só pode acessar através do processo da assessoria.

Nas experiências³ em que o assessor é um assistente social e o assessorado é uma equipe ou um profissional da mesma categoria, pode-se estabelecer uma relação de troca em que o assessorado propicia todas as informações a respeito de suas rotinas de trabalho de reflexão entre as partes envolvidas enquanto o assessor mapeia as possíveis rotinas a serem implantadas ou abortadas. Neste caso, a assessoria tende a ser um pouco mais exitosa e um pouco mais próxima de atender a expectativa de quem empresta e de quem recebe, porque elas estão dentro de um campo mais específico, mais comum, mais familiar, de interesses e de agentes onde as questões da linguagem, e a questão do tempo, são muito mais equacionáveis do que em outro campo.

Nas experiências em que o assessor é uma empresa privada especializada em assessoria de projetos sociais, as relações podem ser

3 Experiências coletadas ao longo da pesquisa para o trabalho de conclusão de curso da autora - "Balanço da literatura sobre o Serviço Social" UERJ, 2003. Para aprofundar esse debate recomenda-se a leitura: "Análise da literatura sobre a temática da assessoria". In: BRAVO, M.I.; CASTRO, M.C. (org). *Assessoria, consultoria e Serviço Social*. FAPERJ/7LETRAS, 2006. e artigo publicado na Revista Virtual *Ágora*: "Reflexões sobre assessoria como atribuição de competência do assistente social" Disponível em: www.assistentesocial.com.br

verticais no sentido de que o profissional que presta serviços é visto como o detentor do conhecimento e da responsabilidade específica para a “solução” ou “direção” de determinados eixos do trabalho, sendo a relação contratual temporária para determinadas situações.

Nestes casos, a assessoria está centrada no trabalho dos profissionais liberais que a prestam em diferentes instituições e significa a possibilidade de assessorar com bases em conhecimentos específicos acumulados por esse profissional.

Nas experiências onde o assessor é uma equipe de graduandos e o assessorado uma determinada equipe da instituição, o assessor traz uma gama de conhecimentos novos e úteis ao desenvolvimento e implementação do trabalho do assessorado. Esse tipo de assessoria está muito ligado à competência adquirida num plano de ensino da formação, do ponto de vista do conhecimento, e é viabilizado por meio de programas de projetos extensionistas⁴. O principal problema é a diferença de tempo em função das necessidades específicas de cada segmento, pois o tempo acadêmico é diferente do tempo institucional, tempo de mandatário. O tempo acadêmico é mais lento, enquanto o tempo dos assessorados é um tempo mais acelerado. A atividade de assessoria se apresenta ao profissional, em meio às alterações impostas ao mundo do trabalho, como um recurso estratégico de intervenção. Na academia, neste contexto, atua através de uma sólida base teórico-metodológica e uma experiência prática diversificada e consistente.

Nas experiências em que o assessor é um assistente social ou uma equipe de Serviço Social e o assessorado é entidade da categoria profissional, o assessor auxilia o assessorado numa relação horizontal na construção e viabilização de alternativas de avanços dos projetos societários daquela respectiva categoria. Nos espaços onde a assessoria deu-se na esfera educacional, o assistente social

4 A assessoria como forma de articulação teoria/prática no âmbito da universidade dá-se através das atividades de pesquisa, ensino e extensão. O aluno desenvolve e apreende conteúdos teóricos que irão habilitá-lo a prestar assessoria sobre determinados conteúdos que irão ampliar o leque de sua formação profissional.

contribui como profissional que possui o olhar sobre as questões sociais que emergem nas relações interdisciplinares, no trato dos temas transversais e nas relações professor-aluno.

3. A Assessoria e seus diferentes agentes

Problematizando a qualidade dos agentes envolvidos em um processo de assessoria observamos que profissionais ligados ou não à academia podem estar inseridos na qualidade de assessor. Não podemos afirmar que o fato de o profissional não estar ligado à academia desqualifica a atividade de assessoria. A academia garante acesso aos novos debates e às novas produções teóricas, o que é visto pelos profissionais da categoria com certo “status”, porém, não podemos desconsiderar que há um gama de profissionais comprometidos e cumpridores do projeto ético político profissional e plenamente capazes e qualificados para prestar assessorias conforme várias experiências publicadas.⁵

Na medida em que assistentes sociais e/ou equipes não estão encontrando eco nas escolas, esta demanda está sendo absorvida por assistentes sociais e/ou professores, sem uma vinculação com a academia, o que pode vir a acarretar perdas para os dois lados, relacionadas principalmente, à qualidade dos processos. (VASCONCELLOS, 1998, p.123)

Consideramos o espaço da escola como um espaço de construção da atividade de assessoria principalmente no âmbito da interdisciplinaridade. As relações institucionais advindas desse processo podem ser bem complexas ou, em contrapartida, atingir um grau de legitimidade que garanta os objetivos propostos pela mesma. As demandas para a assessoria em Serviço Social no âmbito educacional se referem à capacitação e a ações de sistematizações dos profissionais.

5 Nogueira (1988), Lopes (1998), Padilha (1998), Angioni(1998), Borges(1998), Dourado(1998), Stoelhen (2001), Cavalcante e Leite(1998), Bravo(2000), Silva(2001), Vasconcellos(1998), Carvalho(1984), Silva (1997) e Barbosa(1998).

Consideramos o espaço da assessoria aos movimentos sociais importante principalmente no processo de sua estruturação interna, de suas estratégias e de seus resultados. Os movimentos sociais e, em particular, os movimentos populares enfrentam dificuldades de mobilização face aos desafios das mudanças econômicas e políticas que culminam principalmente no desemprego, mas não têm deixado de reagir e de se rearticular. A atuação do Assistente social neste momento deve estar voltada para uma ação esclarecedora à população quanto aos direitos e serviços propiciados pelas mais variadas instituições e os mecanismos de acesso a estas.

Se as políticas sociais e os programas delas derivados são respostas a um processo de lutas acumuladas historicamente pelas classes trabalhadoras, na busca de conquista de seus direitos de cidadania, tais programas – ao serem institucionalizados e administrado pelo estado – são burocratizados, esvaziados de seus componentes políticos, de modo a diluir o conteúdo de classes das lutas reivindicatórias, que são assim “recuperadas” e “apropriadas” pelo bloco no poder. Os programas sociais e a participação social neles preconizados transformam-se, desse modo, em meio de controle das lutas sociais e das sequelas derivadas do crescimento da miséria relativa da população trabalhadora. (IAMAMOTO, 2001, p.106)

Consideramos universidade como espaço que possui a propriedade da reflexão e discussão possibilitando o aprofundamento da teoria-prática. O acesso aos debates contemporâneos da categoria oportuniza a implementação das atividades de assessoria, enquanto a articulação dos conteúdos teórico-empíricos proporciona nas atividades de pesquisa, ensino, extensão um momento de construção singular da prática da assessoria. O espaço da capacitação continuada propicia o desenvolvimento do aluno para gerir o conhecimento que, aliado à dimensão investigativa da proposta, produz resultados dantes idealizados. Essa perspectiva de treinamento e qualificação discente elevada está de acordo com a legislação manifesta nas Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Serviço Social.

Prestar assessoria e consultoria a órgãos da administração pública, empresas privadas e movimentos sociais em matéria relacionada às políticas sociais, é a garantia dos direitos civis, políticos e sociais da coletividade (CRESS, 2001, p.333).

A nova lógica curricular propõe uma concepção de ensino e aprendizagem calcada na dinâmica da vida social, o que estabelece os parâmetros para a inserção profissional na realidade socioinstitucional. Os princípios que definem as diretrizes curriculares da formação profissional implicam em capacitação teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa.

Esta nova estrutura curricular deve refletir o atual momento histórico e projetar-se para o futuro, abrindo novos caminhos para a construção de conhecimentos, como experiência concreta no decorrer da própria formação profissional. Esta é a grande moldura da configuração geral das diretrizes gerais aqui expressas (ABESS/CE-DEPSS, 2001, p.100).

Através do Núcleo de Fundamentos do Trabalho Profissional é contemplado o estudo das competências específicas normalizadas por lei que capacita o Assistente social para o exercício da função (CRESS, 2001). Dentre estas é claro que é contemplado o conteúdo da assessoria.

Nos espaços dos conselhos os trabalhos de assessoria podem se revestir de um caráter muito mais político e técnico devido ao lugar de representatividade que esses organismos têm na esfera política. Portanto ao garantir um posicionamento ético, o profissional democratiza a relação entre os atores envolvidos e aprofunda o exercício da cidadania. Através do domínio de informações para a instrumentalização necessária que requerem habilidades técnico-operacionais, o Assistente social estabelece um constante diálogo entre os diferentes segmentos sociais envolvidos nessa relação e possibilita alianças que tracem novos caminhos.

A atividade de assessoria em empresas requer uma leitura crítica da lógica capitalista e dos parâmetros institucionais a serem enfrentados estrategicamente pelo Assistente social a fim de que não reproduza meramente a condição excludente e antagonica do mer-

cado. Sabemos que os serviços sociais criam condições favoráveis à reprodução da força de trabalho e a profissão situa-se no processo de reprodução das relações sociais, portanto, consideramos o espaço empresarial como um dos espaços institucionais mais complexos de intervenção profissional devido à manifestação patente da exploração e manutenção da força de trabalho. Para tal o profissional que dispõe do poder atribuído institucionalmente deve apropriar-se de um rigoroso trato teórico-metodológico que propicie análise e compreensão dos problemas e desafios com os quais se defronta. “A participação nos programas derivados das políticas sociais aparece assim como meio de antecipar e controlar possíveis insatisfações e/ou focos de conflito e tensão, que desarticulem ou obstaculizem as iniciativas do bloco no poder” (IAMAMOTO, 1999, p.106).

4. A assessoria e a relação universidade/categoria profissional

Considerando a universidade como organismo tanto de formação dos indivíduos e grupos sociais quanto de produção de conhecimento e de valores que auxiliam no processo de construção de visão de mundo, gostaríamos de situar a atividade de assessoria em Serviço Social gerada nessa esfera. As escolas de Serviço Social estão voltadas para um projeto profissional que seja capaz de responder às demandas atuais feitas à profissão a partir do mercado de trabalho e do contexto conjuntural do momento histórico.

Estas considerações remetem à formação de profissionais qualificados para investigar e produzir conhecimentos sobre o campo que circunscreve sua prática, de reconhecer o seu espaço ocupacional no contexto mais amplo da realidade socioeconômica e política do país teórica e metodologicamente (e, portanto, tecnicamente) para compreender as implicações de sua prática, reconstituí-la, efetivá-la e recriá-la no jogo das forças sociais presentes. (IAMAMOTO, 2000, p.163)

A assessoria como forma de articulação teoria/prática no âmbito da universidade dá-se por meio das atividades de pesquisa, ensino

e extensão. O aluno desenvolve e apreende conteúdos teóricos que o habilitam-lo a prestar assessoria sobre determinados conteúdos que irão ampliar o leque de sua formação profissional.

A qualificação discente para a prática implica uma estreita articulação entre as atividades de pesquisa da realidade que é objeto de intervenção, o ensino teórico – adensando referências para a análise das condições e da dinâmica da ação profissional – e o treinamento para o fazer profissional. (IAMAMOTO, 1999, p.202)

Com os avanços tecnológicos e científicos torna-se necessária uma série de novas atribuições e competências do Assistente social que irão instrumentalizá-lo a tratar das demandas a ele apresentadas. Compreendemos que as implicações advindas desse processo contribuem para a reflexão do profissional sobre a importância de se ter uma intervenção mais qualitativa e um direcionamento teórico-metodológico e ético-político mais efetivo.

O Serviço Social vem acumulando acervo de conhecimento teórico-políticos e de técnicas de intervenção que é caudatário do conhecimento social gerado pela e sobre a sociedade e se concretiza na intervenção do Serviço Social enquanto campo de habilidades e de saberes que expressam um determinado reconhecimento social do trabalho profissional. (CARDOSO, 1997, p.32)

As atividades da academia no âmbito do Serviço Social voltam-se à formação crítica do profissional para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, que rompa com a estrutura hegemônica instituída. A academia propicia aos alunos o acesso a níveis de conhecimentos mais complexos, que exigem um grau maior de elaboração e que, através da atividade experimental de assessoria, podem ser produzidos e socializados visando à qualificação de todas as esferas do trabalho profissional. É importante que o significado social dessa produção de conhecimentos fique refletido principalmente na qualidade dos serviços oferecidos à população usuária, conside-

rando as variadas transformações e determinações da realidade sob as condições de alienação, desigualdade e exclusão que perpassam e reproduzem a vida social desta população. O distanciamento da academia desde a formação gera no profissional, muitas vezes, a ausência de sistematização da prática, de pesquisa, atividades investigativas, participação em seminários, encontros, palestras, etc. A constante preocupação pela qualificação e por novas estratégias de ação diferencia o profissional comprometido do descomprometido, o democrático do autoritário, o que oprime com rótulos do que fortalece a condição de cidadão.

Requisita-se um profissional crítico, com competência teórico-metodológica, técnico-operativa e ético-política, dotado de habilidades como criatividade, versatilidade, iniciativa, liderança, capacidades de negociação, resolução e argumentação, habilitado para o trabalho interdisciplinar e para atuar no campo da consultoria. Tais elementos indicam uma tendência de superação da formação profissional na perspectiva restrita das especializações, salientando-se a preferência por um profissional competente em sua área de desempenho, generalista em sua formação intelectual e cultural, munido de um acervo amplo de informações, em um mundo cada vez mais globalizado, capaz de apresentar propostas criativas e inovadoras em seu campo de trabalho (CARDOSO, 1997, p.29).

A atividade de assessoria se expressa ao profissional, em meio às alterações impostas ao mundo do trabalho, como um recurso estratégico de intervenção profissional. Na academia, neste contexto, atua através de uma sólida base teórico-metodológica e uma experiência prática diversificada e consistente.

Considerações finais

Concluimos, que cada vez que nossa população usuária cresce, torna-se complexa e se organiza através de serviços, ela vai emitindo respostas institucionais ao atendimento dessas mesmas necessidades. À medida que as necessidades sociais se modificam, transformam-se os modos de atendê-las, e é aí que se abre um leque de

possibilidades de análise e intervenção profissional para o Assistente social. Dentre estas possibilidades estão os processos de assessoria em Serviço Social.

Dentre os processos de assessoria não nos arriscamos a falar de vantagens e desvantagens em relação às diferentes modalidades. É necessário considerar quem são os agentes envolvidos no processo de contratação, na solicitação de assessoria, qual é o tipo de informação de necessidade que se está requerendo e examinar com cuidado as possibilidades diante das particularidades que cada grupo de assessoria tem e possui para estabelecer essa relação sendo, que algumas relações têm natureza mais política, outras tem natureza mais econômica, outras mais cultural. O assessor, antes de tudo, é um facilitador de acesso à tecnologia, a conhecimentos e informações, ou seja, há sempre um grupo que por si só não é capaz de enxergar um determinado resultado de conhecimento operacional e precisa de um aporte, de um apoio, para desenvolver suas rotinas. A assessoria não transfere a tecnologia, ela apenas acessa, ensina como acessar, mas pode estabelecer-se uma relação de dependência em função de interesses econômicos ou políticos.

Vale ressaltar que, no momento da condução da assessoria, observamos não ser ético que o assessor, na tentativa de implementar a qualidade do processo de trabalho do assessorado, imponha a sua linha de atuação teórico-metodológica. Pois é perfeitamente possível assessorar respeitando as concepções de atuação do assessorado.

Profissionais ligados ou não à academia podem estar inseridos na qualidade de assessor. Não podemos afirmar que o fato de o profissional não estar ligado à academia desqualifica a atividade de assessoria. A academia garante acesso aos novos debates e às novas produções teóricas, o que é visto pelos profissionais da categoria como certo “status”, porém, não podemos desconsiderar que há um gama de profissionais comprometidos e cumpridores do projeto ético político e profissional plenamente capazes e qualificados para prestar em assessorias.

A diferença entre o tratamento da assessoria na literatura mais antiga em relação a mais recente se refere à mudança no tratamento

da atividade de assessoria que, por meio da análise da literatura, observamos ultrapassar a esfera das demandas individuais para uma requisição mais coletiva, que envolve, sobretudo a universidade. Pudemos observar um grande quantitativo de experiências relatadas como parte do processo de capacitação de alunos inseridos em projetos de extensão, confirmando o conjunto de transformações que vem colocando-se no dia a dia do assistente social, delegando-lhe novas competências e atribuições.

REFERÊNCIAS

- ABESS/CEDEPSS. Diretrizes gerais para o curso de serviço social. *CADERNOS ABESS*. 2001, p.58-112.
- ANGIONI, M. Conselho de assistência social e exercício democrático: Breve retrato de uma gestão. In: *Caderno de Resumos. 9º CBAS*, Goiânia, 1998, p. 226.
- BARBOSA, C. F.; MELO, L. G. de. A assessoria e o serviço social: as possibilidades e os limites de uma atividade considerada liberal. In: *Caderno de Resumos. 9º CBAS*, Goiânia, p. 135-137.1998.
- BRAVO, M. I. S. *Capacitação continuada*: assessoria a Unidades de Saúde do Município do Rio de Janeiro. Projeto de Extensão. Rio de Janeiro, 2000, p.1-11.
- CARVALHO, M. C. P. B. R. de. *A supervisão em uma instituição pública, crítica à visão mecanicista*. Rio de Janeiro, UERJ, 1984, p.77.
- CAVALCANTE, R. C. N. dos R.; LEITE, R. M. dos S. C. Assessoria: instrumento ou estratégia. In: *Caderno de Resumos. 9º CBAS*, Goiania, p. 84-88, 1998.
- DOURADO, E. O. Serviço Social e Gestão do trabalho: uma experiência de assessoria e consultoria. In: *Cadernos de Resumos. 9º CBAS*, Goiânia, p. 82-84, 1998.
- IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. de. *Relações sociais e serviço social no Brasil*: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 11 ed. São Paulo: Cortez; [Lima, Peru]: CELATS, 1995. p. 383
- _____. *O serviço social na contemporaneidade*: trabalho e formação profissional. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

_____. Projeto Profissional, espaços ocupacionais e trabalho do Assistente Social na atualidade. *Em questão*. Brasília: Brasília, p. 18-41, 2002.

LOPES, D.B.L; PINHEIRO, J.R.T, KIPPER, M.R., DESCHAMPS, R., NOGUEIRA, T.C.T. Assessoria técnica: um novo campo para atuação dos profissionais de serviço social. In: *Caderno de Resumos. 10º CBAS*, 2001, p.89, Rio de Janeiro.

NETO, José Paulo. *Ditadura e serviço social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64*. São Paulo: Cortez, 1996.

NOGUEIRA, V. M. R. Assistência técnica e supervisão de programas em Serviço Social. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 27, p. 84-99, 1988.

PADILHA, M. D., DUARTE, S. M, PEREIRA, Z. M, SILVA, M. M. A da, CARVALHO, M. Demandas atuais à profissão de serviço social. In: *Caderno de Resumos. 9º CBAS*, Goiânia, 1998, p. 315.

SILVA, A. A. da. A profissão do assistente social no limiar do novo século. *O social em questão*. vol. 2, nº. 2, Rio de Janeiro: PUC. s/d.

SILVA, L. C. da. *Relatório final de estágio*. Assessoria no Projeto Ecuss: uma análise da condução técnico-instrumental da experiência. Cap. 3. Rio de Janeiro: UERJ, 2001, p.9-18. (Cap. 3) .

STOELHEN, I. C. V. O Serviço Social na Educação. In: *Caderno de Resumos. 10º CBAS*, Rio de Janeiro, UERJ, p. 176, 2001.

VASCONCELLOS, A. M. de. Relação teoria/prática: o processo de assessoria/consultoria e o Serviço Social. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*, Rio de Janeiro, n. 51, p. 114-133, 1998.

TERCEIRO SETOR E RESPONSABILIDADE SOCIAL

THIRD SECTOR AND SOCIAL RESPONSIBILITY

Roberta Silva BOAVENTURA¹

Anna Paula MACIEIRA²

Elaine Maria de OLIVEIRA²

Eunice Bianchini SAVERIO²

Manuela Soares SAVERIO²

Rômulo Benedito Ferreira ALCANTARA²

RESUMO: O presente artigo visa conceituar, parcialmente, o primeiro e o segundo setor e, de forma abrangente, o terceiro setor e a responsabilidade social. O terceiro setor originou-se a partir da crise capitalista mundial, com o objetivo de reestruturar o capital. No Brasil, entretanto, o seu intuito está voltado para a solidariedade. Quando seu único objetivo é investir em si mesmo e não em seus projetos, o terceiro setor gera algumas desvantagens. A responsabilidade social, apesar de seus aspectos negativos relacionados ao marketing, traz em sua característica a inclusão social, a eliminação de preconceitos, as mudanças sociais e o desenvolvimento sustentável; para que desta forma exista mais qualidade de vida para as pessoas inseridas na sociedade. Apresenta-se, ainda, um relato sobre o funcionamento de uma cooperativa de trabalho médico, na qual são desenvolvidos vários projetos sociais que oferecem melhor qualidade de vida aos seus colaboradores e à comunidade.

UNITERMOS: terceiro setor; responsabilidade social; qualidade de vida.

1 Mestre em Educação pela UNOESTE-Presidente Prudente, Professora do Curso de Graduação em Serviço Social da UNIMAR. Orientadora do presente trabalho.

2 Discentes do 7º termo do Curso de Serviço Social da Universidade de Marília - UNIMAR.

ABSTRACT: The present article aims at giving partial concept to the first and second sector, and in an extensive way to the third sector and social responsibility. The third sector came with the world capitalist's crisis, aiming at capital's reconstruction. On the other hand, in Brazil third sector's goal was solidarity. When its only goal is to invest in itself and not on its own projects, third sector generates some shortcoming. Despite its negative aspects regarding marketing the social responsibility brings in its nature, social inclusion, prejudice elimination, sustainable development and social changes. So there can be more life quality for the people included in the society. This paper also shows a report about a medical cooperative work functioning, where several social projects are developed offering their community and sponsors more life quality
UNITERMS: third sector; social responsibility; life quality.

Introdução

Nas manifestações de ações assistenciais, eclodiram organizações que se apresentaram comprometidas para que essas ações não fossem apenas assistenciais, mas também que fortalecessem a cidadania. Nesse sentido, a sociedade empresarial começou a legitimar sua atuação em busca de fortalecimento no terceiro setor.

Num período em que o capitalismo assume uma proporção global, os processos de centralização do capital adquiriram força extrema e as ações desenvolvidas pelo terceiro setor tornaram-se mais expressivas.

Esse processo de desenvolvimento acelerado e de superacumulação resultou no agravamento de diversos problemas sociais, principalmente no aumento do desemprego, colocando uma grande parcela da população em situação de exclusão social. Seguindo a lógica neoliberal que maximiza os lucros, o Estado, apoiando a acumulação, começou a minimizar a sua atuação.

Nesta realidade, a articulação entre interesses públicos e interesses privados torna-se mais forte, ampliando, desta forma, a atuação do terceiro setor, marcada por práticas de filantropia que englobam a ideia de cidadania. Trata-se de um viés de ações que tangencia o social e é desenvolvido por representações de diversas áreas profissionais.

Este é um processo por meio do qual o Estado vem transferindo competências para a atuação de empresas em diversas áreas como educação, saúde, meio ambiente, entre tantas outras. Tais ações são concretizadas pelas empresas com finalidades estritamente sociais, sem que os interesses empresariais sejam prevalentes.

Cada vez mais as pessoas, em diversos países, têm preferido comprar produtos de empresas que demonstram comprometimento com atuações sociais, demonstrando mais uma estratégia de acumulação e não de sentimento altruísta.

1. Terceiro setor: história / definição / vantagens / desvantagens

Atualmente, grande parcela da sociedade tem conhecimento da existência de organizações que prestam assistência em vários setores, especialmente na promoção humana. Sabe-se, também, que estas entidades não possuem fins lucrativos. A essas organizações dá-se o nome de 3º Setor (Terceiro Setor).

O primeiro setor corresponde ao *Governo* (municipal, estadual, federal), que é responsável pelas questões sociais e pela aplicação do dinheiro público em ações para a sociedade.

O segundo setor é o *privado*, responsável pelas questões individuais. Este setor investe o dinheiro privado nas suas próprias atividades.

Com a falência do Estado, o setor privado começou a ajudar nas questões sociais, mediante inúmeras instituições que compõem o chamado Terceiro Setor.

O Terceiro Setor é constituído, portanto, por organizações sem fins lucrativos e não governamentais (ONGS) que têm como objetivo gerar serviços de caráter público.

Ressalta-se que nem toda entidade beneficente ajuda prestando serviços a pessoas diretamente. Uma organização não governamental (ONG), por exemplo, que defenda os direitos da mulher, fazendo pressão sobre nossos deputados, está ajudando indiretamente todas as mulheres.

1.1 História

França Filho (2002, p. 10) comenta que: “O termo terceiro setor, por exemplo, é herdeiro de uma tradição anglo-saxônica, particularmente impregnada pela ideia de filantropia. Essa abordagem identifica o terceiro setor ao universo das organizações sem fins lucrativos (*non-profit organizations*)”.

De acordo com Montaña (2002), nos EUA, o Terceiro Setor foi organizado por John Rockefeller III, há aproximadamente 20 anos, influenciado pela crise e reestruturação do capital que ocorreu no mundo, proporcionando a estabilização no século XX. O neoliberalismo trouxe a transformação de ideias e valores em toda a sociedade, aumentando a preocupação com a ética, a moral, o meio ambiente e a autoestima, conferindo, assim, maior força e motivo de ação às instituições que interagem com o 3º Setor.

No Brasil, as primeiras manifestações solidárias surgiram em 1543, com o objetivo pioneiro de atender os desprotegidos, ideia esta que se estendeu por todo o Brasil e culminou com a fundação de diversas entidades como a Santa Casa de Misericórdia, amparadas pela igreja católica.

Desde aquela época de ditadura militar até o presente, muitas transformações e evoluções fortaleceram o Terceiro Setor, pois, naqueles tempos, a participação política foi decisiva para o crescimento e a criação dessas associações, que se utilizavam do pretexto de justiça social para conquistar e se fortalecer diante do povo.

Em 1980, as ONGs chegam ao Brasil e, na década de 90, o projeto Ação da Cidadania, iniciado por Betinho, “Contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, lançado em 1993, mostrou ao país e ao mundo que existiam 32 milhões de brasileiros vivendo em estado de miséria.

1.2 As Instituições que financiam o Terceiro Setor

No Brasil, o financiamento ocorre mediante subvenções estatais, doações da sociedade civil, pessoas jurídicas e eventos promo-

cionais elaborados e executados pelas entidades que oferecem os serviços.

