

IDEA

## **A IMPORTÂNCIA DO FLUXO DE CAIXA NA TOMADA DE DECISÃO PARA COMPRAS DE PME'S**

### **THE IMPORTANCE OF CASH IN DECISION MAKING FOR PURCHASES OF PME'S**

Camila Cunha de Araújo<sup>1</sup>

**Resumo:** Nas pequenas e médias empresas o fluxo de caixa permite ao administrador planejar, organizar, coordenar, dirigir e controlar os recursos financeiros da organização para determinado período. O estudo ora apresentado, de caráter qualitativo, apresenta conceitos e idéias através de dados encontrados no referencial teórico e no estudo de caso realizado e que será apresentado no decorrer desta pesquisa sobre a importância do fluxo de caixa para a tomada de decisão. Para que os objetivos propostos fossem alcançados buscou-se analisar o estudo de caso desenvolvido na empresa Biasi & Ulhoa Comércio de Alimentos Ltda., empresa de pequeno porte localizado na cidade de Uberlândia, Minas Gerais, no ramo alimentício. Assim, dentre outros resultados, esta pesquisa constatou-se que a maioria das pequenas e médias empresas não possui uma gestão financeira ou quando possuem, não fazem o bom uso das ferramentas que possuem, como o fluxo de caixa, controles financeiros básicos, DRE, e o Balanço Patrimonial. Neste sentido este trabalho apresentou uma série de recomendações gerenciais para auxiliar as PMEs a enfrentarem de forma adequada, os períodos de dificuldades financeiras, bem como torná-las mais fortalecidas para competirem em um mercado cada vez mais concorrido.

**Palavras-Chave:** Fluxo de Caixa; Pequenas e Médias Empresas; Tomada de Decisão.

**Abstract:** In small and medium companies cash flow allows the administrator to plan, organize, coordinate, supervise and control the financial resources of the organization for a certain period. The study presented here, qualitative, presenting concepts and ideas through data found in the theoretical framework and case study performed, to be presented during this research about the importance of cash flow for decision making. For the proposed objectives were achieved we sought to analyze the

---

<sup>1</sup> Graduada em Administração de Empresas pela Faculdade UNIESA de Uberlândia, Minas Gerais. Administradora de Empresas. Email: camila.adm10@yahoo.com.br.

Este artigo é resultado da monografia de conclusão de curso de graduação defendida em 2010 para a obtenção de título de graduada em Administração de Empresas, pela Faculdade UNIESA de Uberlândia, Minas Gerais.

case study developed in the company Ulhoa Biasi & Trade Food Ltda., small company located in the city of Uberlândia, Minas Gerais, in the food industry. So, among other results, this research found that most small and medium companies do not have a financial management or if they have not make good use of the tools we have, such as cash flow, basic financial controls, DRE, and Balance Sheet. In this sense this paper has presented a series of managerial recommendations to help PMEs to cope adequately, periods of financial difficulties, as well as make them more empowered to compete in an increasingly competitive market.

**Keywords:** Cash Flow; Small and Medium Companies; Decision Making.

## 1. Introdução

As pequenas e médias empresas representam um papel importante na economia dos países seja qual for o seu ramo de negócio (indústria, comércio, ou prestação de serviços), devido à quantidade de empregos que podem gerar e também pelo papel importante no potencial econômico do país.

O fluxo de caixa permite ao administrador planejar, organizar, coordenar, dirigir e controlar os recursos financeiros da organização para determinado período. No processo de sua elaboração deverão ser utilizadas técnicas gerenciais para se projetar as vendas e os custos da empresa, de forma que não existam desperdícios financeiros. Deverá, portanto, refletir com precisão a situação econômica da empresa, em termos financeiros, e deverá ser atualizado constantemente para que forneça, ao administrador, o saldo do caixa e suas disponibilidades, quando houver. Além disso, a falta de planejamento feito por meio do fluxo de caixa faz com que a empresa possa prever quando e quanto tempo terá uma sobra de caixa, a qual poderia ser aplicada a fim de gerar mais receita, ou também para a aquisição de produtos, equipamentos, ou investimentos.

Para a realização desta pesquisa aplicada e qualitativa adotou-se em um primeiro momento, uma pesquisa bibliográfica consultando-se livros, revistas e periódicos científicos, além de teses e dissertações, para a elaboração do referencial teórico para o presente estudo. De acordo com Gil (2008), este tipo de pesquisa é realizado com a ajuda de material já elaborado, como citado acima, oferecendo um aporte teórico ao trabalho.