Devido à inflação, ao sequestro de dinheiro e aos congelamentos, a maioria das Fundações não têm fundos, vive de doações anuais das empresas que as constituíram e, em épocas de recessão estas doações minguam, justamente quando os problemas sociais aumentam. A Fundação Bradesco é um dos raros exemplos de Fundação com fundos.

1.3 Elite filantrópica

Em alguns países, é grande a quantidade de bilionários que contribuem com doações para as Instituições, ao passo que, no Brasil, os maiores doadores são pessoas da classe média e até mesmo os considerados pobres, e os milionários perfazem a minoria. Desse modo, as Instituições brasileiras dependem da solidariedade da sociedade como um todo.

A responsabilidade Social, no fundo, é sempre do indivíduo, nunca de uma empresa jurídica, nem de um Estado impessoal. Mesmo conscientes disso, vivemos reclamando que os “outros” não resolvem os problemas sociais do Brasil. O que pode melhorar ainda mais o voluntariado é a mídia, que hoje já divulga alguns trabalhos desenvolvidos pelo Terceiro Setor, como por exemplo: o programa Ação (Rede Globo), Ressoar (Rede Record) e os programas anuais que visam conscientizar o povo a colaborar como: Criança Esperança, Teleton etc.

A colaboração não se restringe aos recursos financeiros, atualmente, muitos voluntários já dedicam parte de seu tempo, ajudando alguma entidade. Só assim, com a participação de todos, caminharemos para uma sociedade mais justa.

1.4 Vantagens e desvantagens

A concessão, caso a caso, de títulos jurídicos especiais a entidades do Terceiro Setor parece atender a pelo menos três propósitos:

- Diferenciar a entidade qualificada, da entidade comum;
- Padronizar o tratamento normativo de entidades que apresentem características comuns relevantes;
- Estabelecer mecanismos de controle das atividades nas entidades qualificadas; já que o título funciona como um instrumento que admite não apenas concessão, mas também suspensão e cancelamento.

Sem dúvida, as entidades que recebem o título são vistas como entidades certificadas, que possuem uma qualidade jurídica específica, o que usualmente lhes garante um regime de benefícios e apoios especiais, previstos na lei apenas para as entidades qualificadas.

Neste regime, não há direito adquirido ao título, ou às vantagens a ele associadas, pois as entidades que se desviam de suas missões podem ser penalizadas com a cassação ou a suspensão do título.

Existem, contudo, algumas desvantagens que podem ser associadas ao mecanismo de concessão de títulos, tais como a possibilidade de certificação indevida. A concessão graciosa e indevida do título pode revelar tanto uma frouxidão dos critérios utilizados para reconhecimento do título pela autoridade competente, quanto uma hipótese de clara fraude e violação intencional do modelo legal.

Outra desvantagem da técnica se refere ao risco da padronização excessiva de vantagens e obrigações legais para entidades distintas. Mais uma desvantagem da técnica de concessão de títulos diz respeito à margem de insegurança jurídica. Neste caso, a manutenção do título está condicionada geralmente ao cumprimento contínuo de certas exigências, esse problema ou risco é considerado maior quando há ausência de uma previsão normativa clara sobre o modo de processamento do controle administrativo exigido.

Quando faltam normas que assegurem às entidades garantias contra o exercício abusivo da prerrogativa de controle pela autoridade, algumas dessas desvantagens e perversões são encontradas exemplarmente realizadas pelo título de “utilidade pública”.

Infelizmente, muitas entidades sem fins lucrativos são, na realidade, lucrativas ou atendem os interesses dos próprios usuários. Um clube esportivo, por exemplo, é sem fins lucrativos, mas beneficia somente os seus respectivos sócios. Muitas escolas, universidades e hospitais eram no passado, sem fins lucrativos, somente no nome.

2. A trajetória da responsabilidade social no Brasil

O desenvolvimento econômico e seus avanços trouxeram a necessidade de se reequilibrar a sociedade para os desafios sociais causados por este próprio crescimento. No Brasil, as ações sociais e as discussões sobre responsabilidade vêm aumentando.

O novo cenário brasileiro, apesar de extinta a ditadura, enfrenta diversos fatores que estão inseridos na atual estrutura social que fere os direitos dos cidadãos. Entre alguns exemplos, destaca-se: a má distribuição de renda, as desigualdades sociais, o precário sistema de saúde e os altos índices de analfabetismo.

Nos anos 80, devido à transição democrática, vários grupos começaram a defender as minorias. Com esses grupos nascia o Terceiro Setor, ou seja, um conjunto de iniciativas privadas de caráter público, sem fins lucrativos e sem discursos partidários.

Enquanto o Terceiro Setor crescia, o Estado enfrentava problemas econômicos e o empresariado começava a entender seu papel social; iniciava-se, assim, a política de responsabilidade social dentro da empresa, na qual, por meio das parcerias, começava-se o desenvolvimento social em várias áreas como: educação, saúde, ecologia e preservação.

Na década de 90, o Estado, o mercado e o Terceiro Setor perceberam que nenhum setor tinha estrutura suficiente para enfrentar os problemas sociais, pois, à medida que eram criados espaços para desenvolver as ações sociais, via-se a necessidade de um novo tipo de relação entre os setores.

Atualmente, o Governo estabeleceu fortes bases sociais e um movimento engajado na participação da sociedade, pois, como sabemos, não há política social sem a participação da sociedade.

Um resgate da história permite-nos perceber que os três setores já conseguiram se desenvolver, mas é fundamental avançar cada vez mais e aumentar a articulação entre os setores, para que consigam, de forma consciente e ética, concretizar as transformações. É necessário sair dos discursos e partir para a ação, e isso só pode acontecer por meio da responsabilidade, da credibilidade, da expansão de parcerias e dos trabalhos de mobilização social, em que os setores, juntos e articulados, conseguirão melhorias e um patamar social mais justo e amplo para toda sociedade.

2.1 Definição de responsabilidade social

A responsabilidade social ou empreendedorismo social é uma estratégia ou uma tendência que se vem manifestando no meio empresarial, em que as empresas buscam qualificar-se por meio do trabalho voluntário de seus empregados e da população do local onde a empresa está inserida. Configura-se, portanto, mediante ações ou estratégias que visam à implementação de relações entre a empresa, seus funcionários e a comunidade, investindo recursos próprios para a autossustentabilidade da população local.

De acordo com alguns textos e pesquisas, a responsabilidade social tem o objetivo e o compromisso de:

- ser transparente em suas relações e com seus diversos públicos, de forma ética e responsável;
- não visar apenas a conceitos éticos, mas sim a um conjunto de valores que proporcionam a sustentabilidade para a empresa;
- ter uma postura empresarial ética, que, usada de forma correta, traga resultados positivos, os quais são medidos por meio do rendimento dos funcionários e dos lucros;
- ser usada para melhoria de relacionamentos, gerando um envolvimento maior com seu público, ou seja, clientes, fornecedores e distribuidores;

- ser justificada por intermédio dos ganhos institucionais, como, por exemplo, o título de empresa-cidadã;
- valorizar as ações da empresa, pois, de acordo com pesquisas, 70% do valor das ações de uma empresa no mercado depende de seus lucros e os outros 30% de sua reputação;
- estimular os recursos humanos para que, dessa forma, sejam descobertos novos talentos e haja aumento da produtividade;
- ser uma estratégia para proporcionar status aos produtos e serviços da empresa, pois, além dos produtos serem de qualidade, a vendagem é maior quando eles são considerados “socialmente corretos”;
- ajudar a empresa a se integrar e se manter na comunidade, levando a empresa a tornar-se o agente de desenvolvimento dentro da comunidade, junto com o Estado e outras entidades;
- desenvolver ações que tornem seus colaboradores conscientes da importância de se preservar o meio ambiente e formar criticamente estes colaboradores para servirem de difusores de valores e práticas ambientais.

Em suma, a responsabilidade social é vista como a efetivadora da inclusão social no país, pois, ao mesmo tempo em que cria um marketing excelente para a empresa, também capacita os funcionários e colaboradores, integrando-se à comunidade local para que, dessa forma, seja possível criar um ambiente sustentável e mais integrado.

2.2 Vantagens e desvantagens da responsabilidade social

A articulação entre a empresa e o Terceiro Setor representa um viés que direciona as atuações para a área social e ainda mobiliza a ação de profissionais em várias áreas de atuação. As participações populares no desenvolvimento de ações em conjunto com a

mobilização empresarial representam a política de responsabilidade social.

Segundo Simões (2007), as atividades desenvolvidas pelo setor empresarial, voltadas para os programas sociais, ficaram conhecidas como responsabilidade social ou de empreendedor social. Tais atividades são geridas, muitas vezes, pelos próprios funcionários, em benefício da comunidade ao seu redor. Desse modo, a empresa representa, para a sociedade, a imagem de “empresa cidadã”, uma espécie de selo de qualidade, ou seja, a manifestação de um trabalho ético.

A responsabilidade social das empresas caracteriza-se por ser formada por ações e estratégias que podem ocorrer em diferentes áreas: educação e cultura, saúde e prevenção, preservação, entre outras; que se direcionam aos seus consumidores usando de recursos próprios para beneficiar a população local. Trata-se, portanto, de uma maneira de promover o desenvolvimento social, conciliando os interesses próprios empresariais e também de outras partes envolvidas como funcionários, governo e comunidade.

A empresa passa a ser parceira do Estado para o desenvolvimento de seus programas sociais, um conjunto de ações privadas de caráter público que buscam o desenvolvimento da sociedade com vistas à redução das desigualdades e à ampliação dos processos de participação. Assim, ao promover benefícios para a população, a empresa socialmente responsável adquire um diferencial na escolha dos consumidores, fortalecendo, desta forma, a sua marca no mercado.

À vista do exposto, Simões comenta que:

A responsabilidade social apresenta, assim, dois vieses: de um lado, propicia a qualificação social das empresas, face ao acirramento da competição global; de outro, um meio de redução de custos sociais do sistema. No entanto, não se pode generalizar essa tendência para o conjunto das empresas participantes. (SIMÕES, 2007, p. 425)

O compromisso assumido para o estabelecimento de atividades sociais no Brasil encontra-se articulado a uma realidade muito com-

plexa, cujo desenvolvimento não deve apenas objetivar a imagem cidadã da empresa ou mesmo minimizar a atuação do Estado – proposta neoliberal –, mas conciliar a presença governamental para que as ações não representem apenas atos filantrópicos, mas caracterizem atividades duradouras compromissadas com o desenvolvimento social dos países.

3. Programa de responsabilidade social na UNIMED de Assis: perspectiva de um Terceiro Setor

3.1 Histórico da Unimed

Em dezembro de 1967, em Santos (SP), foi fundada a primeira cooperativa de trabalho médico do sistema Unimed, cujos pioneiros foram 30 médicos que tiveram a ousadia incrível de enfrentar um período de plena ditadura e instituir o cooperativismo do trabalho médico, com base em um modelo de gestão em que os próprios médicos administravam os seus serviços prestados.

Com o sucesso absoluto do sistema Unimed, logo surgiram outras cooperativas pelo país.

A Unimed, atualmente, é a maior operadora de saúde da América Latina, e está presente em todo o território nacional, dividindo suas operações máximas entre a Aliança Cooperativa Nacional Unimed e a Unimed Brasil.

A Unimed de Assis foi fundada em 28 de fevereiro de 1985 e segue os mesmos padrões da Unimed do Brasil e da Aliança Nacional. Atualmente, conta com 203 médicos cooperados em, aproximadamente, 40 especialidades.

Antes de adotar o sistema de Responsabilidade Social, a Unimed de Assis precisou reorganizar-se e definir sua missão, baseada em promover o bem-estar dos consumidores, enquadrando-se nos princípios cooperativistas, cuja visão estava direcionada para a excelência na promoção e assistência à saúde, além de seus valores que garantem o comprometimento, a dignidade e a qualidade de vida.

3.2 A responsabilidade social cooperativista

A responsabilidade social corporativista está de acordo com os anseios da Unimed de Assis, pois a cooperativa tem como objetivo oferecer aos seus colaboradores e à comunidade mais qualidade de vida na sociedade em que está inserida.

Desta forma, a Unimed de Assis desenvolve projetos pautados na relação ética e na transparência da empresa com todos os públicos com os quais se relaciona. Sendo assim, a seguir serão apresentados os referidos projetos, acompanhados por um breve comentário a respeito das ações desenvolvidas pela Unimed de Assis para que ocorra o processo de inclusão social, a quebra de paradigmas, a minimização de preconceitos; visando, assim, possibilitar transformações sociais.

Ação e Saúde: o objetivo deste projeto é fornecer informações sobre doenças e suas formas de prevenção. É realizado em datas comemorativas e conta com atividades como: aferição de pressão arterial, teste de glicemia, saúde bucal, prevenção de câncer de mama e próstata, entre outras.

Baixa Tensão: este projeto visa realizar atividades e exames para todo o público hipertenso, evitando, assim, complicações na sua saúde e ensinando o paciente a conviver com a sua patologia. Para atingir o maior número de pessoas as atividades são realizadas em horários alternados.

Doce Vida: projeto destinado a evitar complicações e a ensinar as pessoas que convivem com a diabete a lidar com a sua patologia. São propostas palestras e cursos teórico-práticos por meio dos quais o paciente aprende a conviver com a sua patologia de uma forma mais saudável. Todo o processo deste projeto é avaliado a longo prazo.

Félix: projeto que propõe a inclusão digital de crianças e adolescentes de 8 a 16 anos de idade, capacitando-os para enfrentar o mercado de trabalho. O trabalho ocorre em salas de informática e

tem como principal objetivo a inclusão digital e o desenvolvimento social.

Gente Fina: o objetivo deste processo é conscientizar crianças e adolescentes sobre a importância de uma boa alimentação e as formas de prevenção da obesidade. Este projeto tem como parceiros os alunos do curso de Nutrição da UNIP (Universidade Paulista) – campus de Assis.

Ginástica Laboral: projeto que visa à integração de todos os colaboradores da cooperativa e à prevenção de doenças decorrentes de esforços repetitivos. A prevenção é feita por meio da ginástica laboral, realizada todas as terças e quintas feiras, por 15 minutos.

Lance Livre: projeto cujo objetivo é iniciar meninas de 7 a 14 anos no basquete, para incentivar a socialização, a prática do esporte e a formação de boas cidadãs. Neste projeto, além conhecer os fundamentos do jogo e praticar o esporte, são oferecidos uniformes e material esportivo, e também são desenvolvidas palestras educativas sobre sexualidade, prevenções, higiene, alimentação, cidadania e demais temas relacionados.

Mamãe Unimed: este projeto visa preparar as futuras mães para uma nova fase de suas vidas, prestando orientações, respondendo as principais dúvidas inerentes à maternidade. Para o sucesso deste projeto conta-se com a colaboração de enfermeiros, assistentes sociais, fonoaudiólogos, nutróloga, fisioterapeuta.

Melhor Idade: o objetivo deste projeto é proporcionar uma qualidade de vida mais elevada aos que possuem idade acima de 60 anos. Neste projeto há participação de uma equipe multiprofissional que desenvolve atividades direcionadas ao laboratório de memória, propõe exercícios físicos e presta orientações. Tais atividades são realizadas na Casa dos Médicos / Assis, duas vezes na semana.

Prevenção da Gravidez na Adolescência: este projeto visa diminuir o número de gestantes adolescentes no município de Assis. Nesse sentido, desenvolve atividades de teatro e gincanas, durante as quais são transmitidas algumas informações sobre doenças sexualmente transmissíveis. Estas ações são desenvolvidas em escolas públicas de Assis.

Viva Vôlei: este projeto é de autoridade da confederação Brasileira de Voleibol – CBV, e tem a chancela da UNESCO. Neste projeto o papel da Unimed é de patrocinadora. O objetivo deste projeto é, por meio do incentivo ao esporte, promover a diminuição da evasão escolar, visto que só pode participar quem estiver matriculado e frequentando as aulas regularmente.

Os projetos descritos anteriormente atendem à Política Nacional de Responsabilidade Social Unimed, contribuindo para uma sociedade mais ética, justa, fraterna e comprometida com o desenvolvimento sustentável. Sendo assim, a Unimed de Assis atua na construção de projetos que viabilizam à comunidade melhor qualidade de vida na sociedade em que está inserida.

Considerações Finais

A parceria entre Estado e empresas que desempenham ações sociais apresenta-se como uma forma de descentralização das atribuições do Estado e de concentração de renda para as empresas sobre a postura de empresa socialmente responsável.

No que se refere à atuação do Terceiro Setor, é óbvio que, no desenvolvimento de suas ações, se constroem atuações que contribuem para a diminuição da pobreza, a diminuição do trabalho infantil, a preservação do meio ambiente, ou seja, para a melhoria das áreas que estejam comprometidas.

No exercício da responsabilidade social, o que se evidencia é a diminuição do agravamento social mediante suas ações. A sua erradicação, porém, é improvável, devido a pelo menos dois fatores: em primeiro lugar, os reflexos de neoliberalismo que permeiam essas ações; em segundo, o nível mínimo de intervenção estatal.

Ressalta, ainda, que a atuação do Terceiro Setor fica comprometida se realizada isoladamente, pois, para que sua atuação almeje a promoção do desenvolvimento humano, deve-se articular com a atuação do Estado, desde a formulação execução e controle, visando, assim, interesses de elevação de qualidade de vida e não somente

a imagem de empresa cidadã, cujo objetivo maior é a acumulação capitalista.

REFERÊNCIAS

FERNANDES, R. C. *Privado, porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

FRANÇA FILHO, G. C. de. Terceiro Setor, economia social, Economia Solidária e Economia Popular: traçando fronteiras conceituais. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 12, n. 1, p. 9-19, jun. 2002.

KANITZ, S. O poder do Terceiro Setor. Disponível em: <www.filantropia.org>. Acesso em: 28 fev. 2009

MACIEIRA, F. H. *A responsabilidade social no sistema de saúde Unimed Assis*. 2007. 56 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração) – Fundação Educacional do Município de Assis, Assis, 2007.

MORAES, N. R. et al. A empresa e o terceiro setor. *Serviço Social & Realidade*, Franca, v. 12, n. 2, p. 145-152, 2003.

MONTAÑO, C. *Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

SIMÕES, C. *Curso de direito do serviço social*. São Paulo: Cortez, 2007.

UNIMED de Assis. *Responsabilidade Social*. Disponível em: <<http://www.unimed-assis.com.br>>. Acesso em: 03 mar. 2009

HISTÓRIA DOS DIREITOS HUMANOS

HUMAN RIGHTS HISTORY

Ana Maria CAMPOREZ¹

Marília Vilardi MAZETO²

Patrícia RIBEIRO¹

RESUMO: O presente estudo tem por objetivo uma análise dos aspectos históricos dos direitos humanos, as teorias que os fundamenta e o seu processo de construção e reconstrução visando a ampliar a visão sobre este contexto na atualidade. Os direitos humanos percorreram um longo processo histórico e a ideia que os fundamenta ganhou grande respeitabilidade. Ao se fazer referência a esses direitos, dever-se-ia presumir a superação de todos os processos de dominação e de exploração, entretanto não está claro como essa teoria faz seu salto para a prática. Afinal, mesmo sendo os direitos humanos aspirações tão antigas, fica visível que seus efeitos sociais são bastante escassos, só exercendo influência de maneira transitória ou fragmentada na vida cotidiana dos seres humanos. Assim, o presente texto pretende oferecer subsídios para esse pensamento ou reflexão, apresentando um horizonte teórico para o que confluem os ideais dos direitos humanos.

UNITERMOS: direitos humanos; teorias e história.

ABSTRACT: This paper aims at analyzing historical topics on human rights, foundation theories and their building and rebuilding process in order to increase the view about this context nowadays. Human Rights have been through a long historical process and their foundation idea gained respectability. By referring to these rights, we must overcome all do-

¹ Graduada em Serviço Social pela Universidade de Marília - UNIMAR

² Assistente Social, Mestre em Direito e docente dos cursos de Serviço Social e Direito da Universidade de Marília - UNIMAR.

mination and exploration processes, although it is not clear how it goes from theory to praxis. Even though human rights have always been desired, it's clear that their social effects are rather scarce and only have influence on human beings everyday life fragmentally or transitorily. **UNITERMS:**human rights; theories; history.

1. As teorias e o processo de construção e reconstrução dos direitos humanos

Refletir sobre as questões de Direitos Humanos e sua universalidade torna-se desafiador nos dias atuais, na medida em que contrastam com a realidade de profunda escassez de justiça que se vivencia. Essa escassez está vinculada a várias questões sociais, econômicas e morais que a sociedade atravessa diante de um sistema fundado na doutrina neoliberalista, que exclui, cada vez mais, grande número de seres humanos.

Em vista disso, falar em Direitos Humanos é extremamente necessário, justamente por essas questões citadas acima. O ideal de valores e de justiça, que muitas vezes se perde em meio às pressões de um sistema, não se furta ao desafio, visto que o princípio dos Direitos Humanos tem suas bases fundamentadas em lutas e desafios e, conseqüentemente, as muitas conquistas nos induzem a acreditar que a luta ainda é imprescindível.

Em relação à época do surgimento dos Direitos Humanos existem muitas divergências, mas a maioria das leituras sobre o assunto evidência que eles surgiram na Grécia antiga, referindo-se ao texto de Sófocles, denominado *Antígona*, no qual o Rei Creonte questiona Antígona por ter sepultado o irmão, que fora executado, contra a sua ordem e ela responde que agiu em nome de uma lei que era muito mais antiga do que ele, que se perdia na ordem dos tempos e que ninguém sabia quando havia sido promulgada.

Este fato, tido por muitos estudiosos como o primeiro indício sobre o assunto, ilustra, como veremos, que os direitos decorrem de um processo histórico que pode ser abordado sob os mais diversos pontos de vista.

Por exemplo, ao partir de uma história filosófica, seria necessário recuar a remotas fontes na antiguidade como, por exemplo, ao Código de Hammurabi, aproximadamente 1700 a.C., que fazia referência aos Direitos Naturais com mecanismos para proteção dos mais fracos e como controle das ações das autoridades, tentando proteger aqueles à sua maneira e de acordo com o contexto e características daquela época e lugar. Ao partir da história religiosa, abordar-se-iam questões que nos remeteriam às ideias de Buda (500 a.C.) sobre respeito e igualdade, e até mesmo ao Sermão da Montanha, na época de Cristo. Politicamente, poderíamos iniciar com algumas noções embutidas na *Magna Charta Libertatum* de 1215 (d.C.) ou optar por uma história social em que diversas forças sociais interferiram no desenvolvimento e na efetivação dos Direitos Humanos.

A análise da construção destes direitos, de acordo com tal opção, evidencia que eles emergiram sob uma proposta de construção de uma nova ordem social que rompia com as amarras do feudalismo, cujas características se baseavam numa rígida estratificação social fundada no princípio do privilégio do nascimento.

A força social que impulsionou essa construção pode ter vindo dos burgos, segundo a história, que trouxeram um novo e revolucionário modo de produção e de organização social, conhecido como capitalismo e cujos princípios, diferentemente do privilégio do nascimento, fundamentavam-se na diferenciação em relação às classes sociais, ou seja, à posição que as pessoas ocupavam diante do sistema socioeconômico.

No decorrer de todos esses processos, muitos documentos foram legislados, declarações e resoluções que falavam sobre os Direitos Humanos surgiram.

Todas estas questões, em resumo, são um breve histórico dos caminhos pelos quais os direitos humanos foram sendo construídos até chegar à sua positivação e evidenciar sua relação direta com as questões sociais de determinadas épocas, à medida que as influenciaram e foram influenciados por elas.

Como o objetivo deste trabalho é ampliar a visão sobre este contexto na atualidade, é necessário um momento de reflexão; para

isso deve-se buscar em pormenores a fundamentação filosófica destes direitos, ou seja, as diversas correntes filosóficas que visavam a justificar o seu surgimento. Neste campo, no que diz respeito aos direitos humanos, destacam-se três teorias: a jusnaturalista, a positivista e a moralista.

1.1 Teoria Jusnaturalista

A teoria Jusnaturalista traz as primeiras concepções sobre os Direitos Humanos, segundo as quais eles são decorrentes da própria condição humana, fundamentando-se em uma ordem universal e imutável. Portanto, inerentes ao ser humano, são tidos como valores independentes de serem ou não reconhecidos.

Esta teoria surge juntamente com a obra de vários filósofos como Hobbes, Locke e Rousseau, que fundam o direito não mais numa entidade transcendente, mas na razão humana, como explica Vieira (1998), ou seja, a criação do Estado e do Direito é fruto da vontade humana. Estes jusnaturalistas se dedicaram a identificar na natureza humana a existência de direitos inatos ao homem e questionavam o absolutismo, ou seja, o poder da soberania e a fonte de onde ele vinha.

O primeiro filósofo da doutrina do jusnaturalismo é Hobbes, que teorizou sobre o Estado de Natureza e sua passagem para o Estado Social. Para esse pensador, todos os homens viviam no Estado Natural sem se sujeitar a qualquer lei, pois a luta de uns contra os outros era constante. Diante da necessidade de proteção, inventaram as armas e cercaram as terras que ocupavam, mas mesmo com todos estes cuidados a vida não tinha garantias à medida que vigorava a lei do mais forte (CHAUI, 2002).

Em meio a todas estas questões, buscou-se um poder maior e a preservação da vida tornou-se prioridade para os homens que até então viviam na insegurança. Com o objetivo de escapar a esse estado de guerra, os indivíduos estabeleceram entre si um ‘contrato’, segundo o qual todos os homens concordavam em ceder e transferir

seu direito de autogovernar-se a um soberano suficientemente forte para protegê-los.

Para Hobbes, a forma de governo era formada de acordo com o que se entendia por Soberano. Por exemplo, na monarquia, o soberano poderia ser um homem; na democracia, poderia ser uma assembleia de todos os homens e, na aristocracia, ele seria constituído por uma assembleia composta por uma parte dos homens, em que se promulgavam e se aplicavam leis, sem desrespeitar os dois direitos naturais intransferíveis, que eram o direito à vida e à paz, cuja finalidade era sempre a preservação da vida humana (BOBBIO, 1992).

Entretanto, quando se fala em contrato social, não se pode deixar de destacar que ele só existe se ambas as partes envolvidas forem livres e iguais, assim como deveria ser por livre e espontânea vontade que as partes consentissem com o acordo que estava sendo firmado.

A vontade do soberano passava a representar a vontade de todos e este se tornava uma autoridade política. Foi através deste pacto que os homens deram origem à sociedade política que hoje se denomina Estado e que, na visão de Chauí (2002), deveria ser a noção de ordem natural racional que garantiria a todos os indivíduos a satisfação de suas necessidades e o seu bem-estar.

Sendo assim, pode-se concluir que Hobbes enunciou a primeira e fundamental base dos direitos humanos que é o direito à vida.

Locke, que também é um filósofo do direito natural, partia dos mesmos princípios que Hobbes ao afirmar que o Estado de Natureza era seguido de um “contrato” que deu origem à sociedade civil. Entretanto os seus objetivos diferem no que diz respeito à definição de direito natural. Para ele, segundo Bussinger (1997), no Estado Natural os homens nascem livres à medida que nascem racionais. Neste estado natural, todos os homens teriam como objetivo preservar a paz e a humanidade e evitar que os direitos dos outros fossem feridos.

Entre os direitos que Locke considerava naturais, destaca-se o direito à propriedade privada. No entendimento de Chauí (2002), para fundamentá-los, ele partiu de princípios religiosos como a cria-

ção do homem à imagem e semelhança de Deus, e ao fato de Deus ter-lhe entregue o mundo para cuidar. E mesmo tendo-o expulso do Paraíso (Jardim do Éden), Deus não retirou do homem esse direito, mas determinou que ele tivesse a terra apenas por meio do suor do seu rosto, ou seja, por seu trabalho e esforço. Assim sendo, desde a criação do mundo e do homem, Deus já havia institucionalizado a propriedade privada como um direito natural, o que limitou a apropriação das terras de acordo com a proporção do seu trabalho, ou seja, cada um teria seus bens de acordo com sua capacidade de trabalho.

Contudo, no decorrer de seu desenvolvimento, o homem mercantilizou o trabalho e criou a moeda, modificando as condições naturais até então estabelecidas. Isso forçou os homens a buscarem maior proteção para suas propriedades, visto que alguns passaram a deter muitas propriedades e bens, enquanto outros não possuíam nada, gerando, assim, a desigualdade social.

Para criar esta proteção por meio das leis e guardar o direito da propriedade privada e dos bens adquiridos, foram estabelecidos, por um pacto social, três poderes soberanos: o Poder Legislativo ao qual compete fazer as leis, o Poder Executivo, que tem como incumbência assegurar a execução das leis promulgadas e o Judiciário, que decide sobre as controvérsias da lei que possam existir. Estes poderes receberam da sociedade civil autoridade para proteger seus bens e castigar os delitos cometidos contra a lei natural. No entanto essa autoridade (poderes) tinha seus limites, não podendo utilizar seu poder para finalidades para as quais não foram criados. Caso isso viesse a acontecer, Locke defendia que esses poderes fossem restituídos ao povo e pelo povo por meio de uma revolução.

Quando Locke se referiu ao direito à propriedade e ao fato de os indivíduos transferirem seus direitos ao Estado, isso não deve ser tido como uma renúncia ao direito natural, pois o pacto social seria apenas um acordo entre os indivíduos para empregar de maneira coletiva sua força na execução das leis naturais. O objetivo era a preservação da vida, da liberdade e da propriedade, bem como reprimir a violação dos direitos naturais (BUSSINGER, 1997).

Esta teoria exerceu grande influência, contribuindo para o estabelecimento do pensamento liberal, sendo utilizada pela burguesia para assegurar seus direitos perante a nobreza como uma arma em sua luta contra uma minoria improdutiva, que se mantinha no poder unicamente pelo privilégio do nascimento. Ou seja, ao fundamentar-se na razão, a teoria ia contra as antigas ideias e buscava a construção de uma sociedade constituída por indivíduos livres e iguais, submetidos a uma lei comum cuja soberania não estaria mais na mão de um monarca que detinha o poder absoluto. Ao fazer do trabalho o legitimador da propriedade privada, esta teoria ia ao encontro das ideias fisiocratas que, entre outras coisas, defendia que a terracria valores e isto, conseqüentemente, gera uma circulação natural de renda na sociedade. Portanto, não existia a necessidade de intervenção na economia (*laissez faire, laissez passer*). Ao Estado (soberano) caberia manter a ordem natural, defender a propriedade e garantir esta liberdade econômica. Este propósito foi alcançado quando esta teoria fez o trabalho legitimar a propriedade privada.

Assim se pode entender que foi em meio a essas revoluções que o capitalismo se estabeleceu como sistema econômico predominante, dando início a um processo ininterrupto de produção, geração de lucro e acúmulo de capital que se estende até o presente.

Em vista disso, a teoria lockiana também fundamentou os direitos humanos como cita Bussinger:

Se em Hobbes o homem é um súdito do soberano, Locke abre-lhe o primeiro patamar a partir do qual pode-se reconhecer como portador de direitos à vida, à liberdade, à propriedade privada, à resistência contra a opressão e a tirania. Pode-se assim atribuir a Locke o que podemos chamar os primeiros Direitos Humanos que contemplam o homem como cidadão. (BUSSINGER, 1997, p.19)

Outro grande pensador foi Rousseau que também teorizou sobre o Estado de Natureza. Para ele, o primeiro e mais fundamental direito do homem era a liberdade. Ele afirma que a liberdade “é a obediência à lei que prescrevemos a nós mesmos” (ROUSSEAU

apud BOBBIO, 2000, p.489). Sendo assim, ele traz um conceito de liberdade como autonomia, diferente daquela liberdade que era entendida como não impedimento, ou liberdade negativa. Ou seja, a partir de então, ela não consistia mais na ausência de leis, mas sim na presença de leis desejadas e estabelecidas.

Contudo, como afirma Bussinger (1997, p.19), “ao longo do desenvolvimento da humanidade o homem tornou-se outro, e crendo assegurar sua liberdade, correu ao encontro de seus grilhões”. Esta mesma afirmação também já havia sido feita por Rousseau quando escreveu que “o homem nasce livre, e por toda parte encontra-se a ferros” (ROUSSEAU *apud* BOBBIO, 1992, p.93). Através destas colocações entende-se que, pela lei natural, o ser humano é livre, mas, na busca por poder e honra, ele ampliou suas necessidades e tornou-se escravo delas, perdendo seu estado de inocência original. Esta perda é atribuída ao surgimento da propriedade privada, visto que em seu estado de inocência original o homem buscava somente a satisfação de suas necessidades naturais. A desigualdade gerada é que fez surgir um conflito perpétuo, uma diferença entre ricos e pobres que, de maneira irremediável, destruiu a liberdade natural e sujeitou todos os homens ao trabalho.

Foi diante destes fatos que Rousseau previu a necessidade de um contrato social, na busca da construção de uma sociedade civil, em que cada indivíduo transfere o seu direito natural a um soberano (funda-se o Estado) que represente a vontade geral. Ou seja, para ele, o soberano era o próprio povo que, ao ser representado, tornava-se cidadão.

Segundo Bussinger (1997), Rousseau foi um forte inspirador dos direitos humanos visto que trabalhou em busca de um ideal de sociedade fundado em princípios universais em que predominavam a liberdade, a igualdade e o bem-estar de todos e em que os interesses individuais não se sobrepunham aos interesses da vida coletiva.

Diante do exposto, pode-se notar que esses filósofos da doutrina jusnaturalista trouxeram novas ideias ao direito natural, afastando-o das ideias de que emanava dos deuses. É o que se denomina racionalismo. A partir desse, o direito poderia ser criado pelo

homem que, em seu Estado de Natureza, passava por necessidades que iam ao encontro de criações que pudessem regulamentar a vida, a liberdade, a propriedade e tudo o mais que surgisse. O que o homem não percebia é que cada vez mais contribuía para a construção da desigualdade e que os objetivos de paz não eram atingidos nem mesmo com a criação da sociedade política, pois até mesmo essa se estratificava, o que o faz retornar mais uma vez ao que poderia ser comparado ao Estado de Natureza na guerra de todos contra todos.

Merece comentário o fato de que a teoria jusnaturalista, ao defender que o direito do homem emanava da própria natureza, pôde revelar uma incoerência, visto que levaria a uma desconstrução da história dos princípios dos direitos humanos. Portanto, desde já se busca esclarecer, segundo Sorondo (1998), que estas teorias têm sua historicidade ligada a sua captação e conscientização, o que evidencia que as circunstâncias históricas existem sob qualquer ponto de vista e sua evolução, como se pode perceber, está vinculada a tomadas de consciência e à exigência de uma nova ordem, razão pela qual estes direitos nem sempre são alcançados e muitas vezes são tidos como uma utopia.

O estudo destas teorias e a de sua relação com os direitos humanos deixou evidente que para a efetivação destes não era suficiente o Contrato Social e o seu reconhecimento pelo povo, era necessário que também o Estado (soberano) reconhecesse estes direitos.

As ideias jusnaturalistas foram perdendo força diante da necessidade de fornecer ao Estado um instrumento eficiente para que ele pudesse intervir na vida social e na economia capitalista em expansão. Sendo assim, surgiu uma nova teoria para fundamentar os direitos, que é a teoria positivista.

1.2 Teoria Positivista

Esta teoria surgiu com o desenvolvimento do iluminismo que propõe à existência humana valores afastados daqueles que havia até então, cujas bases eram fundamentadas na razão divina, ou seja, originárias de Deus.

Para consolidar sua vitória sobre a monarquia, a sociedade burguesa precisava elaborar leis que assegurassem os direitos dos homens como um meio de controle social e supostamente de promoção do ser humano (REALE, 1996). A codificação desses direitos firmou o direito positivo, resultado da descrença no direito natural que, mesmo tido até então como superior pelos filósofos jusnaturalistas, começou a ser questionado quanto à sua eficácia em relação à realidade social da época.

Como relata Vieira (1998), essa descrença que emerge de um mundo cético traz força ao positivismo em cuja visão, assim como na posição de Antígona, os homens se veem obrigados a um direito cuja legitimidade existe somente pelo fato de ser imposto por aqueles que estão no poder. A diferença reside no fato de que a soberania passa a ser tida como popular à medida que a lei é produzida por um parlamento que representa a nação. Ou seja, os direitos são fundamentados numa ordem normativa e são frutos da vontade do Estado, que, pela lei, obtém um instrumento eficaz de intervenção na sociedade.

Ao se analisar o nascimento do positivismo, constata-se que esse passa a adquirir sentido próprio, divergindo da concepção de direito natural. Alguns autores ligam este fato à busca por transformar estes direitos em ciência; entretanto, outros alegam que isto não seria possível visto que este não tem um objeto a ser estudado.

Historicamente, sua implementação se dá pelo processo de construção e de consolidação do Estado Moderno que culminou com a constituição do Código de Napoleão, conhecido também por Código Civil Francês de 1804 (REALE, 1996).

Entende o autor acima que o objetivo deste código era eliminar o acúmulo de normas jurídicas existentes e que foram produzidas ao longo do desenvolvimento histórico social. Pois, em período anterior a Revolução Francesa que comentaremos a seguir, o direito era dividido, ou seja, havia um direito para o clero, um para a nobreza e outro para o povo, o que fez com que o direito fosse aplicado de diferentes maneiras e manipulado de acordo com a vontade do legislador que muitas vezes acabava favorecendo uma ou outra classe,

gerando conflitos e abrindo precedentes para a corrupção, abusos, fraudes e privilégios.

Com a implementação deste código, buscou-se eliminar todas as leis ditadas pelos costumes e substituí-las por um direito estabelecido por uma legislação que regularia a conduta da sociedade. Era um grande avanço na época, pois a partir daquele momento haveria uma norma para todos, independente da classe social a que pertencesse o indivíduo, e todos passariam a ser iguais perante a lei e o não cumprimento desta geraria sanções já previstas.

Este código deu cumprimento aos ideais da Revolução Francesa que proclamou os princípios universais de “Liberdade, Igualdade e Fraternidade”. Esta revolução merece comentário visto que culmina com a declaração que irá universalizar os direitos humanos.

A Revolução Francesa ocorreu diante de um Estado Absolutista que ia contra as ideias e desejos da burguesia em sua luta para eliminar os privilégios da classe dominante, incapaz de realizar as reformas necessárias em decorrência das transformações socioeconômicas que ocorriam. A classe burguesa tinha motivos para exigir tais reformas visto que enriquecera, tornara-se economicamente importante, mas não possuía *status*. A minoria buscou apoio em outros grupos, como os trabalhadores e camponeses, defendendo a ideia de um governo liberal que respeitasse os direitos naturais do homem. Estas ideias coincidiam com as aspirações populares na busca por liberdade, mas para efetivá-las tornou-se fundamental que fossem regulamentadas constitucionalmente. Com isso, desencadeou-se na França, comandada pela burguesia, a revolução pela busca do poder. Em meio a esta luta, ocorre a tomada da prisão da Bastilha (onde o rei encarcerava seus inimigos), a Assembleia Nacional busca suprimir os direitos feudais e ocorre a aprovação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, proclamando a igualdade e a liberdade como princípios que devem orientar todos homens e em qualquer época. Ela estabelece inclusive o direito que todo cidadão tem de lutar contra a opressão. Merece destaque essa declaração, pois, em todas as questões relacionadas aos direitos humanos, coloca-os como universais, abrangendo todos os povos e países. Em

seu preâmbulo, destaca que as únicas causas da desgraça pública e da corrupção dos governantes são a ignorância, o desrespeito e o desprezo dos direitos do Homem. A Declaração trouxe mudanças radicais para a sociedade à medida que reconheceu o indivíduo na condição de sujeito de direitos e colocou, sob ponto de vista jurídico e político, que todos são iguais entre si.

Em relação aos filósofos que se destacaram no positivismo, pode-se afirmar que a principal referência seria Comte, responsável pela sistematização e aprofundamento da doutrina em sua obra *Curso de Filosofia Positiva*. No entanto, optou-se por comentar as concepções de Kelsen por ser este considerado pelos filósofos o pai do positivismo jurídico, cuja obra é uma das mais elaboradas e influentes dentro desta doutrina.

Este filósofo marcou por tentar estabelecer para a ciência jurídica um método e um objeto próprio. Para tanto propôs o princípio da pureza, em sua obra *Teoria Pura do Direito*, segundo a qual método e o objeto da ciência jurídica deveriam ter um enfoque normativo e o direito deveria ser visto como norma, com poder de coerção e de estabelecer sanções, ou seja, o direito, nesta linha positivista, é descrito como uma técnica de controle social que, por meio de leis, visa a regular o comportamento do homem para obtenção de uma maior harmonia social. Também Kelsen faz distinção entre o ser e o dever ser e caracteriza as normas do direito como descrição do dever ser. Reale (1996) explica que cada norma é criação da vontade do homem e sua validade não dependia da avaliação em ser justa ou eficaz, mas dependia de que sua prescrição estivesse de acordo com a lei maior e de grau superior, considerando primárias as normas que regulam as sanções e secundárias as que prescrevem dado comportamento.

Segundo a concepção acima descrita, só serão consideradas e reconhecidas como direito, as normas e as leis estabelecidas de acordo com a vontade do Estado.

A teoria positivista refere-se, então, ao direito subjetivo, ou seja, aquele que está implícito nas normas, mas não se efetivou. De acordo com esta teoria, os direitos humanos são aqueles estabeleci-

dos enquanto legítima manifestação da soberania popular e só serão reconhecidos como direitos humanos aqueles que possuem uma regulamentação que possa ser aplicável. Isso foi o que aconteceu com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, quando passou a ser constitucionalizada sob a forma dos direitos fundamentais e sociais. Sem essa constitucionalização, segundo a teoria do positivismo, seria impossível sua efetivação para a humanidade.

1.3 Teoria moralista

Na teoria moralista, os direitos estão vinculados à própria experiência e à consciência moral de um povo, segundo Moraes (2000).

Entre os séculos XVII e XVIII, houve uma revolução no pensamento jurista na busca por afirmar os direitos do homem por meio do direito natural estabelecido por Deus que, como já vimos anteriormente, denominou-se jusnaturalismo. Dessa corrente filosófica, desenvolveram-se novas doutrinas que tiveram como base fundamentações teocráticas. No entanto, este pensamento foi sofrendo mutações e o direito passou a ser concebido como um direito natural racional, afastando-se da divindade e valorizando a razão humana. Os juristas não precisavam mais se apoiar na vontade divina para afirmar os direitos do homem perante a sociedade; esses passaram a ser fundamentados pelo uso da razão, ou seja, utilizavam a capacidade de raciocínio e reflexão.

Foi assim que surgiu a corrente moralista-racional, cuja fundamentação teórica partiu do direito natural (direito justo) que, sendo entendido como um conjunto de normas justas e corretas, estava ligado a uma moral, a um dever ser. Assim, para os pensadores dessa corrente, o direito é pré-determinado por leis que são estabelecidas por meio de valores, princípios, obrigações e também de regras da própria natureza que influenciam a vida do homem em sociedade.

Os defensores dessa teoria, denominados moralistas, mesmo defendendo o direito natural, reconheciam a existência de um direito positivo, mas apenas no sentido de leis estabelecidas pelo poder político criado pela vontade do povo. Estes direitos deviam submeter-

se a um dever ser, ou seja, o direito estabelecido pelo poder político deveria estar de acordo com um agir moral baseado em princípios estabelecidos pela racionalidade humana, uma vez que somente a razão pode distinguir o que é justo do que é injusto e fazer a reflexão se o direito estabelecido é um direito verdadeiro. Caso esse direito positivado não esteja de acordo com as exigências da justiça que, na visão de Kant, segundo Salgado (1995), traz a ideia de liberdade e igualdade, esse deverá ser mudado para tornar-se um direito verdadeiramente justo.

Um dos maiores representantes desta corrente foi Kant, que tinha por direito natural aquele em que todo homem tem que obedecer à lei de que ele mesmo é o legislador. Defendia o direito de liberdade que, para ele, era sinônimo de autonomia. Por exemplo, o poder de legislar sobre si mesmo.

Na teoria moralista o direito fundamentava-se por meio da lei moral, segundo a qual uma pessoa deveria comportar-se da mesma maneira que ela gostaria que o outro se comportasse na mesma situação, o que tornava o seu próprio comportamento uma lei universal. Este pensamento é fundamentado no que se tem por máxima de Kant: “age apenas segundo uma máxima tal que possas ao mesmo tempo querer que ela se torne lei universal” (KANT *apud* MAZETO, 2003, p.05).

Desta maneira, pode-se dizer que a lei moral baseia-se na ideia de que os seres humanos são racionais e independentes, e que uma ação fundamentada apenas na obediência à lei não deve ser considerada como moral.

Na concepção de Kant, todos devem ter o direito à liberdade e o direito ao livre arbítrio (livre vontade de decidir), em que ambos devem estar conciliados com a liberdade e o livre arbítrio dos outros.

Enquanto valor essencial, entretanto, ele traz a liberdade, sendo esta considerada um direito inato ao homem. Quando o indivíduo segue uma regra imposta pelo positivismo, ele deixa de usar seu próprio raciocínio, e não usufrui sua liberdade plena, uma vez que está submetido a uma norma prescrita por outros, deixando de ter

vontade própria. Desta forma, a liberdade se confunde com a moral, pois para ele as normas morais devem ser acatadas como deveres que só podem ser aplicados ou exercidos se a razão, por meio da liberdade, for atendida.

Nessa doutrina o direito positivo e o jusnaturalismo devem-se encontrar sobre o domínio da moral, a única capaz de distinguir o justo do injusto. Sendo assim, só haverá uma obrigação jurídica se esta for efetivamente uma obrigação moral.

Para os defensores da teoria moralista, o direito deve ser justo e concreto de acordo com os princípios morais. Dessa maneira, a existência dos direitos humanos deve partir da experiência e da consciência moral de cada povo.

Como se pode perceber diversas são as teorias que fundamentam os direitos humanos. No entanto, para compreender essa fundamentação, é necessário que essas três teorias sejam estudadas em conjunto, uma vez que, separadas, não seriam suficientes para explicar a existência dos direitos humanos. Ao se integrarem as teorias jusnaturalista, positivista e moralista, fazendo com que coexistam harmoniosamente, poderá haver uma maior eficácia desses direitos, pois cada um, pelas suas características, contribuirá para a efetivação dos mesmos na sociedade. Como afirma Moraes:

Somente a partir da formação de uma consciência social (teoria moral), baseada principalmente em valores fixados na crença de uma ordem superior, universal e imutável (teoria jusnaturalista) é que o legislador ou tribunais encontra substratos políticos e sociais para reconhecerem a existência de determinados direitos humanos fundamentais como integrante do ordenamento jurídico (teoria positivista). (MORAES, 2000, p.35)

Embora essas três teorias sejam o que se tem por base quando se busca fundamentar os direitos humanos, não podemos ignorar o fato de que existe uma distância muito grande entre a teoria e a prática, uma vez que os caminhos percorridos são distintos. Houve muitas discussões a respeito desse assunto, como afirma Bobbio:

Nos últimos anos muito se falou e continua a se falar sobre direitos humanos, entre eruditos, filósofos, juristas, sociólogos e políticos muito mais do que se conseguiu fazer até agora para que eles sejam reconhecidos e protegidos efetivamente, ou seja, para transformas aspirações (nobres, mas vagas), exigências (justas, mas débeis) em direitos propriamente ditos (isto é, no sentido em que os juristas falam de direitos). (BOBBIO, 1992, p. 67)

Chama-se a atenção para o que diz respeito à necessidade de colocá-lo em prática e fazer valer o termo “direito” que deveria prevalecer sobre todos os demais interesses que não são protegidos. Um bom exemplo foi dado por Vieira (1998) quando diz que reduzir gastos do Estado pode ser um interesse legítimo do Governo, mas isso não pode ser feito fechando-se escolas, visto que isso contraria o direito à educação.

Para o autor acima, ao associar-se a expressão “humanos” à ideia de direito, fez-se com que esse se tornasse ainda mais decisivo já que busca proteger valores e interesses ligados à condição de humanidade. Agregando-se força ética a essa ideia, ela se torna vínculo de justiça com uma determinada sociedade.

É relevante o reconhecimento da divisão entre teoria e prática no que diz respeito aos direitos humanos. As teorias já foram comentadas, portanto percorrer-se-á, a partir do próximo item, o caminho dessas teorias influenciando a prática nas sociedades. De antemão pode-se dizer que se trata de um assunto que vem ocorrendo na maioria das vezes de forma não linear, visto que acontece em meio a construções, desconstruções e reconstruções desses direitos que vão sofrendo mudanças no decorrer da história.

1.4 O processo de construção e reconstrução dos direitos humanos

Como já visto anteriormente, é fundamental o estudo das teorias dos direitos humanos. Entretanto, conhecer as teorias não seria suficiente para entender a influência no atual contexto. Para isso, torna-se necessário o estudo da construção destes direitos na prática, ou

melhor, como estas teorias foram utilizadas pelos homens na busca pela defesa dos direitos humanos.

Até então, pode-se perceber que os direitos humanos, no decorrer de seu processo histórico, foram muitas vezes utilizados em nome de princípios que nem sempre condiziam com a sua real proposta. Grandes nomes da história defenderam esses direitos perante o povo; no entanto, na prática, os caminhos percorridos levaram a sua desconstrução.

Trindade (2002) comenta estas questões juntamente com alguns exemplos. Hitler foi o primeiro deles. No ano de 1924, quando estava recolhido no presídio militar na Baviera, relatou no prefácio do livro que estava escrevendo – *Mein Kampf* (Minha Luta) – que “Os direitos humanos estão acima dos direitos do Estado. [...] Como os homens primeiro criam as leis, pensam, depois, que estas estão acima dos direitos humanos (HITLER *apud* TRINDADE, 2002, p.13)”. Outro exemplo ocorreu na França quando os mesmos soldados que cantavam estrofes de *La Marseillaise*, hino nacional da França, contra a tirania, torturavam presos em busca de informações. Não indiferentes a esta questão temos também os Estados Unidos da América – E.U.A. que pregam a liberdade em sua Declaração de Independência e, em contrapartida, instauram ditaduras ao redor do mundo em pleno século XXI. Também não se pode deixar de citar o exemplo do Brasil, que, sob ideais de democracia e liberdade, implantou um dos regimes mais autoritários da sua história (Ato Institucional nº5 – AI-5) e cometeu incontáveis crimes contra os direitos humanos.

Esse autor traz reflexões bastante convincentes a respeito dos direitos humanos e sua efetivação:

Por que tem sido tão fácil falar em direitos humanos, por que esta expressão tornou-se tão maleável, tão complacente e moldável a ponto de vermos pronunciada sem rubor pelos mais inesperados personagens? O que significa ela exatamente? Ou melhor, ela ainda conserva algum significado? Ou seu uso indiferente por canalhas e anjos estaria exatamente a indicar que teria perdido o sentido que teve um dia? (TRINDADE, 2002, p. 16)

É pertinente este questionamento e se enquadra inteiramente nas propostas deste trabalho, visto que se acredita que esteja vinculado a questões sociais e morais que fazem parte da história. E é a ela que mais uma vez recorreremos com intuito de esclarecer a construção e reconstrução dos direitos humanos.

A Segunda Guerra Mundial é tida como referência neste processo. No entanto, antes de nos atermos a este assunto, é interessante comentar que existiram outros eventos que a precederam que merecem destaque, pois influenciaram a história e fazem parte de um caminho de desconstrução.

O racionalismo é tido como um destes fatos. Diante de sua força houve um rompimento com o que se tinha, até então, por parâmetro intelectual no século XIX, e a ideia de direitos humanos começou a perder credibilidade. O direito positivo superou o direito natural à medida que passou a ser visto como uma construção do Estado, perdendo seu caráter de imutável, podendo assim ser colocado e retirado a qualquer momento, como já foi dito anteriormente.

Foi com esta abertura que Hitler viu a possibilidade de colocar em prática as ideias nazistas. E em 1933 quando chega ao poder, por meio de medidas legislativas e promulgações, faz com que se torne possível alterar uma lei quando a proposta é aceita pela maioria dos parlamentares. Foi assim que se deu início à conhecida e desumana perseguição aos judeus que, à medida que os vínculos com o Estado eram cortados, passaram a ser tratados como objeto e deixaram de ser vistos como sujeitos de direito. Este período marcou a história no mundo e de maneira direta a história dos direitos humanos, visto que estes foram destroçados com atos extremamente desumanos que iam contra os principais direitos que deveriam estar assegurados, sendo o principal deles a vida.

Em relação à Segunda Guerra Mundial (1939-1945), ela é tida como referencial quando o assunto é a reconstrução dos direitos humanos, até porque foi a partir desta que eles passaram a ser discutidos em esfera internacional. Foi em meio aos horrores desta guerra que se manifestou um Estado, cuja primazia deveria ser a defesa dos seres humanos e que passou a fazer seus cidadãos de vítimas (mais

de 45.000.000 de pessoas morreram), principalmente na Alemanha e União Soviética (VIEIRA, 1988). Foi em meio a esta desconstrução que surgiu a ideia contemporânea de direitos humanos. Como traz o autor acima, esses horrores causaram um profundo choque de consciência na comunidade internacional e, em reação a essa demonstração de irracionalidade da humanidade e de sua capacidade de autodestruição, buscou-se a reconstrução dos direitos humanos.