Em seguida foi realizada uma pesquisa documental visando analisar documentos contábeis que se referem à gestão financeira da empresa pesquisada, entre eles: o balanço patrimonial, o demonstrativo de resultado do exercício, e o fluxo de caixa registrado no

período de um ano, iniciado em 1º de janeiro de 2009 e término em 31 de janeiro de 2010. Conforme Gil (2008), esse tipo de pesquisa não recebe nenhum tratamento analítico, pois ainda pode ser reelaborado de acordo com os objetivos da pesquisa. No entanto, exigem do pesquisador melhor compreensão e capacidade em interpretação do material consultado.

E, finalmente, a partir desses dados foi estruturado o estudo de caso, ora apresentado neste trabalho, tendo como objeto de estudo a empresa Biasi & Ulhoa Comércio de Alimentos Ltda. (Mucca Carnes na Brasa), uma empresa do setor alimentício com sede na cidade de Uberlândia, Minas Gerais.

Os dados obtidos dos documentos contábeis (fluxo de caixa, balanço patrimonial e demonstrativo de resultado de exercício) da empresa Biasi & Ulhoa Comércio de Alimentos Ltda., passaram por uma análise, verificando a coerência de dados financeiros para a elaboração do presente estudo de caso. Foram levantados também todos os dados financeiros de tais arquivos e selecionados apenas aqueles que eram relevantes para este trabalho.

Conforme os autores consultados, entre eles LONGENEKER (1997); SANTOS (2001) e ZDANOWICZ (1999), e tendo em vista os aspectos levantados até aqui, apresentamos a seguinte problemática nesta pesquisa: como o fluxo de caixa pode auxiliar o administrador ou gestor na tomada de decisão compras de PME's? Para responder ao questionamento proposto foi delineado como objetivo geral realizar um estudo diagnosticando o grau de liquidez da empresa, avaliando qual o melhor momento para realizar as compras, e administrar o crescimento em longo prazo, através das informações financeiras do fluxo de caixa.

Seguindo este raciocínio, foram objetivos específicos desta pesquisa: analisar o planejamento financeiro de uma pequena e micro empresa do setor alimentício, no ramo de restaurantes, localizada na cidade de Uberlândia, Minas Gerais; e tendo como base as informações obtidas a partir da análise financeira, foi proposto ao gestor da empresa um planejamento financeiro para a realização das compras da empresa, utilizando como ferramenta de gestão o fluxo de caixa, propiciando um controle melhor dos gastos e prevenindo possíveis prejuízos.

Também, este estudo justifica-se tendo em vista que as empresas de pequeno porte, que estão começando no mercado, nem sempre têm sobra de caixa disponível para cumprir com todas as obrigações mensais ou anuais. Por se tratar de um período crítico, geralmente no primeiro ano de vida, muitas empresas fecham suas portas, porque não conseguiram administrar as informações financeiras do fluxo de caixa, ao fazerem compras ou realizar

investimentos. Assim, entende-se que a utilização dessa ferramenta de gestão torna-se importante para a sobrevivência e desenvolvimento dessas empresas.

De acordo com o número de empresas, desse porte, inscritas no município de Uberlândia no ano de 2009, segundo a Prefeitura Municipal desta cidade, eram 30.000 (trinta mil) micro e pequenas empresas, gerando um total de 7.858 empregos formais, no mesmo ano, segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), o trabalho expõe a importância, para essas empresas, a necessidade da realização de planejamento e controles financeiros mais eficientes.

## **2. A gestão de pequenas e médias empresas**

Nos últimos anos vem se constatando nas áreas de economia e administração relevante preocupação com a questão financeira no qual é vista como crucial para que a empresa tenha controle sobre suas atividades atuais e para que possa planejar o seu futuro. O pequeno empresário deveria, sempre que possível, utilizar-se do planejamento financeiro, visto ser este uma ferramenta de extrema importância para que sua pequena empresa cresça de uma forma mais segura. O planejamento, sendo processado de forma sistemática com vistas para o futuro, proporcionará ao empresário um conhecimento maior de sua atividade, reduzindo, portanto, determinados riscos internos e/ou externos em uma tomada de decisão imediata ou futura.

Cabe ressaltar que independentemente do porte da empresa (pequena, micro ou grande) ou ramo de negócio, que aspire permanência no mercado ou crescimento, entende-se que deve apoiar-se em uma boa administração e gestão.

Uma parcela significativa de PMEs mineiras da indústria e comércio não adota com freqüência mecanismos de controle do negócio como, fluxo de caixa, cadastro de fornecedores e de clientes, emissão de notas fiscais. Esse foi um dos principais resultados da pesquisa pelo SEBRAE em Minas Gerais, no final de 2007, com 602 PMEs de 22 municípios do Estado (GUEDES, 2008).