Outro fato que se destaca em relação a desconstrução de direitos é que estes acabaram por contribuir para dar fundamento filosófico ao liberalismo, como comenta Bussinger (1997): a doutrina sobre os direitos naturais preparou o terreno para a passagem do regime feudal para o Estado Moderno e forneceu os instrumentos necessários para a defesa do indivíduo contra o poder, impondo limites. A defesa destes direitos foi a arma que a burguesia europeia utilizou contra o Estado absolutista e suas arbitrariedades.

Tudo foi um processo e o Estado Neoliberal se consolidou no século XIX, ou seja, juntamente com o processo de industrialização da economia, a tão comentada Revolução Industrial que, juntamente com a expansão da tecnologia, trouxe uma nova concepção de classe social que ficou conhecida por todos como proletariado – uma massa de trabalhadores urbanos em condições precárias de vida, que demonstrava que os direitos até então defendidos não condiziam com a realidade, privilegiando aqueles que possuíam o título de proprietários e capitalistas. Os demais, apesar de livres e juridicamente iguais, sujeitavam-se, diante da concorrência de sua força de trabalho com as máquinas, à exploração e a salários miseráveis para ter o “direito” de comer, ou melhor, de continuar sobrevivendo. Somente teoricamente todos os homens eram tratados como possuidores de direitos, pois não se consideravam as diferenças de classes e não se levavam em conta as condições de vida de cada indivíduo.

Surgem, mais uma vez, lutas sociais e a crítica aos direitos humanos que norteavam a sociedade e o Estado Liberal na época. Marx, quando se refere a esses direitos, considera que houve uma emancipação política e humana em relação às conquistas contra a hereditariedade. Entretanto, as questões sociais que surgem em meio

às desigualdades e explorações trazem à baila as fragilidades dos direitos proclamados pelas declarações francesa e americana, em que as ideias de liberdade e igualdade proclamadas não se efetivam e o caráter de universalidade começa a ceder lugar ao individualismo que favorece os burgueses à medida que atende seus anseios. “Os chamados direitos humanos, ao contrário dos direitos do cidadão, nada mais são do que o direito do membro da sociedade burguesa, isto é, do homem egoísta, do homem separado do homem e da comunidade” (MARX *apud* BUSSINGER, 1997, p.32).

Com isso, supõe-se que a revolução política, que culminou na Declaração Universal dos Direitos do Homem, preservou princípios que favoreciam a sociedade burguesa e deu a esta o estatuto de natural, fundamentando as desigualdades. Portanto, a emancipação do ser humano não ocorreu, ficando as conquistas vinculadas somente a questões políticas, quando na verdade seria necessário que resultasse na igualdade de maneira real e como direito de todos. Mas para isso, no entendimento de Bussinger (1997), existe a necessidade de uma emancipação social como sugere o marxismo, e ela só acontece no âmbito da revolução do proletariado que busca o fim da opressão. E quando isto acontecer (e se acontecer), também se findará com o Estado e não haverá mais a necessidade de coação, pois implantará a fraternidade universal entre os homens.

Estas colocações mostram que, desde a publicação da Declaração dos Direitos do Homem, existem críticas em relação ao porquê de esta vir. Entretanto não se pode deixar de comentar que Marx fundamentava estas críticas em uma realidade de homens desiguais na qual os direitos, apesar de titulados como humanos, ficavam a desejar quando privilegiavam uma classe que atingira os seus objetivos (que não eram os mesmos que regiam a princípio a declaração, eram sim mais uma vez a busca de poder por meio da opressão, como nos feudos). Portanto, a crítica marxista não ia contra os princípios dos direitos humanos e sim ao fato de esses terem sido usados como um instrumento de dominação que firmou mais uma vez a desigualdade.

O Estado liberal também provocou mudanças no direito quando trouxe a passagem dos direitos de liberdade para os direitos positivos e sociais que demandavam a intervenção do Estado, e passavam a considerar não somente o homem genérico, individual. Na concepção de Bobbio (1992), ocorreu a passagem da consideração do indivíduo-sujeito diferente do indivíduo como a família, as minorias étnicas e religiosas - onde este passou a ser visto na diversidade de seu *status* como sexo, idade e condições físicas revelando diferenças específicas, que não permitem igual tratamento e proteção.

As questões acima os remetem a um estudo que é denominado por alguns autores como fragmentação dos direitos humanos. Por exemplo, hodiernamente, no intuito de assegurar direitos, o homem criou leis específicas para sua proteção que não veem mais o homem como um todo, um ser humano na íntegra. A proteção passou a ser regida por estatutos, ou seja, regulamentos, que o veem nas suas particularidades como, por exemplo, o Estatuto da Criança e do Adolescente – E.C.A., Estatuto do Idoso e o recente Estatuto da Pessoa com Deficiência, entre outros etc.

Este fato pode nos remeter a algumas reflexões, como por exemplo: existia uma declaração que protegia o homem em seus direitos essenciais e como um todo. Será que não seria conveniente trabalhar a sua efetivação em vez de “fragmentá-los” em leis e estatutos? Até porque os princípios que os regem são condizentes com as necessidades do homem, o que não se pode é desviar os objetivos, como, por exemplo, o direito à liberdade, que deveria emancipar o ser humano e não favorecer a outros interesses, como foi na Revolução Francesa.

Autores como Vieira (2001), entretanto, defendem que esses não foram fragmentados e sim atualizados mediante as necessidades que surgem. O E.C.A. (por exemplo), foi um passo de extrema importância, por ter transformado as crianças em sujeitos de direitos. E assim, como os outros estatutos, mostra como o Estado passou a pensar a questão dos direitos humanos. Este autor afirma que “a positivação de um direito é apenas um primeiro passo na luta pela sua implementação” (VIEIRA, 2001, p.09). Isto já havia sido afir-

mado por Bicudo (1999), quando diz que o governo até fala sobre o assunto, mas suas palavras são incompatíveis com a prática. Com isso depara-se mais uma vez com as dificuldades de se efetivarem plenamente os direitos humanos. Nem mesmo a constitucionalização desses, enquanto parte da lei maior do país, trouxe resultados satisfatórios. Isso se deve a questões bastante relevantes:

Para que um direito se torne um fato, uma verdade para todos, mais do que a sua constitucionalização é necessário que a sociedade esteja disposta a assumir as responsabilidades necessárias para viabilizar direitos. Não podemos ser hipócritas. A cada direito corresponde uma obrigação. Se os cidadãos não estão dispostos a assumir suas responsabilidades, dificilmente viveremos num pleno sistema de direitos. Por outro lado, é fundamental que as instituições sejam dispostas e estejam dispostas a transformar os direitos em efetivos benefícios à sociedade. (VIEIRA, 2001, p. 11)

Esta colocação do autor vai ao encontro da visível descrença que se criou em torno dos direitos humanos que, constitucionalizados ou não, tornaram-se uma ficção que, para o senso comum, se limita à proteção daqueles que se encontram sob regime de reclusão. É verdade que os direitos humanos possuem estreita relação com essas questões por possuir, como já vimos, raízes ligadas à violência do Estado. Mas não é só isso, ele não existe somente para resolver questões como a violência policial, por exemplo. É necessário falar em direitos quando se discutem desemprego, problemas na área da saúde e educação (diminuição de verbas). “Não existe uma cultura de direitos humanos”, descreve Bicudo (1999, p.7). Essa descrença está ligada às más condições de vida da população que vive à margem dos direitos sociais, que são tidos como o mínimo necessário para que haja condições de vida digna, e também às políticas sociais que não conseguem minimizar as questões sociais e nem sequer conseguem atingir a todos.

Outro problema é que, apesar de boas intenções de setores do governo Federal e do governo Estadual, como explica Vigeva-

ni (2000), apesar de existirem mecanismos para garantir os direitos humanos, os órgãos que seriam os responsáveis por essa garantia encontram grandes problemas com as Secretarias de Segurança, as Forças Armadas, Ministério Público, entre outros. Isso agrava a questão e, na prática, estes direitos acabam sendo defendidos fora das instituições governamentais e implementados muito mais pelas Organizações não Governamentais – ONGs.

Antes de finalizar, cabe comentar que muitas são as discussões e os estudos em torno desta construção denominada direitos humanos. Aqui se buscou traçar as fundamentações necessárias para a compreensão de que eles não são aleatórios, mas caminham de acordo com a história da humanidade, adentrando a sociedade na busca por proteger o homem em todos os seus aspectos, tornando-o sujeito de direitos.

Considerações finais

Concluimos, então, que as teorias que fundamentam os direitos humanos estão correlacionadas, e somente o seu estudo em conjunto pode explicar a existência desses direitos dentro de uma perspectiva de um sistema integrado voltado para o ser humano, em toda a sua complexidade individual e social.

O estudo das teorias jusnaturalista, positivista e moralista nos garante afirmar que os direitos humanos têm em suas estruturas os fatores determinantes e condicionantes das mesmas e que, neste contexto, formaram-se os elementos históricos que comandam e impulsionam um processo de construção necessário face às demandas impostas pela sociedade contemporânea, embora ainda não se tenha alcançado o mais importante em todas as questões relacionadas em torno do ser humano e de sua eminente posição no mundo, ou seja, uma sociedade consciente de que estes direitos existem e são para toda família humana, devendo ser respeitados, vivenciados e cumpridos integralmente dentro desse sistema organizado.

REFERÊNCIAS

- BICUDO, H. Direitos humanos e cidadania: o governo joga para a mídia. *Em tempos* - Revista da Faculdade de Direito de Marília: Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha, Marília, v.1, p. 7-10, 1999.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho, 11. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.
- BUSSINGER, V. V. Fundamentos dos Direitos Humanos. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, ano XVIII, n. 53, p.09-45, mar/1997.
- CHAUÍ, Marilena. *Um convite a filosofia*. 12. ed. São Paulo: Editora Ática, 2002.
- COMPARATO, F. K. *A afirmação histórica dos Direitos Humanos*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2001.
- FERREIRA FILHO, M. G. *Direitos humanos fundamentais*. 3. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1999.
- HERKENHOFF, J. B. *Direitos humanos: uma ideia, muitas vozes*. Aparecida: Editora Santuário, 1998.
- LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- MAZETO, M. *Ética e os valores universais*. (Mestrado em Direito) - Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha, Marília, 2003.
- MORAES, Alexandre. *Direitos Humanos Fundamentais: teoria geral, comentários dos art. 1º ao 5º da Constituição Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- REALE, M. *Filosofia do Direito*. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 1996.
- SARLET, I. W. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 2. ed., rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- SIDOU, L. M. Othon, *Dicionário jurídico*: Academia Brasileira de Letras Jurídicas. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.
- SORONDO, F. *Os Direitos humanos através da história*. São Paulo (Estado). FUNAP/Instituto UNIEMP. Projeto Replicar: transformação com sabedoria - Direitos Humanos e Cidadania, São Paulo, s/d., p. 45-57.
- TRINDADE, José Damião de Lima. *Historia social dos direitos humanos*. São Paulo: Petrópolis, 2002.

VIEIRA, O. V. A gramática dos direitos humanos. In: SÃO PAULO. FUNAP/Instituto UNIEMP. *Projeto Replicar: transformação com sabedoria - Direitos Humanos e Cidadania*, São Paulo, p. 21-41, 1998.

_____. Direitos humanos e cidadania: a conta dos direitos sociais ainda não foi paga pelo governo FHC. *Em tempo* - Revista da Faculdade de Direito de Marília: Revista da Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha, Marília, v.3, p. 9-12, 2001.

_____. *Direitos fundamentais: uma leitura da jurisprudência do STF*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006.

VIGEVANI, T.D. *Direitos humanos e cidadania: direitos humanos em maus lençóis*. *Em tempo* -Revista da Faculdade de Direito de Marília: Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha, Marília, v.2, p. 7-10, 2000.

POLÍTICA DE COOPERAÇÃO UNIVERSIDADE-EMPRESA NA ÚLTIMA DÉCADA

UNIVERSITY – BUSINESS COOPERATION POLICY IN THE LAST DECADE

Claudia Pereira de Pádua SABIA¹

RESUMO: Este artigo apresenta o projeto Rede UNESP de Difusão da Ciência e da Tecnologia, que tinha como objetivo estimular a cooperação universidade-empresa. Analisa os Planos e Relatórios de Gestão dos quatro últimos reitores, buscando indicações do processo de desenvolvimento da política de cooperação universidade-empresa da UNESP na última década. O estudo identificou que as regulamentações são realizadas a partir das necessidades decorrentes do processo de cooperação universidade-empresa, bem como pelas políticas públicas de incentivo à cooperação, disponibilizadas pelo Estado neste período. **UNITERMOS:** política de cooperação; universidade-empresa; projeto Rede UNESP.

ABSTRACT: This article presents Rede UNESP (UNESP Net) project for science and technology propagation whose goal was to stimulate cooperation between university and a company. We analyze the former four rectors' management plans and reports in order to find clues of cooperation between UNESP (São Paulo state Univeristiy) and business development policy process during the last ten years. The study has identified that rules are performed because of needs that emerge from the cooperation process, as well as state public policies to incentive cooperation at the time. **UNITERMS:** cooperation policy; Rede UNESP project; university-business.

¹ Doutora em Educação pela Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Marília/SP.

Apresentação

Este artigo apresenta, de forma sucinta, o projeto Rede UNESP de Difusão da Ciência e da Tecnologia, que tinha como objetivo estimular a cooperação universidade-empresa por todos os *campi* da universidade, constituindo-se no eixo setor produtivo. Na sequência, analisa os Planos e Relatórios de Gestão dos quatro últimos reitores, os textos que, normalmente, indicam uma intencionalidade dos reitores na execução de determinadas propostas ainda que elas possam vir a ser implementadas ou não. De qualquer maneira, o estudo desses planos oferece indicações do processo de desenvolvimento da política de cooperação universidade-empresa da UNESP na última década.

1. Projeto Rede UNESP

Houve uma tentativa de se implementar um programa de cooperação universidade-empresa na UNESP, a partir de fevereiro de 1993. De acordo com o estudo desenvolvido por Akamatsu (1997), intitulado “*Rede UNESP - Protótipo de gestão da Interação Academia-Empresa em uma Universidade Multicampi*”, a Pró-Reitoria de Extensão tinha como metas propiciar condições adequadas para esta prática.

Akamatsu assim se manifesta sobre o Projeto Rede UNESP:

Para ser elo operacional entre a universidade e o setor produtivo do Programa de Difusão da Ciência e da Tecnologia, foi criada a Rede UNESP de Difusão da Ciência e da Tecnologia, integrando as 24 Unidades Universitárias, 7 Unidades Complementares e Fundações conveniadas da UNESP. [...] A Rede é formada por um Escritório Geral – órgão central, e Escritórios Regionais –, unidades da rede, localizados nos municípios onde exista a presença da UNESP. De forma gradativa, a REDE UNESP poderá cobrir todo o Estado de São Paulo com escritórios em 18 municípios. (AKAMATSU, 1997, p. 116)

O projeto Rede UNESP de Difusão da Ciência e da Tecnologia foi o principal instrumento de execução do Programa de Difusão da Ciência e da Tecnologia – PDCT. Além da Rede UNESP, outros quatro projetos faziam parte do PDCT: Fomento à iniciativa Empresarial (parques, pólos e incubadoras), Grupos Setoriais, Empresa Junior e Propriedade Intelectual. Este programa foi desenvolvido sob responsabilidade da Pró-Reitoria de Extensão Universitária e Assuntos Comunitários, quando o Pró-Reitor de Extensão Universitária era o Dr. Vagner José Oliva; o Prof. Bahij Amim Aur apoiou na concepção e implementação do PDCT.

O estudo de Akamatsu buscava identificar qual a forma mais adequada de gestão da interação academia-empresa em uma universidade multicampi. Ao focar a forma mais adequada de gestão, o autor utilizou a estrutura organizacional em redes e o modelo participativo de gestão.

Em relação à estrutura organizacional em redes, segundo o autor, não foi possível a implantação de um sistema de comunicação via redes de computadores, como previa o projeto original. Houve um atraso significativo na implantação da UNESPNET, a rede de computadores da universidade, foi concluída em 1997; isso o que acarretou certo prejuízo ao projeto, pois a velocidade das comunicações internas e com o meio externo não foi a concebida inicialmente. O projeto contou com computadores isolados, localizados nos Escritórios Geral e Regionais, onde estava o banco de dados de 3.000 pesquisadores da Universidade e de mais de 6.000 empresas.

A participação das unidades no programa foi voluntária, havendo autonomia na escolha dos seus respectivos Coordenadores Regionais. De acordo com o autor, todas as unidades universitárias optaram por participar formalmente do Programa. Foi realizado o I Encontro UNESP de Difusão da Ciência e Tecnologia – em junho de 1993, em Ibitinga/SP – e o II Encontro de Difusão da C&T – em maio de 1995. Neste encontro foi identificada a necessidade urgente de formalização, nos estatutos da Universidade, da regulamentação da Rede UNESP e da atividade de extensão docente.

O modelo participativo de gestão foi importante como elemento de sensibilização da comunidade universitária, conforme Akamatsu:

[...] foi importante para se obter a adesão da comunidade interna no Programa. Houve envolvimento significativo dessa comunidade, com a realização do diagnóstico da instituição a respeito da situação da interação com o setor produtivo, bem como com a consideração dos anseios dessa em relação à questão. Isso fez com que a comunidade interna se tornasse coautora do Programa e consequentemente aderisse à causa da interação da academia-empresa. (AKAMATSU, 1997, p. 150)

Cabe, também, destacar que o Programa buscava suporte nas Fundações para agilizar a gestão dos recursos financeiros oriundos da cooperação. Todavia, o autor esclarece que não foi possível operacionalizar integralmente o papel das Fundações, conforme concebido pelo PDCT, devido à duplicidade que se estabelecia entre a Pró-Reitoria de Extensão Universitária e Assuntos Comunitários (PROEX) e a FUNDUNESP. Ambos os setores se julgavam responsáveis pelas atividades de extensão universitária, apesar de o Estatuto da UNESP atribuir à PROEX a referida competência.

A defesa da tese de Akamatsu coincidiu com o término da gestão do reitor Prof. Dr. Arthur Roquete de Macedo. Segundo o autor, o Reitor publicou, na edição de dezembro de 1996, do *Jornal da UNESP*, um balanço de sua gestão (janeiro de 1993 a janeiro de 1997). Neste documento refere-se ao PDCT:

Em relação ao programa UNESP de Difusão da Ciência e Tecnologia, que prevê a interação com o setor produtivo, tivemos alguns problemas. Isso porque, na Universidade, temos duas frentes atuando na mesma área: A Proex e a Fundunesp. Muitas vezes, ao invés de existir uma atuação sinérgica, acabou ocorrendo uma ação competitiva e antagonista. Não é fácil desenvolver atividades neste setor. A Proex conseguiu implantar este Projeto, que é lento e demorado. A próxima gestão precisa equacionar melhor a dicotomia existente entre a Fundunesp e a Proex e, a partir daí, estabelecer um programa mais agressivo de captação

que, ao mesmo tempo, preserve as atividades-fim da Universidade. (AKAMATSU, 1997, p. 160)

Akamatsu faz uma série de sugestões no seu trabalho, relacionadas aos problemas identificados pelo reitor, assunto que não será abordado neste estudo. Segundo o autor, a proposta era implementar uma política de cooperação da instituição, como um todo, com o setor produtivo; isso facilitaria o dimensionamento e a tomada de decisão das atividades de extensão, particularmente a cooperação universidade-empresa.

1.2 Planos e relatórios de gestão dos quatro últimos reitores ARGUMENTO

1.2.1 Foco na operacionalização da cooperação universidade-empresa

O Plano de Gestão do reitor Arthur Roquete de Macedo corrobora as informações de Akamatsu, segundo o qual o objetivo era ter uma administração com foco na comunidade externa, direcionada para uma cooperação com qualidade, que atendessem às necessidades da comunidade, sempre com o devido resguardo da ética e dos princípios universitários.

Esta proposta foi confirmada no documento Plano de Gestão (1993-1996), especificamente nos programas Extensão do Ensino e da Pesquisa e Interação entre Universidade e Setor Produtivo. O programa Extensão do Ensino e da Pesquisa era composto por 15 projetos, entre eles a Rede de Difusão da Ciência e da Tecnologia – RDCT. Conforme o Plano de Gestão 1993-1996: “[...] este projeto busca responder à necessidade de a UNESP implantar mecanismos efetivos para a interação sistemática com o setor produtivo, propiciando condições para a cooperação, o intercâmbio de conhecimentos e o desenvolvimento e a transferência de tecnologia” (UNESP, 1997, p. 30):

O Programa Interação Universidade-Empresa era composto por três projetos: Rede UNESP de Difusão da Ciência e da Tecnologia, Grupos de Inovação Tecnológica e Fomento a Iniciativa Empresarial (Pólos, Parques e Incubadoras de Empresas). De acordo com o Plano

de Gestão “este programa está constituído de três projetos que buscam, ressalvados os objetivos próprios da Universidade, aproximá-la da sociedade por meio da interação sistemática e coordenada entre a UNESP e as empresas públicas e privadas” (UNESP, 1997, p. 34).

1.2.2 Foco da normatização das atividades de cooperação

A gestão seguinte da UNESP (1997-2000), cujo reitor foi Antonio Manoel dos Santos Silva, parece não ter dado continuidade ao programa Rede UNESP, pois não menciona no Relatório de Gestão nenhum dos projetos do PDCT criados na gestão anterior.

No documento Relatório de Gestão 1997-2000 é enfatizado o aumento da prestação de serviços para órgãos governamentais e empresariais e a preocupação em normatizar e operacionalizar essas atividades. Cabe destacar o seguinte trecho do documento, que corrobora essa impressão:

No entanto, é preciso atentar para o fato de que essa maior interação da UNESP com organismos extrauniversitários está fundamentada, principalmente, na prática de ajustes isolados de docentes com entidades externas, para fins de consultoria e de prestação de serviços. De modo geral, tanto a formalização quanto a operacionalização desses ajustes (diretamente pelas partes ou com a intermediação de uma fundação) eram efetivadas sem o devido conhecimento das instâncias de administração acadêmica. Essa frouxidão institucional é pernicioso por facilitar que desarrazoadas atividades contratadas possam ser conduzidas na UNESP. Havia, pois, necessidade urgente de se estabelecerem normas e procedimentos adequados para que o princípio da autonomia universitária fosse sempre respeitado, quando da realização dos ajustes entre a UNESP, seus docentes e os organismos extrauniversitários, e que a prestação de serviços se fizesse beneficiando o conjunto da universidade. (UNESP, 2001a, p. 37)

Portanto, na gestão 1997-2000, o esforço é direcionado à regulamentação e normatização dessas atividades. Esse esforço pode ser identificado pelos documentos Resolução UNESP n. 56, de 5 de ou-

tubro de 1998, que define as atividades de extensão universitária da UNESP (revogada pela Resolução UNESP nº 53 de 3 de novembro de 2004), a Resolução nº 85, de 4 de novembro de 1999, que dispõe sobre os regimes de trabalho dos docentes da UNESP, a Resolução UNESP nº 58, de 28 de julho de 2000, que dispõe sobre custos e recolhimento de taxas, em decorrência da participação de docentes em atividades remuneradas e em consonância ao exercício do Regime de Dedicção Integral à Docência e à Pesquisa – RDIDP e o manual de convênios (1999).

Cabe destacar que a gestão 1993-1996 já havia elaborado normas relativas ao regime de trabalho docente, que repercutem na prestação de serviços, como, por exemplo, a Resolução UNESP nº 37², de 7 de outubro de 1996, que dispunha sobre o regime de trabalho dos docentes da UNESP (no capítulo 1, na subseção III, tratava da assessoria e da prestação de serviços decorrentes ou não de convênios). Entretanto, o foco dessas ações, parece, estava voltado para a operacionalização das atividades de modo global. Conforme mencionado anteriormente, o Projeto Rede UNESP buscou implementar um sistema operacional que pudesse viabilizar a cooperação universidade-empresa em todas as unidades da UNESP.

1.2.3 Retomada dos projetos para incrementar o processo de cooperação universidade-empresa

Integra o plano de gestão do reitor Prof. José Carlos Souza Trindade, 2001-2004, o Programa UNESP de Cooperação Científica e Tecnológica, com o seguinte objetivo:

Criar condições para a aplicação de conhecimentos gerados na Universidade na resolução de problemas públicos e privados em articulação com organismos governamentais, empresariais e do setor terciário. Compreende os projetos: a-) Projeto de Difusão da Ciência e da Tecnologia: Abrange atividades como Rede UNESP, Congresso de

2 Esta Resolução foi revogada pela Resolução nº 85/99 na gestão do Prof. Antonio Manoel dos Santos Silva.

Extensão Universitária, Reuniões com empresários e Inventário dos serviços da UNESP à disposição da sociedade e estabelecimento de parcerias para a competitividade empresarial. Utilizando-se o corpo técnico da Universidade no que diz respeito à relação Universidade X Empresa, serão desenvolvidas ações como prestação de serviços e assessorias visando melhor produção e competitividade. O Congresso de Extensão Universitária permitirá reunir professores extensionistas para a divulgação de suas pesquisas e projetos; b-) Grupos de Inovação tecnológica [...]; c-) Fomento a iniciativa empresarial [...]; d-) Agenda Municipal. (UNESP, 2001b, p. 48)

Parece-nos que esta gestão dá continuidade aos projetos iniciados na gestão do Prof. Arthur Roquete de Macedo com algumas alterações, mas mantendo a mesma estrutura. No Relatório de Gestão 2001-2004 é apresentada a criação do Núcleo de Gestão Estratégica em Ciência e Tecnologia:

Esse núcleo patrocina a integração da Universidade com outras instituições, públicas e privadas, para que os conhecimentos e práticas gerados na Universidade não fiquem restritos ao seu ambiente, além de confeccionar e realizar projetos e programas de desenvolvimento científico e tecnológico que possam atender à demanda de problemas já existentes. (UNESP, [2005?], p. 50)

Foram criados também os Centros Virtuais de Pesquisa – CVPs, cujo objetivo foi estabelecer teias de comunicação entre alunos e docentes da UNESP e, deles, com pesquisadores de outras instituições. “Entendia-se que, assim, a realização de Projetos temáticos de Pesquisa na UNESP, com base na multidisciplinaridade e no trabalho coletivo, se tornaria mais ágil” (UNESP, [2005?], p. 50). Cabe destaque à criação desses centros porque, embora indiretamente, eles podem trazer repercussões ao desenvolvimento de projetos de cooperação universidade-empresa, principalmente nos projetos de pesquisa e desenvolvimento que são o foco nesse estudo.

O Programa de Cooperação Científica e Tecnológica, particularmente o Projeto de Difusão da Ciência e da Tecnologia, apresentou como resultado a instalação de um Banco de Dados de Extensão, que pode ser acessado no endereço eletrônico www.unesp.br/proex.

Diz o Relatório de Gestão 2001-2004:

No banco de dados, o usuário pode ter acesso às informações sobre as atividades, os cursos e os serviços prestados no âmbito da extensão universitária. Em novembro de 2002, realizou-se em Bauru, o Congresso de Extensão, e as informações daí remanescentes encontram-se disponíveis no Banco de Dados de Extensão. [...] Com o Programa de Cooperação Científica e Tecnológica, as comunidades interna e externa à UNESP passam a ter a oportunidade de cultivar o debate. A troca de informações sobre as pesquisas permite que a sociedade conheça o trabalho da Universidade e perceba a sua importância, o que aproxima as instituições públicas de ensino superior e as empresas privadas e aumenta as chances de parceria para o bem estar da comunidade. (UNESP, [2005?], p. 51)

1.2.4 Pró-Reitoria de Pesquisa – PROPe – como catalisador das atividades relacionadas à cooperação universidade-empresa

O plano da atual gestão (2005-2008), cujo reitor é o Prof. Marcos Marcari, expressa um posicionamento claro sobre a extensão universitária. Conforme o documento:

A extensão não pode resumir-se a ações assistemáticas e pontuais e sim de forma estratégica para fazer chegar à sociedade um conhecimento efetivo que a ajude a resolver problemas sociais e a promover o desenvolvimento material, social e cultural, necessários ao bem-estar dos seus concidadãos. (UNESP, 2005b, p. 3)

Dentre os objetivos da extensão contidos no documento, destacam-se como os mais direcionados ao objeto do presente estudo os seguinte: “promover a interação Universidade-Empresa; buscar

financiamento externo para as atividades de extensão; estimular a implantação de incubadoras de empresas de bases tecnológicas” (UNESP, 2005b, p. 4).

Essa gestão mantém o Programa UNESP de Cooperação Científica e Tecnológica – PCCT. Os projetos desse programa, destacados no documento, são: Revista Ciência em Extensão *on-line*, ACQUAUNESP, Bancos de dados de extensão (prosseguir com o cadastramento *on-line* com alimentação constante), empresas juniores, Congresso de Extensão Universitária (3º, em 2005, e 4º, em 2007), Semana Nacional de Ciência e Tecnologia (out./2005).

Nessa gestão houve um desmembramento da Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, separando-as em duas: a Pró-Reitoria de Pós-Graduação e a de Pesquisa (UNESP, 2005d).

De acordo com o Plano de Gestão 2005-2008:

A Pró-Reitoria de Pesquisa – PROPe terá como atribuição incentivar e executar ações, que promovam a melhoria da qualidade da pesquisa realizada na UNESP, objetivando a excelência na produção do conhecimento e da inovação tecnológica, fundamentada na visão de que o conhecimento é a pedra fundamental para uma Universidade sólida e imbuída de sua missão social. Vários objetivos específicos foram delineados para a gestão da PROPe, no período 2005-2008. (UNESP, 2005b, p. 25)

Dentre esses objetivos, alguns estão ligados diretamente ou indiretamente ao objeto de estudo desta tese, os quais são aqui transcritos (UNESP, 2005b, p. 25):

- Desenvolver ações junto a órgãos de fomento nacionais e internacionais, públicos e privados, no sentido de obter recursos financeiros para a Universidade.
- Incentivar os grupos de pesquisa com potencial de P&D a procurarem parcerias com empresas.

- Facilitar os trâmites burocráticos do depósito de patentes e negociar com as empresas repartição de benefícios.
- Incentivar e facilitar a criação de incubadoras de empresas junto às unidades universitárias com vistas à prestação de serviço de alta tecnologia.
- Identificar convênios nacionais e internacionais e prospectar interesses de grupo de pesquisa da Universidade.
- Fornecer informações sobre oportunidades de editais para projetos de pesquisa em organismos nacionais e internacionais;
- Identificar e facilitar a implementação de infraestrutura de pesquisa nas Unidades Universitárias da UNESP.

A PROPe apresenta políticas de apoio ao desenvolvimento das pesquisas nas unidades, políticas de apoio ao pesquisador e aos grupos de pesquisa (divulgação de informações relativas às solicitações de recursos a agências de fomento), Programa de Premiação aos Pesquisadores (Inovação Tecnológica, Política Social e Captação de Recursos) e a Criação da Agência de Inovação Tecnológica.

Ainda conforme o documento Plano de Gestão 2005-2008:

[...] a agência terá a missão de promover e criar uma cultura de inovação e de competitividade institucional. Objetivará, ainda, a criação de um ambiente de cooperação e empreendimento entre a comunidade acadêmica e a iniciativa privada e pública, almejando desempenho econômico e bem-estar social. (UNESP, 2005b, p. 29)

Portanto, essas propostas da gestão atual (reitor Marcos Marcari), acima destacadas, parecem apontar a Pró-Reitoria de Pesquisa – PROPe, como catalizador das ações relacionadas à cooperação universidade-empresa.

Considerações finais

Analisando-se os documentos Planos e Relatórios de Gestão dos reitores na última década, observou-se que as regulamentações

são realizadas a partir das necessidades identificadas no processo de cooperação universidade-empresa, bem como pelas políticas públicas de incentivo à cooperação disponibilizada neste período. Essa correlação fica mais evidente na atual gestão. Por exemplo: após aprovação da Lei da Inovação, em 2004, o Pró-Reitor de Pesquisa da UNESP, José Arana Varela, declarou, em entrevista à Revista Pesquisa FAPESP, que está sendo criado o Conselho de Inovação Tecnológica que vai ditar a política de Propriedade Intelectual da Universidade (A ESPERA..., 2005, p. 27). Um outro exemplo: no Plano de Gestão do Prof. Marcos Marcari foram apresentadas as políticas de apoio ao pesquisador e aos grupos de pesquisa com o objetivo de divulgar informações e orientações relativas às solicitações de recursos a agências de fomento, especialmente os “editais de maior peso e amplitude (Institutos do Milênio, Fundos Setoriais, Projetos temáticos etc.)” (UNESP, 2005b, p. 27).

REFERÊNCIAS

À ESPERA de resultados: decreto de regulamentação coloca em vigência a lei de inovação. *Revista Pesquisa FAPESP*, São Paulo, n. 117, p. 27-28, nov. 2005.

AKAMATSU, J. I. *Rede UNESP: protótipo de gestão da interação academia-empresa em uma universidade multicampi*. 250f. 1997. Tese. (Doutorado em Engenharia) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

UNESP - Universidade Estadual Paulista. *Plano de Gestão 1993-1996*. São Paulo: UNESP - Reitoria, 1997.

_____. *Manual de Convênios*. São Paulo: Assessoria de Relações Externas - AREX, 1999b. Disponível em: <<http://www.unesp.br/arex>>. Acesso em: 7 jun. 2006.

_____. *Resolução UNESP nº 85*, de 4 de novembro de 1999. Dispõe sobre os regimes de trabalho dos docentes da UNESP. São Paulo: UNESP, 1999c. (Legislação/Resoluções Unesp 16.25).

_____. *Resolução UNESP nº 58*, de 28 de julho de 2000. Dispõe sobre custos e recolhimento de taxas em decorrência da participação de docentes em atividades remuneradas e em consonância ao exercício do RDIDP. São

Paulo: UNESP - Pró-Reitoria de Extensão Universitária - PROEX, 2000b. Disponível em: <<http://www.unesp.br/proex/legislacao/resunesp582000.php>>. Acesso em: 10 jun. 2006.

_____. *Resolução UNESP nº 102*, de 29 de novembro de 2000. Dispõe sobre o Regimento Geral da Extensão Universitária na UNESP. São Paulo: UNESP - Pró-Reitoria de Extensão Universitária - PROEX, 2000c. Disponível em: <<http://www.unesp.br/proex/legislacao/resunesp1022000.php>>. Acesso em: 7 jun. 2006.

_____. *Relatório de Gestão 1997-2000*. São Paulo: UNESP - Reitoria, 2001a.

_____. *Plano de Gestão 2001-2004*. São Paulo: UNESP - Reitoria, 2001b.

_____. *Resolução UNESP nº 53*, de 3 de novembro de 2004. Define as atividades de extensão universitária na UNESP. São Paulo: UNESP, 2004.

_____. *Relatório de Gestão 2001-2004*. São Paulo: UNESP - Reitoria, [2005a].

_____. *Plano de Gestão 2005-2008*. São Paulo: UNESP - Reitoria, 2005b.

PROFISSÃO PROFESSOR: A QUALIFICAÇÃO DOCENTE EM DISCUSSÃO

PROFESSOR: TEACHING QUALIFICATION IN DISCUSSION

Terezinha Corrêa LINDINO¹

RESUMO: Pretendemos, neste artigo, apresentar a discussão sobre a atual situação dos professores e pós-graduandos e dos Programas em Educação abordando o seu entendimento sobre profissionalização do professor universitário; identificando e analisando as características atribuídas ao professor universitário e discutindo as formas existentes e disponíveis para esta qualificação. Partimos da hipótese de que a competitividade estabelecida pressiona a qualificação dos professores em curto prazo, fazendo com que a busca pelo curso de Pós-graduação *stricto sensu* em Educação seja baseada em critérios exclusivamente mercadológicos. Para o levantamento dos dados empíricos, escolhemos o Estado de São Paulo como referência e o curso de Pós-graduação em Educação em quatro universidades públicas. Procuramos identificar os principais fatores existentes na busca pela qualificação desse professor como também averiguar as mudanças ocorridas em seu ambiente de trabalho, conforme as exigências apresentadas pelo mercado de trabalho docente vigente. **UNITERMOS:** formação continuada; mercado de trabalho docente; Pós-graduação *stricto sensu* professor universitário .

ABSTRACT: In this research we intend to present a discussion about the current situation of professors and graduate students and of Education Programs. We will approach their understanding about university professor training; identifying and analyzing the characteristics given to the university

¹ Doutora em Educação pela UNESP, Marília, SP – Brasil. Professora do Programa de Pós-graduação *Lato Sensu* do Colegiado de Química, na Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste, Toledo, PR – Brasil. E-mail: telindino@yahoo.com.br.

professor according to the current teaching job market; discussing the existing and available ways for this qualification. We start with the hypothesis that established competitiveness pressure short term qualifying, so the search for a *stricto sensu* graduate course is based exclusively on market criteria. To the empirical data survey, we chose São Paulo state as a reference and Education graduate course at four public universities. We tried to identify the principal factors these professors looked for in order to update their education, as well as to verify the changes occurred in their job environment, according to the demands showed by the current teaching job market. **UNITERMS:** *stricto sensu* graduate; continuous formation; university professor; teaching job market.

O conceito competência continua na *moda*. Apesar da utilização excessiva deste conceito, durante a década de 1990, no contexto educacional brasileiro, poucas vezes foram apontadas as reais contribuições que esse uso possibilitou para a formação do professor. Raros foram os estudos que concentraram suas atenções nos resultados materiais que o modelo de competência trouxe para a qualificação docente universitária.

Com esse propósito, solicitamos a 20 pós-graduandos entrevistados que nos relatassem sobre o seu histórico profissional. Nesse relato, pedimos para que os pós-graduandos enfatizassem as razões que os levaram a cursar o Pós-graduação *stricto sensu*, especificamente quanto aos objetivos pessoais e profissionais almejados, aos critérios adotados para a escolha desse tipo de curso e à relação vivida entre sua profissão e o seu local de trabalho. A partir destas entrevistas, procuramos identificar a opção pela escolha da universidade ou do programa, vinculada à distância entre o local de trabalho e o local de estudo.

A população selecionada foi composta por 80% do sexo feminino e 20% do sexo masculino. O predomínio feminino já se observa desde a década de 1980, não apenas na Educação, como na maioria dos cursos de Pós-graduação no Brasil. Esse predomínio marca uma nova reconfiguração para o curso, visto que, entre os anos de 1960 e 1980, a maioria das vagas era preenchida pelo sexo masculino.

A idade média dos entrevistados oscilou entre 30 e 40 anos (75%). A mesma correlação também é observada nos demais cursos. Conforme o levantamento realizado pelo jornal *Folha de S. Paulo* (2002, p. 14), “[...] entre os estudantes que ingressam no Pós, 56% têm entre 31 e 40 anos e 57% são mulheres”. Esta tendência também já foi apontada por Campos e Fávero, em 1994. O que nos permite concluir, de pronto, qual é que o critério adotado para a seleção dos entrevistados: ser o pós-graduando, também, um professor universitário, não alterou essa correlação na amostra.

Dos 20 entrevistados, 45% do total cursam o mestrado e 55%, o doutorado. Outro dado interessante pertencente a esse grupo refere-se ao estado civil dos entrevistados: 50% apresentaram-se como casado, 20% como solteiro, 18% como separado e 2% como viúvo.

A escassez de oferta de bolsas de estudo está levando muitos estudantes casados a buscarem o curso de Pós-graduação. Dessa forma, esta busca não mais se baseia na continuidade do estudo - graduação e Pós-graduação -, mas, essencialmente, na necessidade de “se iniciar e manter as atividades docentes antes, durante e depois de realizar tal curso”. Esta é mais uma confirmação de tendência para este tipo de curso e está, cada vez mais, consolidando-se. Como, no momento da contratação, estão sendo exigidas a titulação e a experiência na docência superior, os entrevistados declararam que a procura pelo primeiro emprego tem como objetivo agregar valor a futuras concorrências.

Confirmando a tese de Campos e Fávero (1994), a abertura do curso de Pós-graduação em Educação aos alunos oriundos das diversas áreas de estudo também foi encontrada neste grupo. Nele, 40% dos entrevistados vieram de cursos das áreas de exatas e da saúde e relataram que a procura pelo curso de Pós-graduação *stricto sensu* em Educação baseou-se na necessidade de formação docente. Esses entrevistados admitiram que, apesar de serem professores universitários, antes dessa experiência, não haviam ministrado aulas. Entretanto, nessa mesma amostra, constatamos a presença de 60% de profissionais ligados à Educação e, conforme os depoimentos, seu interesse pelo curso limitou-se à formação docente. Igualmente,

todos declararam ter o mesmo objetivo: ocupar uma vaga no mercado docente universitário.

Outro dado interessante sobre o grupo pesquisado foi verificar que muitos haviam realizado o curso de Pós-graduação *lato sensu*, em suas áreas de atuação, antes de ingressarem no curso *stricto sensu* em Educação, mesmo sendo a maioria (90%) formada em universidades públicas. Essa informação revela a influência que o mercado de trabalho atual possui na formação profissional (75%) do professor universitário; isso, porque, a grande maioria declarou ter realizado esses cursos em universidades particulares, nas quais os objetivos preestabelecidos baseiam-se muito mais na capacitação do profissional do que no desenvolvimento intelectual.

A exigência de um terço de o pessoal docente ser altamente qualificado, na verdade, não surgiu diretamente da necessidade da universidade em se aprimorar. Ela tornou-se legítima a partir da LDBEN n. 9394/1996 e da legislação dela decorrente. Segundo Brzezinski (2002), nestas legislações podemos observar várias interpretações equivocadas sobre o professor. Uma delas é resumindo-lo a um profissional especificamente *técnico*, “[...] como se esta requeresse apenas transmissão de conteúdos e não produção de saberes por meio de severo processo de investigação” (2002, p. 12).

Constatamos que as políticas educacionais, implementadas na década de 1990, apresentaram nuances de perversidade e constituíram-se em um obstáculo para que os professores, como categoria profissional e identidade coletiva, desenvolvessem um processo de profissionalização. Essas políticas limitaram o curso de Pós-graduação *stricto sensu* em técnicas de mensuração da competência. Nesse sentido, concordamos com Brzezinsk, pelo fato de que as “[...] transformações que vão ocorrendo por toda a vida dos professores poderão levá-los a atingir condições ideais que garantam um exercício profissional de qualidade” (2002, p. 10). Por outro lado, transformar o curso de Pós-graduação *stricto sensu* em formação continuada, simplesmente, estimula a sua denotação como mais um estágio a ser alcançado e até, mais do que isso, sugere a elaboração de outro (s) nível (is) de formação, ampliando seu caráter meritocrático.

O caráter da formação, sob essas condições, a nosso ver, está em segundo plano. Uma justificativa para essa tendência pode estar no próprio conceito de profissionalização. Brzezinski (2002) afirma que é tão explícito o enquadramento que o Estado procura aperfeiçoar com a regulamentação do ingresso, da seleção e do exercício do magistério que, de modo geral, desobriga-se de promover o estímulo à formação qualificada e ao estabelecimento de princípios organizadores de planos de carreira. Desta forma, a estratégia mais adotada é a formação continuada como um conjunto de cursos suficientemente diversificados, que assegure o complemento ou a atualização de competências profissionais e possibilite a mobilidade e a progressão na carreira.

Nesse contexto, a formação continuada baseia-se em três objetivos fundamentais: melhorar a competência profissional dos docentes nos vários domínios da sua atividade, incentivar os docentes a participarem ativamente na inovação educacional e da melhoria da qualidade da educação e do ensino e, finalmente, fazer com que esses professores adquirirem novas competências relativas à especialização exigida pela diferenciação e modernização do sistema educativo. Esta conceituação tem sido usado pelos então considerados novos pensadores da Educação: o francês Edgar Morin, o suíço Philippe Perrenoud, os espanhóis César Coll e Fernando Hernández, o português António Nóvoa e o colombiano Bernardo Toro, largamente difundidos em todos os níveis de ensino fundamental, médio e superior.

A teoria produzida por esses autores, especificamente nos principais cursos de Pós-graduação *stricto sensu* em Educação, no Brasil como no mundo, coloca em questão a necessidade de se perquirir por uma qualificação que forneça o acesso à informação e às novas tecnologias. Ela muda o sentido do curso de Pós-graduação *stricto sensu* e força-o a desenvolver exclusivamente as condições materiais fomentadas pelo mercado, aperfeiçoando o trabalho do professor universitário ou para o exercício da docência ou para ser pesquisador. Aparentemente, essa relação parece ser procedente. Todavia, neste artigo, ressaltamos as incoerências disfarçadas entre o tipo de

desenvolvimento de condições materiais que é esperado e os verdadeiros objetivos estabelecidos para o curso de Pós-graduação *stricto sensu* em Educação.

Apesar de não se conhecerem, os entrevistados constituíram um grupo coeso em relação aos pensamentos e ideias a respeito dos conceitos de qualificação e formação continuada. Atribuímos esse dado ao fato de estarem todos em atividade profissional e suas ocupações e condições de trabalho assemelhem-se. Sendo assim, o equilíbrio na porcentagem entre os que trabalham em universidades públicas e os que trabalham em universidades particulares, 50% para cada grupo, não foi um diferenciador no momento de se exigir uma qualificação em um curto tempo e sem interferência em suas atividades docentes.

Contudo, esse equilíbrio colaborou para a análise das justificativas pontuadas pelo grupo, que podem ser divididas em três: o primeiro bloco – 60% dos entrevistados – classificou essa necessidade como *imprescindível*, principalmente para a atual requisição do mercado de trabalho docente:

Contratou-se um grupo de pessoas para que se fizesse um planejamento para a elevação de titulação dos professores. Como trabalho em uma universidade pública isso nos chocou de momento, pois, por que teríamos que resolver nossos problemas através de pessoas de fora do nosso convívio? Mas o diretor da minha unidade não arredou o pé e contratou esse serviço terceirizado. Bom, com isso foi feito um cronograma de saídas dos professores para a qualificação. Tinha-se a obrigação de passar naquele ano em uma pós-graduação bem classificada, pois, senão, não teríamos outra oportunidade tão rápida. A pressão foi tamanha. Daí, como tínhamos uma parceria com a UFSCar, boa parte dos meus colegas entrou nessa universidade em cursos de mestrado e doutorado. (PG11, entrevista realizada em 2003)

O segundo bloco – 30% dos entrevistados – classificou essa necessidade como *natural*, tanto para a profissão quanto para a busca e manutenção do posto de trabalho:

[...] porque, para mim, ir para ao doutorado dentro da carreira acadêmica é uma consequência natural. Desde que fiz o concurso para professor universitário, isso para mim já era claríssimo, quer dizer se eu vou ter que seguir é o mestrado, o doutorado, enfim aquela trajetória que a gente faz normalmente. Então, na verdade o que poderia se indagar é por que você terminando o mestrado dentro dessa perspectiva, você não vai imediatamente para o doutorado. Eu acho que eu não fui por que para mim era um desafio grande, começar no ensino superior como docente. Eu dei aula algum tempo no ensino médio, no magistério, mas a universidade para mim era uma realidade diferente. Inclusive antes de eu ingressar como professor efetivo na UFSCar, eu tinha dado aula como substituto aqui. [...] Depois dessa experiência de professor substituto, eu não me sentia, ainda, um professor universitário. Eu sentia que tinha muitos desafios ainda por enfrentar, eu queria me sentir mais à vontade como docente e para isso eu achei que deveria investir nisso e [...] aí então vou buscar o doutorado. (PG2, entrevista realizada em 2003)

E o terceiro bloco – 10% dos entrevistados – classificou essa necessidade como *vital*, pré-requisito necessário para o doutorado: “[...] procuro ampliar o meu nível de conhecimento e me dedicar à pesquisa, já que eu nunca tive um histórico de pesquisa na graduação. Quero chegar a um curso de pós-graduação em nível de doutorado e/ou pós-doutorado conhecendo bem o que faço” (PG6, em entrevista realizada em 2003).

Os três tipos de justificativa encontrados demarcam semelhantes motivos apresentados pelos pós-graduandos em pesquisa realizada por Martins (2002). O porquê da busca pelo curso de Pós-graduação *stricto sensu*, a partir dessas justificativas, pode também demonstrar certa fragilidade que o conceito de Pós-graduação vem apresentando.

A concepção que os entrevistados apresentaram de qualificação e formação aproximou-se do significado que, comumente, se atribui ao jargão *formação com qualidade*. De pronto podemos até contestar esta afirmação, mas, ao analisarmos o perfil vigente destinado ao curso *stricto sensu* e como o pensamento político-econômico vem

infiltrando-se em suas bases, concluímos que esta afirmativa não é tão descabida assim, pois o objetivo pretendido pelos entrevistados corrobora para este fato.

Para melhor compreensão, dividimos esses objetivos em quatro categorias: a primeira refere-se ao tempo de espera e de procura pelo curso; a segunda, aos critérios estabelecidos para essa procura; a terceira, à definição de o local onde estudar e a quarta, aos meios para fazê-lo. A variação entre o tempo de espera para fazer o curso e a sua busca, para 75% do grupo selecionado, foi de três a quatro anos. Essa espera foi justificada, por 50% dos entrevistados, por já terem ingressado no mercado docente universitário e, por esse motivo, tiveram que concluir, primeiramente, o curso de Pós-graduação *lato sensu*.²

A necessidade de ter uma especialização anterior ao curso de Pós-graduação *stricto sensu* não é atual, porém, a conotação de sua utilização como *trampolim* para o mestrado é decorrente das exigências de formação continuada, indicada nas reformas educativas da década de 1990. Mais de dois terços da amostra alegou buscar este tipo de curso somente para fins empregatícios ou, conforme já mencionamos, devido a este tipo de qualificação permitir a manutenção do posto de trabalho em regiões carentes de profissionais superqualificados.

Fazer o curso de Pós-graduação *lato sensu* foi um dos critérios mais apontados pelos entrevistados, cerca de 65%, como mais um atrativo no momento da contratação, em determinadas regiões do Brasil. A recomendação do curso *lato sensu* não seria contraditória se analisarmos isoladamente a titulação nele adquirida. Contudo, quando o associamos a uma exigência, segundo a qual o critério para a seleção está diretamente subordinado a esse tipo de titulação, tornando o curso de Pós-graduação *lato sensu* requisito básico de contratação e, por consequência, de manutenção do posto de trabalho desse professor, configura-se como contraditória.

2 Esses entrevistados fazem parte de um grupo de professores universitários que residem e trabalham em universidades públicas em regiões do norte, centro e nordeste.

Constatamos que essa exigência induz, mesmo que indiretamente, o curso de Pós-graduação *stricto sensu* a apresentar condições materiais para suprir a necessidade de construção e aperfeiçoamento das habilidades demandadas pelo mercado docente atual, o que, por sua vez, justifica-se e legitima-se pelas avaliações externas, realizadas pela CAPES. Nestas, equipara-se o valor atribuído ao *stricto sensu* e o atribuído ao *lato sensu*: ambos os cursos passam a ter o mesmo peso.

Para uma parte significativa desse grupo, especificamente para àqueles que ocupavam lugares estratégicos nas universidades particulares ou mantinham um bom relacionamento com os coordenadores dos cursos das faculdades públicas onde trabalham, outro critério estabelecido para essa busca, foi à sugestão recebida de fazer o curso de Pós-graduação *stricto sensu* como ascensão no plano de carreira a que esses professores pertenciam.

Em se tratando de definição do local onde estudar e dos meios para fazê-lo, cerca de 90% dos pós-graduandos entrevistados alegaram que, ao selecionar o curso de Pós-graduação *stricto sensu* em universidades perto de seu local de origem, basearam-se na necessidade de manter o seu posto de trabalho, principalmente, por não possuir bolsa de estudo. Dessa amostra, 80% declararam que a distância entre a universidade onde fariam o curso e o local de trabalho teve o mesmo peso que a nota por ela recebida: igual ou superior a cinco.

Os entrevistados justificaram este critério pelo fato de “Apesar de não ter-me identificado com a linha de pesquisa, a UNICAMP, a USP, a UNESP são referências nacionais. Todo mundo tem vontade de estudar lá (PG4, em entrevista realizada em 2003). Ou ainda: “Para mim, os melhores Pós estão em São Paulo”, afirma outra entrevistada. “Já para mim, quando eu passava pela USP de ônibus, me repetia constantemente, ainda vou fazer Pós-graduação aqui. Quando me tornei professora universitária, entrei”(PG5, entrevista realizada em 2003). Esses relatos mostram que o mais interessante nessas declarações é o desejo de possuir, em seus currículos, o curso de Pós-graduação *stricto sensu* realizado nas universidades paulis-

tas. Contudo, o desejo pessoal só não foi levado em conta quando o critério era a distância entre o local de trabalho e o de estudo.

Conforme já mencionamos, cerca de 80% do grupo não pleiteava bolsas de estudos e a continuação em suas atividades docentes era indispensável. Dos 20 entrevistados, somente 15% mudaram para a cidade onde estudam e pediram afastamento de seus empregos, enquanto 5% pediram demissão e foram trabalhar em uma universidade próxima ao local onde estudam.

Quando comparamos os critérios declarados pelos entrevistados aos seus objetivos profissionais, concluímos que novamente o curso de Pós-graduação *stricto sensu* está sendo procurado por razões mercadológicas. Entretanto, observamos, igualmente, que a permanência nesse tipo de curso está totalmente vinculada à satisfação pessoal do candidato.

Além do prazer que este curso deve promover, todos os entrevistados concordaram que ser professor é, e sempre foi, uma profissão. Nesse grupo, 70% afirmou que essa condição fundamenta-se essencialmente no fato de que “[...] para ser um profissional dessa área, a gente precisa ter muito conhecimento. Quer dizer, então, não é qualquer um que tem esse tipo de domínio, não é qualquer área que dá esse tipo de conhecimento” (PG1, entrevista realizada em 2003).

A identificação da atividade professor como profissão pelos outros 30% restantes é justificada no fato de estar “[...] na hora de deixar de lado aquele conceito que aprendemos no magistério, que ser professor é uma questão de *dom* e de *vocação*. Porque, quando fui para a prática, percebi que só o dom e a vocação não me bastaram”, afirma uma entrevistada (PG4, entrevista realizada em 2003).

O dilema apontado faz com que analisemos a necessidade que a profissão professor sempre teve de se firmar como profissão, já que essa indefinição perpassa tanto imaginário dos professores como as políticas educacionais vigentes, apesar de apresentarem, em cada um deles, enfoques diferenciados. Desta forma, como essa concepção ainda está em construção, à busca pela profissionalização para o grupo entrevistado também é considerado um tema difícil de discutir.

Considerações finais

Profissionalizar ou profissionalizar-se? Essa questão gerou no grupo uma polêmica, pois, muitos dos entrevistados afirmaram que já vinham questionando-se sobre essa condição: “[...] sempre estive fazendo cursos, aprimorando, porque se eu dependo dessa profissão, eu tenho que torná-la diferente e, também, prazerosa tanto para mim como para meus alunos”.³

A necessidade de estar sempre em formação e o sentimento de uma excelência inatingível podem ser observadas em quase todos os entrevistados. Cerca de 80% mencionaram estar fazendo sempre um curso ou sentirem a necessidade de fazê-los em virtude de uma ampliação da sua experiência docente. Mesmo os que já trabalham há mais de cinco anos na profissão (80%) apontaram essa necessidade como sinônimo de profissionalização. Somente 20% citaram, além dessas necessidades, a participação política, sindical e social como pontos decisivos para uma profissionalização completa.

Notamos que não foi considerada a relação entre a exploração existente em seu posto de trabalho e as condições de profissionalização a eles proporcionadas, apesar da lembrança contínua de que as instituições contratantes não ofereciam, e nem oferecem, incentivos trabalhistas para a realização dessa profissionalização. Essa exigência, ao mesmo tempo em que dificulta a vida do professor universitário, faz aflorar a necessidade do mesmo estar sempre alerta com as mudanças.

A junção entre teoria e prática resume bem a ideia percebida pelos entrevistados sobre o tipo de profissionalização almejada. Nessa conjuntura, podemos afirmar que os entrevistados consideram o curso de Pós-graduação *stricto sensu* como formação profissional, apesar de as respostas apresentadas terem sido divergentes e, em alguns momentos, conflitantes.

Constatamos que a classificação do curso de Pós-graduação como formador, ora apontava para a direção de que esse curso deve-

³ PG6, entrevista realizada em 2003.

ria aprofundar teorias e ampliar conhecimentos, como complementação da formação após a graduação, ora foi visto como especialização em pesquisa, já que o curso não fornecia a experiência em docência que os entrevistados almejavam.

“O curso de Pós-graduação *stricto sensu* pode até te formar em pesquisa, mas não garante em relação à docência”, afirma uma entrevistada⁴, já que esse curso “[...] não se encarrega de preparar para o exercício da profissão, a não ser os mestrados profissionalizantes”, conclui outro entrevistado⁵. Esse tipo de declaração é preocupante, visto que o maior interesse dos investidores no mercado educacional universitário é tornar esse docente um profissional de segunda categoria, corroborando com o projeto da CAPES em dirigir o curso de Pós-graduação *stricto sensu* como uma agência de reposição de mão-de-obra superqualificada para o mercado de trabalho em geral.

Desse modo, o curso de Pós-graduação fica limitado pela competência estabelecida por esse mercado e altera-se em sua essência. Esse discurso vem tomando corpo por meio das vozes dos reitores das universidades particulares, e uma delas é a do reitor da Universidade de Salvador (UNIFACS), o Sr. Manoel Joaquim de Barros Sobrinho, que afirma:

Na formação de professores, a didática tem sido relegada ao segundo plano em grande parte dos cursos de Pós-graduação. A ênfase está na formação de pesquisadores. Esses professores, depois, vão para a sala de aula e se revelam uns desastres. Temos que formar professores com as características pertinentes à profissão. A profissão de professor não-cientista também pode e deve ser suprida por programas de mestrados profissionalizantes. (FIUZA, 2005, p. 18-19)

Por outro lado, a opção por uma universidade considerada de excelência, além de fazer aumentar o desejo de nelas estudar, está tornando a vida desses acadêmicos muito difícil. Um deles afirma

4 PG5, entrevista realizada em 2003.

5 PG3, entrevista realizada em 2003.

que “Ela (a universidade renomada em questão) forma sim, mas ela ainda possui uma formação quadrada [...] muito nariz empinado. Por isso, torna-se muito difícil você entrar ou permanecer lá”.⁶

As exigências predeterminadas por e para esse curso envolvem a todos que nele estudam. Uma delas é a classificação por meio de avaliações quantitativas: produção e desempenho. Nesse quesito, todos os entrevistados concordaram que o curso de Pós-graduação pode ser considerado como um instrumento avaliador do trabalho docente, pois, “[...] entrar nas universidades situadas no Estado de São Paulo abre portas com certeza”⁷, afirma uma entrevistada. Contudo, “[...] esse não deveria ser o nosso único objetivo, pois o Pós deve continuar tendo em primeiro lugar a missão de aprofundar conhecimentos e iniciar o profissional na pesquisa científica”⁸, contesta outra entrevistada. Nesse debate, o melhor tipo de qualificação para o professor universitário foi abordado por 60% do grupo como aquela que “[...] proporciona o aperfeiçoamento da formação inicial”⁹, e os outros 40% acreditam que “[...] a qualificação deveria ser mais voltada para o mercado de trabalho, pois um profissional qualificado que fala a linguagem do mercado de trabalho é sempre um profissional empregado”¹⁰.

Mas, como está sendo concebido o conceito de *qualificação*? Constatamos que apontar o curso de Pós-graduação *stricto sensu* somente como um curso que deve promover as condições materiais para compor o perfil do professor universitário é reduzi-lo à condição de formação continuada, conforme o ideário neoliberal. Aliás, a própria identificação pelos entrevistados do que é trabalho é reveladora. Todos os entrevistados consideraram a atividade docente como trabalho, porém, 75% do grupo declararam que seus empregadores não a tratam assim. O principal argumento desta declaração baseou-se na valorização profissional e nos incentivos trabalhistas

6 PG1, entrevista realizada em 2003.

7 PG19, entrevista realizada em 2003.

8 PG3, entrevista realizada em 2003.

9 PG3, entrevista realizada em 2003.

10 PG1, entrevista realizada em 2003.

oferecidos para que o professor possa fazer o curso de Pós-graduação *stricto sensu*. Nesse grupo, somente 10% declarou ter algum incentivo para os gastos com transportes: “[...]R\$ 200,00 para o mestrado e R\$ 250,00 para quem faz o doutorado, por mês”¹¹. Esse auxílio foi apontado como “[...] uma *esmola*, visto que só cobre 40% do gasto total”.¹²

Incentivo real foi considerado a bolsa de estudos, fornecida pelo Programa em que estudava: “[...] mesmo que isso significou afastar-me do local de trabalho, sem vencimentos, como é o caso de pessoas como eu que trabalham em universidades particulares. Apesar do baixo valor da bolsa, compensava mais eu somente estudar, devido o tempo de estudo disponível que trabalhando eu não possuía”¹³. Mesmo sendo a melhor saída, dos 20 entrevistados, cerca de 30% possuíam bolsa de estudo, 20% afastaram-se do trabalho, mas continuaram recebendo seu salário e os 50% restantes continuaram estudando e trabalhando, uma vez que a grande maioria trabalha em universidades particulares¹⁴. Neste caso específico, 30% afirmaram ter um ou dois dias liberados para esses estudos: um dia, para professores e dois, para coordenadores ou diretores.¹⁵

Outra questão também analisada foi a possibilidade de interferências externas no momento da escolha do curso. Em relação a esta questão, a imposição foi indireta, afirmou a maioria dos entrevistados, a persuasão dava-se mais diretamente na manutenção do emprego, seja em relação ao próprio posto de trabalho ou a futuras promoções, tanto para os que trabalham em universidades públicas, como particulares. Especificamente, no caso dos professores das universidades públicas, essa persuasão indicava quem iria sair para fazer o curso de Pós-graduação,

Na verdade, é sempre um momento tenso. Não é que a universidade ou que a instituição não queira, claro que

11 PG1, entrevista realizada em 2003.

12 PG1, entrevista realizada em 2003.

13 PG17, entrevista realizada em 2003.

14 Caso dos professores das universidades públicas do norte e nordeste do Brasil.

15 Um dia para professores e dois dias para professores com funções administrativas.

dependendo da diretoria que está lá, a coisa pode se mais fácil ou menos fácil, mas não é do interesse, ou melhor, devido a minha instituição ser muito carente de profissionais bem qualificados, essa saída se torna um momento tenso [...].¹⁶

Já no caso dos professores das universidades particulares, essa saída era mediada “[...] pela necessidade de se ter funcionários doutores na instituição. É estranho, o meu diretor classifica sem nenhum constrangimento a universidade como empresa. E assim, eles me propuseram que ao final do meu curso, eu me vinculasse ao Pós deles. Mas, mesmo assim eles não dão muitas condições para nós fazermos pesquisas [...].¹⁷

Apesar das justificativas para fazer o curso de Pós-graduação *stricto sensu* serem diferentes entre os professores das universidades públicas e os professores das universidades particulares, a motivação para fazê-lo foi a mesma: ampliar o quadro docente qualificado, via aumento de portadores de titulação em Pós-graduação *stricto sensu*. Verificamos que ambas as instituições consideraram que ter titulação não é ter necessariamente uma formação com qualidade, mas essencialmente tê-la como competência. Essa visão de titulação está sendo muito utilizada na avaliação do trabalho do professor, pois ela faz com que a ideia de o professor tornar-se um empreendedor em sua profissão seja uma meta e não uma imposição.

Para um dos entrevistados, o mestrado está se tornando elitista e, por seqüência, o será o doutorado também: “[...] quando se pensa em pós-graduação *stricto sensu* nas universidades mais cobiçadas, essas que você está estudando, observamos que, em relação às pessoas formadas lá, estimula-se a criação de uma elite de difícil concorrência”¹⁸. Essa concorrência pode ser proposital, pois, à medida que essas universidades formam os melhores pesquisadores e o seu conceito perante a CAPES aumenta, essa condição fornece-lhes a

16 PG9, em entrevista realizada em 2003.

17 PG1, entrevista realizada em 2003.

18 PG6, entrevista realizada em 2003.

identificação de instituições de excelência, o que, via de regra, estimula o crescimento de incentivos financeiros e/ou infra-estruturais para suas unidades.

Neste ínterim, a ideia de que essa discussão parece não ter fim faz com que entremos em um círculo vicioso. Mas será que o crescimento dos índices de investimentos financeiros ou infraestruturais ocorre somente por esse fato? Acreditamos que existam outros fatores.

Fatores determinantes da busca pela formação continuada pelo professor universitário

Em uma época onde autonomia é sinônimo de o sujeito custear seu próprio desenvolvimento profissional, privilegiar a profissionalização, mediante o esfacelamento desse conceito e da utilização da pesquisa na docência, pode tornar-se uma *arma* concreta para a eliminação do curso de Pós-graduação *stricto sensu* futuramente.

Afirmamos isso, pois, no momento em que se privilegia o vetor profissional da carreira como estritamente voltada para o mercado, deixam-se de lado outros fatores que também são ingredientes da profissão professor, que se nos afiguram indispensáveis. Sustentamos que a inclusão dessas características no curso de Pós-graduação atenuaria as dificuldades que o professor universitário, em geral, possui, pois, atualmente, o profissional formado nesse tipo de curso é um pesquisador que também ensina.

Os coordenadores apontam que até sabem das falhas que seus programas possuem, mas “Como a CAPES avalia o tempo de titulação, critério utilizado para cortar as bolsas existentes nos programas, fica difícil a gente competir no contexto atual. Para você ter uma ideia, hoje, somente 13% de 800 alunos possui bolsa”,

relata um dos coordenadores. Sob esse ponto de vista aqui atamos, que, independentemente do objetivo que o curso de Pós-graduação *stricto sensu* possua ou deva possuir, o seu contexto já vem instituído desde a graduação, pois, como afirma um coordenador:

[...] as coisas estão atreladas, o Pós está assim porque o ensino superior é assim. Um modelo justifica o outro. Porque se supondo que o ensino superior valorizasse o ensino e a pesquisa, o Pós teria que acompanhar esse modelo, a meu ver. Como a carga toda é voltada para a pesquisa, é isso que se acaba valorizando.¹⁹

Ou ainda, relata outro coordenador, as interferências no exercício da profissão professor na sociedade atual – em termos de globalização, da influência do neoliberalismo e da qualidade total –, estão fazendo com que o professor universitário seja descaracterizado e subjugado, uma vez que,

[...] há um ethos (grupo de pessoas) empresarial que anda marcando o compasso educacional, inclusive em universidades particulares. Onde se viu um país que não concebe a educação uma qualidade mínima poder falar em qualidade total. É uma aberração. [...] A universidade nunca será uma empresa, nunca será um sindicato, nunca será uma igreja. Ela tem o seu perfil e dentro da natureza do trabalho dela, que é a produção do conhecimento, esse atrelamento, seja por meio da pesquisa seja pelo ensino, essa camisa de força em nome do mercado é um equívoco que está acontecendo e que não tem muita procedência. Isso vale para a própria graduação, para o ensino universitário com um todo. Quer dizer, a universidade não é só para formar a mão-de-obra para a sociedade. É claro que nós precisamos dos empregos, os empregos são esses, o perfil da sociedade é esse, mas a gente forma um universitário, não devíamos só estar pensando na habilitação profissional dele.²⁰

Desta forma, quando analisamos se o curso de Pós-graduação *stricto sensu* profissionaliza o professor universitário para o exercício de sua profissão, duas opiniões distintas foram apresentadas pelo conjunto de coordenadores entrevistados. A primeira coloca o curso de Pós-graduação *stricto sensu* como aprimoramento da profissiona-

19 Informante C4, entrevista realizada em 2003.

20 Informante C1, entrevista realizada em 2003.

lização e a segunda afirma que, se não profissionaliza integralmente, o curso de Pós-graduação *stricto sensu* pelo menos trabalha com temáticas e referenciais teóricos que problematizam essa questão e transforma as concepções preexistentes.

Nos dois tipos de opiniões apresentadas, observamos que a preocupação dos coordenadores em relação à invasão da visão empresarial no contexto educacional baseia-se nas várias alterações que a mesma tem provocado na relação ensino-pesquisa e no modo de condução dos cursos de Pós-graduação *stricto sensu*. Constatamos ainda, que as avaliações realizadas pela CAPES ao curso de Pós-graduação *stricto sensu* em Educação estão se restringindo à especulação do tempo médio de titulação que o programa tem produzido. A influência que esse critério tem sobre a nota atribuída ao programa faz com que a produção dos docentes e dos discentes seja realizada sem contar com a maturidade necessária para esse processo.

A gente fica acorrentada nesse redemoinho de exigências, cumprindo tarefas

[...] Eu até acredito que todos nós gostaríamos de estar com o aluno por mais tempo, mas, temos que reduzir tudo. É a aquela imposição do critério de eficiência, de eficácia, de racionalização da economia a toda prova e a todo o momento.²¹

Não negamos que algumas transformações na formação do professor universitário sejam necessárias, conquanto isso não justifique cominar ações inflexíveis ao curso de Pós-graduação *stricto sensu* em Educação. Ou melhor, não valide o desenvolvimento de ações que obriguem esses professores à realização de uma qualificação docente desordenada, sob o formato de treinamento.

Na verdade, o que está em foco é avaliação do professor como um propagador de ideias, que começa na formação inicial, mas se acirra no Pós-graduação. A justificativa de que a competitividade no mundo do trabalho deve ser o principal critério influenciador para

21Informante C4, entrevista realizada em 2003.

a reformulação dos objetivos dos cursos de Pós-graduação *stricto sensu* pode extinguir o próprio curso. Como, atualmente, as razões para cursar o curso de Pós-graduação *stricto sensu*, tanto para os professores como para os coordenadores, estão convergindo para a manutenção dos postos de trabalho, “O programa de Pós-graduação que sempre foi à *menina-dos-olhos* do sistema educacional brasileiro” (CAMARGO, 2004, p. 9) vem transfigurando-se, hoje, em apenas mais um complemento para a produtividade exigida no capital.

A superprodução desse tipo de profissional é incentivada pelos órgãos oficiais, com o propósito de formar dois tipos distintos de profissionais: os que desejam seguir a carreira de cientistas e os que procuram titular-se para manter sua carreira docente no nível superior. Nesse sentido, a preferência, declarada pela CAPES em investir em estudantes na faixa etária de 20 a 29 anos é outro fator importante e, por isso, deve ser abordada.

Constatamos que essa preferência ultrapassa os argumentos apresentados pela agência sobre condições para a distribuição de bolsas. Na verdade, ela contribui para a exigência dessa titulação no currículo do professores em exercício, sugerindo que ele seja o seu próprio mantenedor. Esta constatação é especificamente percebida quando analisamos quantos candidatos entre 30 e 40 anos, ou mais, possuem bolsas de estudo.

Já o fato de trabalhar em universidade pública ou privada não se mostrou relevante, a ponto de considerarmos este um fator predominante. O fato de estar em exercício consolida seguramente a exigência da busca pela qualificação, como também propicia a valorização do curso de Pós-graduação *lato sensu* ou especialização similar. O curso de Pós-graduação *lato sensu* é considerado, no que se refere ao professor universitário, como um elemento que contribui para o índice de obrigatoriedade de 1/3 de docentes com titulação que as universidades precisam possuir. Desta forma, seja em universidades públicas ou privadas, uma saída observada é a distribuição dessa percentagem mediante a contratação de professores com especialização, com mestrado e, uma pequena parcela, com doutorado. Este último apresenta maior ocorrência em universidades particulares.

Devido ao fato de os salários basearem-se em uma hierarquia de titulação, a política mais adotada é a superlotação de profissionais com especialização e somente aqueles que interessam à universidade terem maior nível de qualificação. Esse tipo de critério para contratação está surtindo uma pressão contraditória na qualificação do professor universitário, pois, se ele mantém uma baixa titulação, pode ser *trocado* a qualquer momento. Mas, também, se ele tiver uma alta qualificação, isso também pode ocorrer. Observamos, atualmente, a ocorrência de certo descarte desses profissionais no mercado docente, em especial no sistema particular, o que está se refletindo diretamente na compreensão e concepção que os pós-graduandos ou os coordenadores do curso de Pós-graduação em Educação têm sobre sua profissão. A atividade docente até é considerada como trabalho, visto que ela possui todas as características legais, como qualquer outra profissão: plano de carreira, aposentadoria, etc., mas deve exigir desse profissional, cada vez mais, que a busca pela qualificação seja apreciada como “[...] parte do pacote”.²²

A utilização do conceito de formação continuada está justificando o cancelamento de investimentos públicos no programa de Pós-graduação em Educação, pois o candidato deve fazer, individualmente, a ligação entre os objetivos estabelecidos, desde a década de 1990, para esse curso e as necessidades apresentadas pelo mercado de trabalho. Consequentemente, o papel exercido pelo curso de Pós-graduação *stricto sensu* é distorcido em virtude da sugestão, dos investidores, da implantação do ensino profissionalizante neste nível, com aplicações baseadas na competitividade estipulada pelo mercado internacional.

A preocupação pelo tipo de formação oferecida ao professor universitário fundamenta-se no conceito que os defensores do capital, especificamente os adeptos das ideias neoliberais, têm de formação e de qualificação, pois com a ampliação do mercado educacional privado, as universidades públicas deixam de ser as preferidas do sistema educacional brasileiro e mundial.

22 PG19, entrevista realizada em 2003.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Educação. Lei n. 9394. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 Dez. 1996.
- BRZEZINSKI, I. *Profissão professor: identidade e profissionalização docente*. Brasília: Plano Editora, 2002.
- CAMARGO, P. Projetos suspensos. *Folha de S. Paulo*, São Paulo. Sinapse, p.8-13. 30 mar. 2004.
- CAMPOS, M. M.; FÁVERO, O. A pesquisa em educação no Brasil. *Caderno de Pesquisa*, São Paulo, n. 88, p. 5-17, fev. 1994.
- FIUZA, C. Q. Os caminhos da pós-graduação. *Revista Ensino Superior*, ano 7, n. 76, p.18-20, jan. 2005.
- FOLHA DE S. PAULO. Guia pós-graduação e MBA. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 03 fev., p. 01-28, 2002. Caderno Folha Empregos.

EDUCAÇÃO SUPERIOR: SERVIÇO PÚBLICO PRESTADO PELAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS

UNIVERSITY LEVEL EDUCATION: PUBLIC SERVICE IN PRIVATE INSTITUTIONS

Adriana XAVIER¹

RESUMO: O presente trabalho objetiva estudar a educação superior, considerada como serviço público, prestada pelas instituições privadas, sistematizar, organizar e, principalmente, analisar pensamentos e princípios já existentes a respeito do ensino superior. O ponto de partida é a identificação do regime jurídico da educação superior, procurando detectar, com exatidão, as prerrogativas e restrições resultantes para o Estado, sem olvidar o fato de que, em sentido amplo, todas as atividades que o Estado desempenha constituem serviços públicos; em seguida, analisa-se, também, em que medida devem ocorrer a regulamentação e o controle da educação superior prestada pelo Poder Público ou por particulares. **UNITERMOS:** educação superior; serviço público.

ABSTRACT: The goal of this paper is to study university level education, considered as a public service provided by private institutions, to systematize, organize and analyze existing thoughts and principles it. The starting point is the identification of university level education law regime trying to find accurately what the state prerogatives and restrictions are, without forgetting that in a broad sense all state activities stand for public services. We also analyze how rules and control of university level education provide either privately or publicly must be developed. **UNITERMS:** university level education; public service.

¹ Advogada. Mestre em Direito- UNESP São José do Rio Preto.

1. Conceito de serviço público

Ao tratar de conceituação da expressão *serviço público*, não se podem olvidar as diferentes interpretações pelas quais o referido conceito tem passado no curso da história relativamente às forças sociais e ao papel e consequentes responsabilidades que se atribuem ao Estado.

Além disto, a opinião dos doutrinadores varia no que concerne ao conceituar serviço público de forma ampla ou restrita, apesar de combinarem, em ambas as hipóteses, os elementos da definição, quais sejam, o material, o subjetivo e o formal.

A combinação dos elementos subjetivos, material e formal é oriunda das primeiras noções de serviço público. Durante o período do Estado Liberal ocorreu o alargamento do papel do Poder Público no que se refere ao oferecimento de serviços públicos sem perder de vista a combinação dos três elementos supracitados, porém, à medida que o Estado foi se afastando dos princípios do liberalismo, os elementos subjetivo e formal foram afetados. Afinal, as pessoas jurídicas deixaram de ser as únicas a prestar serviço público e os particulares passaram a poder fazê-lo por delegação do Poder Público. Trata-se da crise na noção de serviço público. Na palavras de Cretella Jr:

A polêmica tornou-se tão grande, em torno da expressão *serviço público*, que moderno autor francês *Jean Louis de Corail*, em tese de doutoramento, procurou fazer exaustivo estudo das transformações e vicissitudes pelas quais passou aquela expressão e foi comparando o resultado com o que ocorria, paralelamente, na prática. Chegou à conclusão de que, no direito administrativo francês, o que se verificava, de fato era uma verdadeira *crise* da noção jurídica do serviço público. (2000, p. 205)

Cretella defende, porém, que “é inoperante esses autores combaterem a *noção de serviço público*”, e que

[...] é necessário enfrentar a definição de *serviço público*, pois ela é uma realidade e não é porque ela esteja em crise, não é porque seja instável, que o investigador científico vá abandonar o trabalho de procurar fixá-la. Se está em *crise*, procuremos enfrentar a crise e estabelecer o conceito exato da noção. (CRETELLA Jr., 2000, p. 205)

As primeiras noções de serviço público que surgiram na França eram amplas a ponto de abranger todas as atividades do Estado. Atualmente, alguns autores adotam um conceito amplo, incluindo na noção de serviço público todas as atividades do Estado, enquanto outros defendem que as funções legislativa e jurisdicional não devem ser incluídas no conceito de serviço público.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2002) cita exemplos de autores que adotam o conceito de *serviço público* em sentido amplo: Mário Massagão, José Cretella Jr e Hely Lopes Meirelles; e, como representantes dos defensores do conceito de *serviço público* em sentido restrito: Caio Tácito e Celso Antonio Bandeira de Mello. Ensina que o serviço público compreende

[...] toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público. (2002, p. 98)

O ideólogo espanhol Gaspar Aníño Ortiz defende que

[...] a noção tradicional de serviço público já completou seu ciclo, cumpriu sua missão. [...] Alteraram-se radicalmente os pressupostos econômicos e sociais, como também os políticos e sociais, relativamente aos existentes no nascimento e desenvolvimento da instituição” (Apud DOURADO, 2002, p. 75-88).

A partir dessa perspectiva, Aníño Ortiz assinala que, embora não haja reserva de titularidade a favor do Estado sobre a atividade, que passa a ser da iniciativa privada, tais atividades permanecem

sob a responsabilidade do Estado na medida em que suas prestações, em um determinado nível, devem chegar a todos os cidadãos (serviços universais). Trata-se de *despublicatio*.

Em se tratando do elemento material, tanto os autores que adotam o conceito amplo quanto aqueles que preferem o conceito restrito, são unânimes em considerar o serviço público como sendo uma atividade que visa atender necessidades públicas.

Para Hely Lopes Meirelles, “serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado” (1997, p. 297).

Cretella, por sua vez, para chegar à conceituação de serviço público parte da distinção entre serviço público “próprio” e “impróprio” e acaba por concluir que “*serviço público*, em sentido amplo, é toda a atividade que as pessoas jurídicas exercem, direta ou indiretamente, para a satisfação das necessidades públicas, mediante procedimentos típicos do direito público, fundamentados em *princípios publicísticos*” (2000, p. 210).

Celso Antonio Bandeira de Mello assevera que

[...] *serviço público* é toda atividade de oferecimento da utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administradores, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhes faça às vezes, sob um regime de Direito público [...] instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo. (1999, p. 612)

Tendo em vista estas noções, já se pode vislumbrar um conceito amplo dos serviços públicos, segundo o qual o serviço público é todo aquele que o Estado presta diretamente à comunidade para atingir seus fins sociais e, a partir daí, um conceito mais restrito, a partir do qual serviço público é aquele prestado pela administração pública, direta ou indiretamente (autarquias, empresas públicas, so-

tidades de economia mista e entidades particulares), em benefício da comunidade.

1.1 Classificação

Determinada a noção de serviço público, é importante verificar as principais classificações que existem a respeito do assunto. Sem a pretensão de esgotar o assunto, o que se busca é, ao tratar dos critérios adotados para classificar serviço público, entender melhor qual o posicionamento da educação enquanto serviço público.

Para se proceder à classificação dos serviços públicos não se pode olvidar o sentido (amplo ou restrito) em que se compreende a conceituação. Vários critérios têm sido adotados para classificar os serviços públicos e a autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro foi quem tratou o assunto de forma mais completa.

Nesse sentido, os serviços públicos podem ser classificados da seguinte maneira:

a. Serviços públicos próprios e impróprios

Esta classificação é citada por Hely Lopes Meirelles e J. Cre-tella Jr.

Serviço público próprio, que é o exercido apenas pelo Estado através de seus agentes, e *serviço público impróprio*, que é o executado, a qualquer título, pelo particular. Se o pessoal do Estado executa obra ou trabalho, de interesse público, temos o *serviço próprio*; se o Estado outorga ao particular *autorização* para o fabrico de armas ou explosivos, temos o *serviço público impróprio*.

[...]

Serviços impróprios do Estado são os que não afetam substancialmente as necessidades da comunidade, mas satisfazem interesses comuns de seus membros, e, por isso, a Administração os presta remuneradamente, por seus órgãos ou entidades descentralizadas (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações governamentais), ou delega sua prestação a concessionários,

permissionários ou autorizatários. (MEIRELLES, 1997, p. 207 e 299)

No entender de Maria Sylvia Zanella Di Pietro essa classificação carece de relevância jurídica por incluir como espécie de gênero serviço público, uma atividade que é, em face da lei, considerada particular, que só tem em comum com aquele o fato de atender ao interesse geral – serviços prestados por instituições financeiras e os de seguro e previdência privada – (Art. 192, inc I e II da Constituição Federal). Isto porque a lei não atribui tais atividades ao Estado como incumbência sua ou, pelo menos, não atribui com exclusividade. Apenas submeteu-as a um regime jurídico especial em razão de sua relevância.

b. Serviços públicos administrativos, comerciais ou industriais e sociais

Di Pietro menciona serviços públicos administrativos, comerciais ou industriais e sociais. Os serviços públicos *administrativos* podem compreender tanto atividades que a Administração Pública executa para atender suas próprias necessidades internas – sentido restrito – “são os que a Administração executa para atender suas necessidades internas ou prepara outros serviços que serão prestados ao público, tais como os da Imprensa Oficial, das estações experimentais e outros dessa natureza” (MEIRELLES, 1997, p. 299). Como todas as funções administrativas, distinguindo-as das legislativas e jurisdicional – sentido amplo – “todas as atividades, exceto a judiciária, que o Estado exerce para a execução de seus fins” (CRETILLA Jr, 2000, p. 208).

O serviço público *comercial* ou *industrial* é aquele que a Administração Pública executa, direta ou indiretamente, para atender às necessidades coletivas de ordem econômica.

A autora esclarece que o Estado poderá executar atividades econômicas apenas nas seguintes hipóteses: havendo necessidade por motivo de segurança nacional ou relevante interesse coletivo

(art. 173, CF), no caso de exploração de petróleo, de minas e jazidas; de minérios e minerais nucleares em caráter de monopólio (arts. 176 e 177, CF) e, por fim, as atividades que o Estado assume como serviço público (art. 175, CC) e que o poder público executa direta ou indiretamente (por meio da concessão ou permissão). Nesta última hipótese é que se podem vislumbrar os serviços comerciais e industriais do Estado.

O serviço público é o que atende a necessidades coletivas em que a atuação do Estado é essencial, porém, convive com a iniciativa privada, tal como ocorre com os serviços de educação, por exemplo.

c. Exclusivos e não exclusivos

Esse critério considera a exclusividade ou não do poder público na prestação do serviço. Assim, a Constituição Federal prevê os casos que devem ser prestados exclusivamente pelo Estado, por exemplo, serviço postal e o correio nacional (art. 21, X), os serviços de telecomunicações (art. 21, XI), os de radiodifusão, energia elétrica, navegação aérea, transportes (art. 21, XII) e o serviço de gás canalizado (art. 25, parágrafo 2º).

Os serviços públicos não exclusivos são aqueles que podem ser executados pelo Estado ou pelo particular mediante autorização, neste último caso, do Poder Público. Trata-se dos serviços previstos, por exemplo, no Título VIII da Constituição Federal, concernentes à ordem social.

d. Serviços público de prestação gratuitas e onerosas

Marcelo Caetano distingue, em conformidade com o critério de retribuição das prestações,

[...] os ‘serviços públicos de prestações gratuitas’ e os ‘serviços públicos de prestações onerosas’. Os primeiros fornecem aos utentes as prestações sem que tenha havido antes ou se exija em troca uma contraprestação correspondente; ao passo que os segundos fazem prestações em

troca de uma contraprestação em dinheiro ou que são elas próprias contraprestações dos utentes. (1977, p. 270)

Não se pode olvidar, entretanto, que o custo de certas prestações gratuitas, indiretamente, representa um ônus para o administrativo através da tributação.

O importante é que tanto para os serviços gratuitos como, por exemplo, na rede pública de educação, como naqueles que geram lucro para o prestador, como é o caso dos serviços públicos a cargo de particulares, é necessário que exista uma equivalência adequada entre o serviço que se presta e a retribuição que ele deve pagar o administrado.

O serviço público na ordem econômica

O tema do serviço público no país encontra-se, entre outros, no âmbito econômico, haja vista sua intervenção, direta ou indiretamente, no campo das atividades produtivas do mercado de trabalho.

O Estado, ao prestar serviços à cidadania, não pode fazê-lo sem levar em conta a observância de algumas regras mínimas do mercado para não inviabilizar iniciativas da sociedade civil voltadas para a produção.

Neste sentido, o art. 173 da Constituição Federal dispõe que: “Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”.

A valorização do trabalho humano e da livre iniciativa como princípios da ordem econômica e financeira da livre concorrência e, ao mesmo tempo, a defesa do consumidor representam um avanço constitucional.

Há que se ressaltar, contudo, que

[...] no que diz respeito ao exercício da atividade econômica pelo Estado, a Constituição de 1988 agasalha um preceito que, de certa forma, implica um retrocesso: na Constituição

anterior, o art. 170 consagrava expressamente o *princípio da subsidiariedade*, ao estabelecer, no *caput*, que ‘às empresas privadas compete, preferencialmente, com o estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas’; e, no parágrafo 1º, ao determinar que ‘apenas em caráter suplementar à iniciativa privada o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica (...), atividade privada, portanto, e, bem por isto, insuscetível de ser qualificada como serviço público.’(MELLO, 1999, p. 624)

Na constituição de 1988, a ideia de subsidiariedade está muito menos clara, pois a exploração direta de atividade econômica pelo Estado passou a ser permitida “quando necessária aos imperativos de segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”. Ambos os fundamentos são expressos por vocábulos indeterminados, que deixam grande margem de discricionariedade para o legislador.

A esse respeito, Celso Mello destaca que o termo “serviços” não é utilizado em sentido técnico-jurídico, ou seja, é utilizado “para nomear atividades industriais ou comerciais que o Estado, a teor do art. 173 e parágrafos da Constituição, desempenha basicamente *sob regime de Direito Privado*, por se constituírem em *exploração de atividade econômica* (...), atividade privada, portanto, e, bem por isto, insuscetível de ser qualificada como serviço público” (1999, p. 624).

O autor acrescenta que “é preciso, ainda, não confundir com serviço público, certas atividades privadas que, conquanto *entregues à livre iniciativa, por força da lei, dependem de prévia autorização de órgãos públicos*” (1999, p.624).

Dessa forma, existem hipóteses em que, por força da lei, determinada atividade econômica deva ser precedida de autorização para que seja verificado se a atividade será desenvolvida em conformidade com condições compatíveis ao interesse coletivo.

A Constituição Federal atribui, ainda, ao Estado o papel de “agente normativo e regulador da *atividade econômica*”, em seu art. 174: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica,

o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

Pode-se notar, então, que a regulação estatal deve ser observada por prismas diversos, tendo em vista seu objeto, seja ele o das atividades econômicas em sentido estrito, seja o dos serviços públicos.

Assim, importa tratar das limitações constitucionais para a caracterização de um serviço como público frente às atividades econômicas. O texto constitucional, embora não defina o que sejam *atividades econômicas*, permite que o legislador ordinário qualifique determinadas atividades como serviço público. Portanto, de forma indireta, será atividade econômica aquilo que não se configurar como serviço público.

Celso Mello, com exatidão, ensina que “quando o Estado interfere, suplementarmente, na *exploração de atividade econômica*, ao desenvolver atividades dessa natureza, estar-se-á diante de *serviços governamentais* e não *serviços públicos*” (1973, p. 23).

Considerando a existência destas três formas de intervenção do Estado na ordem econômica, pode-se concluir que a Administração Pública não possui autoridade para outorgar aos particulares o desempenho das atividades econômicas, ou seja, tal poder resulta das decisões dos agentes econômicos.

A evolução do poder da polícia está diretamente relacionada às transformações sofridas pelo Estado. Afinal, no período do liberalismo a preocupação predominante era assegurar os direitos subjetivos; então, qualquer interferência somente ocorreria em caráter excepcional. Com o Estado intervencionista, entretanto, a atuação estatal passa a acontecer em assuntos que vão além da segurança como, por exemplo, a ordem econômica e social.

Celso Antonio Bandeira de Mello ensina que

[...] pelo poder de polícia, o Estado, mediante a lei, *condiciona, limita*, o exercício da liberdade dos administradores, a fim de compatibilizá-las com o bem-estar social. Daí que a Administração fica incumbida de desenvolver certa atividade destinada a assegurar que a atuação dos particulares se

mantenha consoante com exigências legais [...]. Então, em certos casos legalmente previstos, a atuação dos administradores dependerá de *prévia outorga* pela Administração de licenças, permissões, autorizações, cuja expedição só será feita depois que a Administração se certificar de que os interessados em desempenhá-la [...]. (1973, p. 622)

Nesse sentido, Maria Zanella Di Pietro conclui que “a Administração Pública, no exercício da parcela que lhe é outorgada do mesmo poder, *regulamenta* as leis e *controla* a sua aplicação, preventivamente (por meio de ordens, notificações, licenças ou autorizações) ou repressivamente (mediante imposição de medidas coercitivas)” (1973, p.23).

Em se tratando de educação, no Estado Liberal,

[...] predomina o ‘papel social’ da educação, o ‘educador’ define o ‘como’ pela Lei, e o Estado intervém pela educação estatal e pelos mecanismos de controle do cumprimento desta lei (inspeção, por exemplo). Na forma de Estado Intervencionista, na qual predomina o ‘papel econômico’ da Educação, mantém-se o protagonismo do ‘educador’ na legislação educacional e a intervenção do Estado pela educação estatal e pela fiscalização do cumprimento da lei, e acrescenta-se o protagonismo do ‘economista’, que define o ‘como’ pelo planejamento educacional, que o Estado procura executar, acionando principalmente os mecanismos de controle oferecidos pela distribuição de recursos e pela assistência técnica. (SAVIANI, 1985, p. 238)

No que concerne à atuação empresarial do Estado, conforme já exposto, o art. 173 tratou de forma estrita do assunto.

O art. 174 da Constituição Federal, por sua vez, ao dispor que “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”, evidencia que o Estado não pode impor aos particulares nem mesmo o planejamento econômico. Cabe ao Estado apenas incentivar e atrair os particulares mediante planeja-

mento indicativo que se apresente vantajoso para a atuação da iniciativa privada.

Afinal, a Constituição ao prever que é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica quer dizer que, nem mesmo o Estado pode restringir a realização de atividade econômica, podendo, então, serem excluídas do âmbito da atuação dos particulares apenas as atividades econômicas que a própria Constituição, em seu art. 177, reputou ao monopólio estatal.

Nesse sentido, o objetivo do art. 174 é prever que a ação dos particulares diante das atividades econômicas possa ser exercida “independentemente de algum ato de autorização de órgãos públicos”.

Segundo Mello:

O que a lei pode ressalvar é a desnecessidade de autorização para o exercício de certa atividade; nunca, porém, restringir a liberdade de empreendê-la e na medida desejada. E, [...] a dita autorização (ou denegação) evidentemente não concerne aos *aspectos econômicos*, à livre decisão de atuar nos setores tais ou quais e na amplitude acaso pretendida, mas ao ajuste do empreendimento a exigências atinentes à salubridade, à segurança, à higidez do meio ambiente, à qualidade mínima do produto em defesa do consumidor etc. (MELLO, 1999, p. 635)

Embora esta autorização não verse sobre aspectos econômicos, sua expedição levará em conta a consonância do empreendimento com o bem jurídico que a lei em questão haja-se proposto a resguardar liminarmente.

Ante esse quadro – caráter aparentemente antinômico dos princípios constitucionais referentes à influencia do Estado na órbita econômica – é que se devem compreender as práticas regulatórias da atividade econômica em nosso país.

Considerando que a regulamentação e controle do serviço público caberão sempre ao Poder Público, qualquer que seja a modalidade de sua prestação ao usuário, cabe ao Estado, em suas ações regulatórias, buscar a harmonização das relações que se estabelecem entre as forças desiguais existentes entre prestadores e usuários de

serviços públicos. Não se pode, contudo, olvidar que a prestação deste serviço permanece condicionada pelo interesse público, ainda que seu exercício se encontre temporariamente transferido a agente outro que não o próprio Estado.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles ensina que

o fato de tais serviços serem delegados a terceiros, estranhos à Administração Pública, não retira do Estado seu poder indeclinável de regulamentá-los e controlá-los, exigindo sempre sua atualização e eficiência, de par com o exato cumprimento das condições impostas para sua prestação ao público. Qualquer deficiência do serviço que revele inaptidão de quem o presta ou descumprimento de obrigações impostas pela Administração ensejará a intervenção imediata do Poder Público delegante para regularizar seu funcionamento ou retirar-lhe a prestação. (1997, p. 201)

Por fim, cabe salientar a relevância da atividade regulatória para o serviço público. Afinal, com exceção dos casos em que a concorrência oferece uma quantidade significativa de serviços de qualidade à disposição do usuário, quanto mais eficiente for a regulação, melhor será a prestação de serviço. Neste papel de busca de adequação do serviço público, é imprescindível tratar do usuário como destinatário direto da prestação de serviço público, que, em função disto, recebe uma proteção jurídica especial.

2. Serviço público e reforma do Estado

A reforma do Estado impõe-se a partir dos anos 1990 em decorrência do processo de globalização, que teria reduzido a autonomia dos Estados na formulação e implemento de políticas, assim como a partir do que chama de crise do Estado, que se teria iniciado nos anos 70 e assumido plena definição nos anos 80.

Nesse sentido, tornou-se imperiosa a chamada *modernização* ou o *aumento de eficiência* da administração pública como resultado de um complexo projeto de reforma, que vise, a um só tempo, o

fortalecimento da administração pública direta – *núcleo estratégico do Estado* – e a descentralização da administração pública com a “implantação de ‘*agências executivas*’ e de ‘*organizações sociais*’ controladas por contrato de gestão.”

O então Ministro da República, Bresser Pereira, defendia a tese de que o Estado moderno deveria constituir-se de duas esferas fundamentais, quais sejam, um núcleo burocrático voltado para as funções exclusivas do Estado e um setor de serviços sociais e de obras de infraestrutura. A esse respeito Valdemar Sguissardi ensina que

quanto a natureza, em que se diferenciariam essencialmente esses núcleos [...] O burocrático, pela segurança das decisões tomadas; o setor de serviços, pela qualidade de serviços prestados aos cidadãos. No núcleo burocrático, o princípio administrativo fundamental seria o da efetividade, o da capacidade de ver obedecidas e implementadas as decisões tomadas; no setor de serviços, o princípio correspondente seria o da eficiência, ou seja, de uma relação ótima entre qualidade e custo dos serviços colocados à disposição do público. (2001, p. 31)

No mesmo sentido, Marilena Chauí explica que:

A Reforma tem como objetivo redefinir e redistribuir as atividades estatais em quatro campos:

- 1) o Núcleo Estratégico do Estado (os três poderes; o poder executivo presente por meio dos ministérios) para definição do exercício do poder;
- 2) as Atividades Exclusivas do Estado, definidas pelo Núcleo Estratégico e que não podem ser delegadas a instituições não-estatais;
- 3) os Serviços Não Exclusivos do Estado, isto é, aqueles que podem ser realizados por instituições não-estatais, na qualidade de prestadoras de serviços, mas não executam uma política, nem executa diretamente serviço. Nestes serviços estão incluídas a educação, a saúde, a cultura, as utilidades públicas;
- 4) o Setor de Produção para o mercado, isto é, as empresas estatais.

O plano distingue o setor de atividades exclusivas do Estado e o de serviços não exclusivos do Estado fazendo distinção entre ‘agências autônomas’ e ‘organizações sociais’. [...] A universidade é, assim, uma organização social que presta um serviço ao Estado e celebra com ele um contrato de gestão. (2001, p. 176)

Dessa forma, o Estado reduziria seu papel de prestador direto de serviços, mas manteria o papel regulador, provedor e promotor desses serviços, entre os quais estão educação e saúde, ao promover a transformação e instituições de ensino superior, hoje autarquias ou fundações estatais, em organizações sociais (fundações públicas de direito privado ou propriedades públicas não estatais), a serem controladas por contrato de gestão.

As recentes transformações da Administração Pública, promovidas pela Emenda Constitucional n. 19, de 04/06/1998, não modificaram os limites nem o âmbito do poder regulamentar do Estado. Apenas os ampliaram, por força das disposições que introduziram no sistema constitucional.

Nesse sentido, a atribuição ao setor privado de atividades tradicionalmente executadas pelo Poder Público, a redução das funções estatais e sua prestação em moldes gerenciais exigiram a reformulação do ordenamento jurídico para propiciar maior flexibilidade à Administração Pública. Da mesma forma, foi ampliada também a fragmentação da Administração Pública e do seu regime jurídico.

É nesse contexto que os limites do poder normativo do Executivo, os quais na esfera federal precisam ser atendidos pelo Ministério da Educação e Cultura e pelo Conselho Nacional de educação e na estadual pelos respectivos Conselhos de Educação, devem ser analisados.

3. Tratamento legislativo da questão público-privado

3.1 Constitucional

Para os objetivos desse trabalho importa detalhar o estudo dos princípios constitucionais que estejam direta, ou indiretamente, rela-

cionados à prestação da educação, sobretudo superior, prestada pelas instituições privadas.

Para tanto, não se pode olvidar a importância da questão público-privado na educação. Afinal, o problema do público e do privado está relacionado à delimitação da esfera pública e privada da sociedade e das atribuições do Estado.

Esta questão, inclusive, permeou grande parte das discussões na Constituinte, tendo sido protagonizada por grupos ligados à escola pública e outros vinculados ao setor privado, leigo ou confessional.

No processo de argumentação, ensina Maria Francisca Pinheiro

[...] todos os grupos em conflito se autodefiniam como públicos, em virtude dos serviços educacionais prestados à sociedade. Porém, o uso que faziam do termo público para justificar suas reivindicações era diferente em cada caso. Três foram as conceituações de *público* utilizadas na Constituinte: o público mantido pelo Estado; o público não estatal; e o público como serviço público. (PINHEIRO, 1996, p. 284)

Mesmo a despeito desta problemática, o princípio da coexistência de instituições públicas e privadas de ensino é de tradição secular, conforme dispões o art. 209 da Constituição Federal.

A Constituição Federal dispõe que a educação é um *direito de todos e dever do Estado* (art. 205, CF). Mas, de outra parte, declara expressamente que o *ensino é livre à iniciativa privada* (art. 209, *caput*). Essas duas normas, aparentemente em confronto, explicam a razão pela qual a educação, a despeito de ser livre à iniciativa privada, possui proteção constitucional.

A Carta Magna não submeteu os serviços educacionais a uma reserva de Direito Público, ou seja, não os subtraiu da esfera de livre atuação das pessoas privadas. Nem confiou ao Estado a sua titularidade exclusiva ou privativa. Da mesma forma, embora admitindo a livre iniciativa privada na área, deixa explícito que a educação é um direito fundamental, defendido inclusive pela atuação do Ministério Público (art. 129, inc. III, CF).

É certo que a educação, quando desempenhada pelo Poder Público, submete-se ao regime de Direito Público e, nesse diapasão, ensina Celso Antônio Bandeira de Mello: “Dentre o *total* de atividades ou serviços suscetíveis de serem desenvolvidos em uma sociedade, alguns são públicos e outros são privados”.

Para separar uns dos outros, identificando aqueles que o Estado pode colocar debaixo do regime de Direito Público (serviços públicos), temos que nos valer de *duas ordens de indicações* contidas no texto constitucional.

A primeira delas é a de que certas atividades a própria Carta Constitucional definiu como serviço público: *alguns deles em todo e qualquer caso e outros deles apenas quando prestados pelo Estado*; ou então (b) previu-os como serviços incluíveis na categoria de serviços públicos, *quando prestados pelo Estado*. É o caso dos serviços de saúde, conforme previsão do art. 196 (*dever do Estado*), os quais, entretanto, também, estão entregues à livre iniciativa, como estabelece o art. 199 (*A assistência à saúde é livre à iniciativa privada*). Sendo de todo modo qualificados como *serviços de relevância pública* (art.197, primeira parte) e de educação *ex vi* do art. 205 (“dever do Estado”), embora também eles estejam entregues à livre iniciativa, a teor do art. 209 (“O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I- cumprimentos das normas gerais da educação nacional; II- autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público”).

Estes últimos, por conseguinte, *não serão serviços públicos quando desempenhados por particulares*. Uma vez que a Carta Magna não limitou a prestação deles ao Estado, jamais poderia pretender outorgá-los em concessão a alguém, sob pena de ferir o direito de prestá-lo que assistem às demais pessoas que preenchem os requisitos legais necessário à comprovação de suas habilitações (MELLO, 1999, p.496).

Assim, não podem ser nomeadas como *serviço público* atividades desempenhadas por particulares, ainda que afetem relevantes interesses coletivos, se não forem *reservadas* pela Constituição da

República ou por leis ordinárias ao Poder Público ou aos seus delegados.

A declaração de que a educação é um dever do Estado obriga que este garanta o direito à educação, e não que a ofereça diretamente e de forma executiva a todos os brasileiros. A palavra “educação”, constante do art. 205 da CF, refere-se a um bem jurídico, uma utilidade fruível pelo administrado, que deve ser assegurado pelo Estado, independentemente de este fazê-lo direta ou indiretamente, mediante emprego do aparato público ou a utilização de terceiros.

Contudo, pelo fato de a educação ser, por essência, tarefa pública, mesmo quando oferecida por instituição privada, deverá esta necessariamente submetida ao princípio da eficiência, como toda e qualquer atividade estatal, buscando permanentemente oferecer a melhor qualidade e, portanto, os melhores resultados.

3.2 Infraconstitucional

No que concerne à educação, as Constituições brasileiras foram incorporando, ao longo do tempo, conquistas tênues dentro de um ritmo lasso, como, aliás, foi todo o processo brasileiro de aproximação entre direitos políticos e sociais. Ao se tratar da educação superior no Brasil, é imprescindível que se analise quais são suas finalidades, confrontando as determinações da LDB com os princípios constitucionais.

Neste contexto, o retorno à normalidade democrática com a Constituição de 1964 encontrou a necessidade de organização de um sistema educacional e, em função disto, pela primeira vez, um texto constitucional introduziu os conceitos de *diretrizes e bases*.

Surge, então, a Lei nº4024/61, primeira Lei de Diretrizes de Bases, após quinze anos de tramitação entre o Executivo e o Legislativo, a qual dedica todo o seu Título V aos sistemas de ensino e deixa, de forma implícita, o entendimento de que os sistemas devem ser abertos com o cultivo das ações descentralizadas em todas as esferas do poder público. A esse respeito, Paulo Nathanael Pereira de Souza esclarece que “tanto se pode conceber um sistema fechado, impera-

tivo, centralizado e totalitário, quanto um sistema aberto, ventilado, participativo, democrático e eficiente... tudo está relacionado com o tipo de política educacional a ser perseguida pelo sistema de ensino” (1997, p. 44).

A compreensão do conceito de sistemas de ensino é importante face ao estudo da educação como serviço público pelas instituições privadas. Tanto é assim que a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional tece a trajetória de seu projeto de lei marcado pelos seguintes conflitos: escola pública *versus* escola particular e centralização ministerial *versus* descentralização federativa. O texto final da Lei n. 2024/61 é resultado dos conflitos supracitados.

Ocorre que, principalmente no que concerne ao ensino superior, a referida Lei, ao entrar em vigor, já estava em descompasso com a realidade vigente. Impunha-se, então, uma reforma universitária, a qual culminou com a Lei n. 5540/68.

A Lei n. 5540/68 significou um avanço na direção de uma melhor sistematização para o ensino brasileiro, porém, por ter sido promulgada ao estilo do regime revolucionário de 1964, acabou não tendo sido aceita pelo cenário universitário brasileiro.

Ao estabelecer a indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão, o regime de tempo integral e a dedicação exclusiva dos professores, valorizando sua titulação e a produção científica, essa Reforma possibilitou a profissionalização dos docentes e criou as condições propícias para o desenvolvimento tanto da pós-graduação como das atividades científicas no país. A Lei 5540/68 da Reforma Universitária dirigia-se às IFES (Instituições Federais de Ensino Superior). Entretanto, como grande parte do setor privado dependia de subsídios governamentais, seu alcance ultrapassou as fronteiras do sistema público federal, atingindo as instituições privadas, que procuraram adaptar-se a algumas de suas orientações.

A Lei n. 5692/17, segunda lei de diretrizes e bases, à imagem da lei 4024/61, teve um processo lento para ser promulgada, embora tenha sido impermeável a debates e à participação da sociedade civil e se tenha voltado especificamente aos níveis de ensino anterior ao ensino superior.

Após a realização desta breve análise da legislação infraconstitucional referente à educação, cumpre tratar da atual Lei de Diretrizes e Bases (Lei n. 9394/96) e suas implicações para o tema em estudo.

A lei em questão, por resguardar a liberdade de quem ensina e de quem educa, sem *parti pris* ideológico, à luz do “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas” (art. 3º, inc. III), resultou bastante democrática.

Além disso, ao considerar que a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino não responde apenas a exigências de uma sociedade pluralista, um dos fundamentos da República, mas também a dispositivos constitucionais que atribuem ao Estado e à iniciativa privada a corresponsabilidade de ministrar o ensino, o art. 20 da lei em estudo apresenta uma tipologia autoexplicativa das instituições de ensino:

As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias:

I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II - comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;

III - confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideológica específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV - filantrópicas, na forma da lei.

O art. 45, por sua vez, distingue entre as instituições de ensino públicas e privadas e entre os graus de complexidade acadêmica: “A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior

públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização”. A esse respeito Carneiro observa:

Para regulamentar o que a Lei denomina de *variados graus de abrangência*, o Governo Federal editou o Decreto n. 2306, de 19 de agosto de 1997. Através dele, as instituições de ensino do sistema federal classificam-se em: i) Universidades; ii) Centros Universitários; iii) Faculdades Integradas, iv) Faculdades; v) Institutos superiores ou Escolas Superiores (CARNEIRO, 2003, p.128)

Preservando os dispositivos constitucionais, este artigo assegura a ministração de educação superior em instituições públicas e privadas. Neste último caso, é evidente a necessidade de as instituições privadas cumprirem as normas gerais da educação nacional (art. 209, inc. I, CF). Afinal, apesar de serem pessoas jurídicas de Direito Privado, as instituições que oferecem ensino superior recebem uma delegação do Poder Público Federal (art. 46, *caput* e parágrafo 1º, Lei 9394/96).

Nesse sentido, Moacir Alves Carneiro ensina que “a educação é, por essência, tarefa pública. Mesmo quando oferecida por instituição privada, esta é permissionária de um serviço público” (2003, p. 128).

4. Formas de prestação de serviços

4.1 Pela educação superior

As formas de prestação de serviço público podem ser entendidas como sendo os diferentes métodos adotados pelo Estado para o oferecimento do serviço. Isto porque o fato de o Estado ser titular dos serviços públicos não significa que deva, obrigatoriamente, prestá-los.

Dessa forma, o Estado pode adotar pessoas jurídicas vinculadas a ele para atuarem no campo da prestação de serviços públicos a partir das seguintes formas: por intermédio de entidades públicas instituídas ou criadas para a prestação de serviço público (sociedades de economia mista, empresas públicas, autarquias e fundações),

por empresas particulares, via delegação (concessionários, permissionários e autorizatários) e por meios de entidades paraestatais e de cooperação.

Em se tratado de educação, quando prestada em instituições oficiais, ela pode ser caracterizada como serviço público. Por outro lado, quando ofertada por instituição particular, a atividade é caracterizada como pública. Assim, a educação mesmo sendo entendida como serviço público, pode ser prestada por instituições privadas (art.209, CF), porém, para que isso ocorra é necessário que haja: “I – cumprimento das normas gerais da Educação nacional; II – autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.”

A prestação do serviço público divide-se em prestação centralizada e prestação descentralizada dos serviços. É centralizada quando a atividade se realiza mediante os órgãos que compõem o Estado.

A prestação de serviço público pode ser ainda, desconcentrada, porém, esta forma de prestação foge ao objetivo deste trabalho. Para Hely Lopes Meirelles o serviço público desconcentrado é

[...] todo aquele que a Administração executa centralizadamente, mas o distribui entre vários órgãos da mesma entidade, para facilitar sua realização e obtenção pelos usuários. A desconcentração é uma técnica administrativa de *simplificação e aceleração do serviço* dentro da mesma entidade, diversamente da descentralização, que é uma técnica de *especialização*, consistente na retirada do serviço dentro de uma entidade e transferência a outra para que execute com mais perfeição e autonomia. (1997, p. 308)

A prestação é descentralizada quando o Estado transfere para outra pessoa jurídica a prestação de serviço público, a qual irá realizá-lo em nome do Estado ou em seu próprio nome.

Há serviços públicos prestados pela Administração direta, por seus próprios servidores, por exemplo, ensino do primeiro e segundo graus. Outros são de responsabilidade da Administração Direta, mas executados por particulares, mediante contrato de prestação de serviços remunerados

pelos cofres públicos [...] Estes são serviços centralizados (MEDAUAR, 1999, p. 350).

Na opinião de Celso Antonio Bandeira de Mello, descentralização é a “transferência de atribuições de uma pessoa jurídica para outra. É o transporte dos direitos, poderes, obrigações e deveres relativos a uma dada atividade ou, apenas, do exercício deles para outra pessoa, alguém externo a ela” (1973, p. 7).

O citado autor coloca como requisitos indispensáveis para a configuração da descentralização administrativa que haja transferência de atividade ou do exercício dela para uma pessoa diferente do próprio Estado e que a atividade transferida seja administrativa.

Há que se esclarecer, ainda, quando a atividade estatal é pública e quando é atividade privada exercida pelo Estado. Nesse sentido, Celso Mello ensina que

saber se uma atividade é pública ou privada é mera questão de indagar do regime jurídico a que se submete. Se o regime que a lei lhe atribui é público, a atividade é pública; se o regime é de direito privado, privada se reputará a atividade, seja, ou não, desenvolvida pelo Estado. Em suma: não é o sujeito da atividade, nem a natureza dada que lhe outorgam caráter público ou privado, mas o regime a que, por lei, foi submetida. (1973, p. 14)

Assim, o que importará realmente será distinguir se determinada atividade confinada à Administração deverá ser desenvolvida sob regime jurídico de Direito público, marcado por prerrogativas de soberania, ou se, inversamente, deverá ser prestada no regime de economia privada, que supõe equilíbrio comutativo entre as partes.

Daí decorre que é o regimento jurídico de prestação de atividade e não o prestador dela quem lhe define a natureza; afinal, um serviço não deixa de ser público ao ser prestado por um concessionário.

Tendo sido feitos esses esclarecimentos, pode-se distinguir entre os serviços descentralizados “outorgados” “delegados”.

Hely Lopes Meirelles ensina que

há *outorga* quando o Estado cria uma entidade e a ela transfere, por lei, determinado serviço público ou de utilidade pública. Há *delegação* quando o Estado transfere, por *contrato* (concessão), ou *ato unilateral* (permissão ou autorização), unicamente a execução do serviço, para que o delegado o preste ao público em seu nome por sua conta e risco, nas condições regulamentares e sob controle estatal. (MEIRELLES, 1997, p. 308)

As entidades públicas instituídas ou criadas para a prestação de serviços públicos no Brasil são as autarquias, as sociedades de economia mista, as empresas públicas e as fundações públicas. As empresas particulares, por sua vez, são contratadas mediante escolha através da concorrência nos termos da lei.

Acrescente-se, ainda, que, tendo em vista que sempre subsistirá a impossibilidade ou mesmo adesequidade, devido ao ônus excessivo que teria que assumir, de a Administração Pública oferecer diretamente serviços afetos à sua competência, a ordem normativa possibilita a formação de convênios, contratos, etc., com a finalidade de transferir algumas atribuições para a órbita dos administradores. Trata-se da parceria, que pode acontecer, a Administração Pública Direta ou Indireta e o setor privado, sem que haja relação de subordinação entre a entidade administrativa e seus parceiros.

4.2 Pelo Estado

O Estado, complexa máquina administrativa, viu-se obrigado a utilizar o procedimento da descentralização para a formação de novas entidades, com capacidade política e administrativa, capazes de garantir a realização das inúmeras necessidades coletivas.

Inicialmente, formaram-se as autarquias e, em um segundo momento, foram criadas as figuras das concessões, autorizações e permissões para que particulares e empresas privadas realizassem serviços públicos.

Em se tratando de sistema de ensino, na esfera pública, a criação de instituições de ensino superior, universitárias ou não, aconte-

cerá mediante a lei de iniciativa do Poder Legislativo. Assim, para a constituição das instituições públicas não há como se furta da Administração Pública Indireta e de seu regime jurídico.

Nesse sentido, a própria Lei n. 5540/68, que dispõe sobre a organização do ensino superior, já se refere a tais autarquias, conforme ensina Hely Lopes Meirelles: “*autarquia de regime especial*” é toda aquela que a lei instituidora conferir privilégios específicos e aumentar sua autonomia comparativamente com as autarquias, sem infringir os preceitos constitucionais pertinentes a essas entidades de personalidade pública (1997, p. 308).

A utilização da terminologia “autarquia de regime especial” (art.4º) teve como intuito, justamente, retirar as universidades públicas do âmbito de incidência das normas aplicáveis às autarquias em geral. Embora não tenha acontecido a regulamentação, o art. 54 da atual LDB, ao dispor que as universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender as necessidades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, acabou por possibilitar que as “autarquias de regime especial” não perdessem o fundamento legal de sua natureza jurídica.

As fundações públicas, por sua vez, surgiram para atender necessidade ou funções específicas do Estado. Inicialmente, as fundações foram criadas por interesse de particulares, para desenvolverem, em sua maioria, atividades benemerentes de interesse social e coletivo. Com o passar do tempo, o Estado começou a instituir fundações para os mais variados objetivos institucionais.

No que tange à fundação pública, é notória a dissonância doutrinária sobre a natureza jurídica ou mesmo quanto à sua situação jurídica no contexto da Administração Pública... Em que pese o fato de ser caracterizada como pessoa jurídica de Direito Privado, a doutrina majoritária concebe esta figura como sendo efetivamente mais uma entidade integrante da administração indireta, mesmo porque possui as características marcantes dessa modalidade administrativa, visto ser criada por lei, ter patrimônio próprio e poder discricionário (SILVA; MIRANDA, 1999, p.68).

Assim, a instituição de fundações universitárias decorreu da busca da flexibilização do regime jurídico público, notadamente o referente à administração financeira e de pessoal.

Hely Lopes Meirelles, ao tratar dos caracteres das fundações, ensina que: “as fundações prestam-se, principalmente, à realização de atividades não lucrativas e atípicas do Poder Público, mas de interesse coletivo, como a educação, cultura, pesquisa, sempre merecedoras do amparo estatal” (MEIRELLES, 1997, p. 320).

É importante ressaltar que as fundações públicas, ainda que instituídas pela Administração Pública, poderão ter natureza jurídica de Direito Privado.

Até o advento da Constituição de 1988, a única previsão legal para fundação estava contida no art.24 do Código Civil: “Para criar uma fundação, far-lhe-á o seu instituidor, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la”, ou seja, as fundações criadas tanto pelo particular como pelo Poder público poderiam, a princípio, somente nascer sob esta ótica jurídica.

Contudo, a Carta Magna de 1988, acrescida da Emenda Constitucional n. 19/98, em seu art. 37, inc. XIX, assim prescreveu: “somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, se sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação”.

Assim, o legislador constituinte e também o ordinário possibilitaram ao poder público a instituições de fundações. Em face disto, a caracterização da natureza jurídica da fundação envolve divergências doutrinárias.

A corrente doutrinária positiva assevera que somente poderão existir fundações de direito privado, sejam elas instituídas pelo particular ou pelo poder público. Isto em razão do que está elencado no art. 16, inc. I do Código Civil (Art. 16: “São pessoas jurídicas *dedireito privado*: I- as sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, as associações de utilidade pública e as fun-

dações”) e por força do art. 5, inc IV, do Decreto-lei 200/76, que determina que a fundação pública constitua entidade de personalidade jurídica de direito privado.

Uma corrente minoritária defende que toda fundação instituída pelo poder público possui personalidade jurídica de direito público.

Feitos estes esclarecimentos, pode-se concluir que fundações de educação superior criadas, por exemplo, por lei municipal, que não sejam mantidas por recursos orçamentários oficiais do Poder Público, possuem regime jurídico privado, não obstante a instituição tenha sido criada pelo Poder Público.

Desta forma, fundações classificadas como de *direito público* definem-se como verdadeiras entidades estatais em todas as prerrogativas próprias e entes públicos ou com funções eminentemente públicas. Em sentido contrário, a fundação pública de direito privado é apenas instituída pelo Estado e passa a integrar o ordenamento jurídico privados. Contudo, esta não perde o caráter público, uma vez que a origem de sua paternidade é estatal.

4.3 Pelas instituições privadas

A educação pode ser prestada, ainda, pelo sistema de ensino superior privado, que corresponde à esfera da propriedade privada, em oposição ao ensino público, entendido como um serviço público, em sentido restrito, mantido pelo Estado. O sistema de ensino superior privado constitui-se de universidades, federações e estabelecimentos integrados e isolados. Da perspectiva da propriedade, as instituições privadas caracterizam-se em escolas legais, confessionais ou comunitárias. A personalidade jurídica dessas instituições denomina-se associação civil e fundação.

Partindo da consideração de que as pessoas jurídicas de direito privado estão definidas e classificadas no art. 16 do Código Civil e que esse diploma legal é o instrumento jurídico que regula a constituição, o registro, a personificação, o funcionamento e a extinção das associações e sociedades civis, tratar-se-á da sociedade civil que

tenha por objetivo ser entidade mantenedora de estabelecimento de ensino.

A Constituição Federal consagrou a liberdade de associação de pessoas para fins lícitos, do mesmo modo que veda a intervenção ou o dirigismo estatal no funcionamento desses entes coletivos, dispondo mais que a constituição dessas associações de pessoas independe de qualquer autorização, conforme se depreende do disposto nos incisos VVII e XVIII de ser art. 5º.

Nas sociedades civis, sejam elas sem finalidades lucrativas, sejam com finalidades lucrativas, os intuítos buscados são econômicos. A diferença está em que, nas sociedades civis sem finalidades lucrativas, o lucro não se partilha entre os sócios, não é distribuído, posto que é aplicado unicamente nos objetivos e fins da sociedade, no caso em estudo, o ensino. Já nas sociedades civis com finalidades lucrativas, o lucro será aplicado na forma determinada no contrato ou no estatuto social, nada impedindo que parte dele seja distribuído ou partilhado entre os sócios.

A análise da constituição, personalização, funcionamento e extinção de uma sociedade civil, qualquer que seja sua natureza jurídica e que tenha por objetivo ser entidade mantenedora de estabelecimento de ensino, deve partir da consideração de que as pessoas jurídicas de direito privado estão definidas e classificadas no art. 16 do Código Civilbrasileiro.

Deve-se, ainda, considerar que, entre os direitos e garantias fundamentais, a Constituição Federal consagrou, em cláusulas pétreas, a liberdade de associação de pessoas para fins lícitos, do mesmo modo que veda a intervenção ou o dirigismo estatal no funcionamento destes entes coletivos.

Diante disto, pode-se considerar dentre as pessoas jurídicas de direito privado apenas as intituladas de sociedades, as quais podem assumir formas de sociedades civis e sociedades comerciais.

Considerando que as sociedades civis podem ou não ter finalidade lucrativa e que as sociedades comerciais sempre terão fins lucrativos, pode-se inferir que a distinção entre ambas não reside na existência ou não da finalidade lucrativa da sociedade e sim no obje-

to perseguido por cada uma delas. Em se tratando de sociedades comerciais, o objeto será a prática de atos de comércio ou mercancia.

Há que se notar que as sociedades civis, ainda que se revistam das formas estabelecidas na legislação comercial, não perdem sua natureza jurídica, haja vista que foram inscritas no Registro Civil e não nas Juntas de Comércio.

Quanto às associações civis, elas têm, em regra, objeto puramente cultural, beneficente, altruísta, religioso, esportivo ou moral. Normalmente não visam o lucro, mas não se exclui a possibilidade de aferimento de lucros por parte delas.

Distinguem-se das sociedades civis, entre outras coisas, pela possibilidade de terem número indeterminado de membros, com ou sem mudança do quadro associativo, pela perpetuidade de sua existência e pelo fato de o lucro da associação reverter em prol dela própria, não sendo, portanto, distribuído aos associados.

A atual Legislação de Diretrizes de Bases, no tocante do regime jurídico das instituições privadas de ensino superior, reconhece a natureza privada destas instituições em função das pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que as mantêm e administram. Da mesma maneira procede, quando da discriminação das categorias a que devem submeter-se (comunitária, confessional, filantrópica ou nenhuma destas), ao se referir a condições e requisitos impostos às pessoas físicas ou jurídicas que as mantêm e não às instituições propriamente ditas.

Assim, pode-se notar a preocupação da LDB com as atividades econômicas na área educacional, a qual, normalmente, é exercida por dois entes distintos, quais sejam, a mantenedora (pessoa física ou jurídica com capacidade econômico-financeira e titularidade do patrimônio) e a mantida (pessoa jurídica, prestadora de serviços, que congrega a capacidade física instalada e os recursos humanos disponíveis).

4.4 De forma não estatal

Com a regulamentação prevista na Lei n. 9637/98 a

Modalidade administrativa ‘organização social’ inaugurada no Direito brasileiro a relação ‘pública não-estatal’, que permite à ‘publicização’ do setor público não estatal (como é o caso das universidades), pela transformação de autarquias ou fundações públicas em entidades de direito privado (as organizações sociais), sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do Poder Legislativo para celebrar contrato de gestão com o Poder Executivo e assim receber donação orçamentária. (RANIERI, 2000, p. 224)

A Lei n. 9637 de 15/05/1998 criou oportunidades para que entidades particulares, em parceria com o Estado, prestem serviços à sociedade, segundo regime distinto da concessão, qual seja, o contrato de gestão, que se constitui em instrumento jurídico que serve de vínculo entre o Poder Público e as organizações sociais e possibilita que o Estado reduza o seu papel de regulador, provedor e promotor desses serviços. As organizações sociais são um modelo de parceria entre o Estado e a sociedade, constituindo um tipo particular de instituição não estatal destinado a absorver, mediante qualificações específicas, atividades comumente exercidas pelo Poder Público.

Di Pietro assevera que

fora do âmbito da Administração Indireta, os contratos de gestão estão previstos no direito positivo como modalidade de ajuste a ser celebrado com instituições não governamentais passíveis de serem qualificadas como organizações sociais ou receberem outro tipo de qualificação pelo poder público, para fins de fomento. (1993, p. 198)

Nos termos do art. 1º da lei em referência, podem ser qualificadas como organizações sociais às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham por finalidade exercer atividades de ensino, de pesquisa científica, de desenvolvimento tecnológico, de proteção do meio ambiente, de cultura ou de saúde, ou seja, serviços de interesse público que não são privativos do Estado.

A respeito do contrato de gestão, Di Pietro adverte que

pela forma como a matéria está disciplinada na esfera federal, são inegáveis o conteúdo de imoralidade contido na lei, os riscos para o patrimônio público e para os direitos do cidadão. [...] O fato de a organização social absorver atividade exercida por ente estatal, utilizar o patrimônio público e os servidores antes a serviço desse mesmo ente, que resulta extinto, não deixa dúvidas de que, sob a roupagem de entidade privada, o real objetivo é o de mascarar uma situação que, sob todos os aspectos, estaria sujeita ao direito público. (1993 p. 203)

O projeto das organizações sociais foi apresentado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado no “Plano Diretor de Reforma do Estado”, que pretendia viabilizar a transferência de atividades desempenhadas direta ou indiretamente pelo Estado para a iniciativa privada, sem fins lucrativos com o intuito de melhorar a eficiência dos serviços públicos designados como “não exclusivos”, mediante a adoção de modelos gerenciais que permitam autonomia de gestão econômica e administrativa.

A meta de descentralização, mediante a celebração de contratos de gestão, proposta pelo Plano Diretor, precisa ser analisada com cautela no âmbito das universidades públicas. Afinal, a qualificação das universidades como organizações sociais importaria em sua desqualificação como entidade estatal. A esse respeito, Nina Ranieri Beatriz defende que

na forma que em se apresentam as organizações sociais na Lei n. 9637/98, poder-se-ia pensar na adoção do modelo, em caráter experimental, para menores e menos complexas instituições de ensino superior, não organizadas sob a forma de universidades, em busca de maior agilidade administrativa e menos controles burocráticos (2000, p. 227)

Considerações finais

Visto ter sido o desafio inicial deste trabalho uma tentativa de incursão pelo estudo da educação como serviço público, prestado

pelas instituições privadas, no intuito de elucidar, mediante a sistematização do tema, crê-se ter escalonado somente alguns dos andares que o compõem, uma vez que o exercício crítico sempre oferece um amplo campo de possibilidade de análise do objeto em estudo.

Este trabalho apresenta como contribuição principal tratar a abordagem da educação superior considerando as diferentes interpretações que o serviço público adquire ao longo da história e o fato de a educação constituir-se em um serviço de interesse público, embora não seja atividade privativa do Estado.

Nesse sentido, foi fundamental entender, tendo em vista o seu determinante social, a especificidade do ensino superior, que se torna evidente através da análise de seu regime jurídico, o qual prevê, concomitantemente, o tratamento menos rígido das formas e processos no que se refere à esfera pública e à derrogação parcial de prerrogativas inerentes ao regime privatístico, no que concerne à esfera privada em razão da natureza pública da atividade educacional.

Através da compreensão do serviço público na ordem econômica e no contexto das Reformas, foi possível esclarecer que a regulamentação e o controle do serviço público, qualquer que seja a modalidade de sua prestação ao usuário, caberão ao Poder Público e, mais, a este caberá, ainda, a busca pela harmonização das relações entre prestadores e usuários.

Considerando que a titularidade do serviço e a titularidade da prestação são figuras jurídicas distintas, o Estado tanto poderá prestar por si mesmo os serviços públicos, como poderá promover sua prestação a particulares e outras pessoas de direito público interno ou administração indireta.

Ao se tratar dos serviços públicos suscetíveis de serem concedidos, depreende-se não se cogitar de outorga de concessão para a prestação de serviços de educação, pelo fato de esta atividade não se constituir em serviço privativo do Estado, da mesma forma, também não ocorrem as figuras jurídicas da permissão e autorização.

Por outro lado, o ensino superior privado precisa ser compreendido como um serviço público, haja vista que a educação deve ser

entendida como pública, mesmo quando for ofertada por instituições privadas.

Ao término deste trabalho, espera-se que tenha restado comprovado que a educação superior, ainda que seja prestada por instituições privadas, possui natureza pública, podendo ser considerada, assim, serviço público em sentido amplo e deverá estar necessariamente submetida ao princípio da eficiência, como toda e qualquer atividade estatal, buscando oferecer a melhor qualidade e os melhores resultados.

Resta, portanto, ao final do trabalho a preocupação de que tanto as instituições de ensino público como as privadas estejam em condições de cumprir sua missão face à sociedade e que as intervenções do Estado, justificadas pelo interesse público, estejam delineadas pela lógica da avaliação educativa e não do mero controle, independentemente das reformas que acabam por alterar as relações entre instituições de ensino superior, sociedade e Estado.

REFERÊNCIAS

CAETANO, Marcello. *Princípios fundamentais do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

CARNEIRO, Moacir Alves. *LDB fácil: leitura crítico-compreensiva*. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

CHAUÍ, Marilena. *Escritos sobre a universidade*. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

CRETELLA JR, J. *Manual de direito administrativo*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1993.

DOURADO, Maria Cristina C. Oliveira. O repensar do conceito de serviço público. *Revista de Direitos Administrativos e Constitucional*, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 06, p. 75-88, 2002.

FERRAZ, Esther de Figueiredo. A importância do direito educacional. *Mensagem*. Revista do Conselho de Educação do Ceará, Fortaleza, n. 8, 1983.

MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. *Prestação de serviços públicos e administração indireta*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

PINHEIRO, Maria Francisca. O público e o privado na educação: um conflito fora de moda: In: FÁVERO, Osmar (org). *A educação nas constituintes brasileiras (1823-1988)*. Campinas: Autores Associados, 1996.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Educação superior: direito e estado*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

SAVIANI, Demerval. *Filosofia da educação brasileira*. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985.

_____. *Política e educação no Brasil*. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 1996.

SGUISSARDI, Valdemar. *Novas faces da educação superior no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, Volney Zamenhof; MIRANDA, Eliana Bueno de. *Primeiras linhas de direito administrativo*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999.

SOUZA, Paulo N. P. de. *LDB e ensino superior: estrutura e funcionamento*. São Paulo: Pioneira, 1977.

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. 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: se-

rão aceitas, no máximo 10 (dez) por artigo para publicação em preto e branco.

- Os artigos devem respeitara 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) mencionarseu 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. Unitermos: palavras ou expressões que identifiquem o conteúdo do artigo, fornecidas pelo próprio autor.
 5. Abstract: deve ser a versão em inglês do resumo.
 6. Uniterms: 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

Adriana XAVIER.....	247
Ana Maria CAMPOREZ.....	185
Anna Paula MACIEIRA.....	169
Cíntia Maria TRAD.....	111
Claudia Pereira de Pádua SABIA.....	211
Daniela Braga PAIANO.....	17
Elaine Maria de OLIVEIRA.....	169
Eunice Bianchini SAVERIO.....	169
Ivana Célia Franco PAIÃO.....	131
Lourival José de OLIVEIRA.....	57
Manuela Soares SAVERIO.....	169
Maria de Fátima RIBEIRO.....	17
Marília Vilardi MAZETO.....	185
Patrícia RIBEIRO.....	185
Roberta Silva BOAVENTURA.....	169
Rogelio MOREIRA.....	81
Rômulo Benedito Ferreira ALCANTARA.....	169
Sérgio CARDOSO.....	17
Sharon Cristine Ferreira de SOUZA.....	39
Tânia Cristina Impocetto MARCHETTI.....	81
Tatiana Maria Araújo da FONSECA.....	143
Terezinha Corrêa LINDINO.....	225
Thiago Hernandes de Souza LIMA.....	97
Valéria R. Bazzo Nasraui Cardoso SOUZA.....	111