Seguindo este raciocínio, em dezembro de 2008, houve uma redução de 650 mil postos de trabalho em todo o Brasil, um mês dramático em termos de ajustes nos níveis de emprego, em função da crise internacional. A partir do segundo trimestre de 2009, as estatísticas são mais animadoras. As estatísticas do Ministério do Trabalho e Emprego (2008)

demonstraram que micro e pequenas empresas demitiram menos funcionários, e continuaram se mantendo no mercado diante dos embates da crise econômica no qual afetou o Brasil, decorrente da crise financeira que se iniciou nos Estados Unidos.

Por outro lado, a recente crise demonstrou a força e o potencial econômico do segmento, o que vem sendo ressaltado por especialistas do governo, do setor privado e, sobretudo, do sistema financeiro. Mesmo diante da crise, as PMEs continuavam oferecer empregos no mercado, sobretudo, adotando medidas estratégicas de planejamento e gestão, para sua sobrevivência, e concorrendo junto com empresas de grande porte, nos mais variados setores de atividade econômica do país.

Porém, de acordo com Santos (2001), durante anos a administração financeira da pequena e média empresa foi meramente executiva, consistindo basicamente em receber e pagar e, por isso, era considerada uma simples extensão da administração geral. Esse quadro mudou, surgindo maiores exigências para as funções financeiras em virtude da crescente complexidade da economia brasileira e da expansão e sofisticação de nosso mercado financeiro.

Por outro lado, uma boa gestão financeira, de acordo com Oliveira (2005), garante a saúde da empresa, mantém a liquidez, os compromissos assumidos com terceiros são honrados em dia, além de ampliar os lucros sobre investimentos. A manutenção da liquidez significa que os recursos que entram no caixa da empresa serão suficientes para pagar seus compromissos.

Neste sentido, verifica-se que, para cuidar da gestão financeira, o administrador ou gestor, precisa lidar com números e informações o tempo todo. Se a empresa tem números confiáveis, o administrador consegue informações para tomar decisões, sendo que ele as obtém por meio dos controles financeiros, cuja finalidade é gerar informações úteis e coerentes. As PMEs podem utilizar controles internos, conhecidos como controles financeiros básicos. São confeccionados em planilhas eletrônicas com o uso do aplicativo Excel, através do uso de fórmulas e inserção de informações que dizem respeito às descrições dos lançamentos e valores numéricos.

Os controles financeiros básicos, conforme abordado por diversos autores (SANTOS 2001; OLIVEIRA, 2005 e SEGUNDO FILHO, 2005), de maneira geral, são considerados: o controle diário de caixa, o controle bancário, e o controle diário de vendas, controle de contas a receber, controle de contas a pagar, controle mensal de despesas, controle de estoques.

Conforme afirma o autor Leone (1999), o estilo de gestão das pequenas e médias empresas é centralizado, por possuir uma estrutura organizacional simples e devido à pequena

necessidade da existência de setores ou funções administrativas. Contudo os processos de planejamento e controle são pouco formalizados, ou quase inexistentes na organização.

A gestão financeira e sua aplicabilidade especificamente para pequenas e médias empresas devem ser consideradas anexas às dificuldades de adaptação para um bom desempenho administrativo e gerencial. Essa gestão sob o aspecto de um adequado planejamento financeiro é analisada e sua adoção comentada a partir dos orçamentos que culminarão com as demonstrações contábeis projetadas: fluxo de caixa e demonstrativo do resultado do exercício e balanço patrimonial, que são ferramentas de suporte para a gestão da pequena e média empresa. (TEIXEIRA, S.A, 2001, p.35).

Este estudo entende que o planejamento deve determinar não somente as expectativas futuras da empresa, mas também pode servir de mudança de postura da gestão empresarial diante de metas estabelecidas pela empresa, ou auxiliar nas decisões de investimento ou financiamento ou até mesmo como suporte para surpresas ou mudanças no mercado. Assim, comprehende-se que o planejamento terá papel de agente preventivo na estrutura da gestão financeira da pequena e média empresa, afim de melhorar o fluxo de informações para elaboração de políticas que atuem de forma positiva no crescimento da empresa perante ao mercado no qual está inserida.

### **3. Fluxo de caixa**

O fluxo de caixa é um instrumento de apoio para a gerência financeira, no qual possibilita a interpretação dos dados financeiros inseridos como entradas e desembolsos de dinheiro.

Denomina-se por fluxo de caixa aos conjuntos de ingressos e desembolsos de numerário ao longo de um período projetado. O fluxo de caixa consiste na representação dinâmica da situação financeira de uma empresa, considerando todas as fontes de recursos e todas as aplicações em itens do ativo (ZDANOWICZ, 1999. p.40).

Segundo ZDANOWICZ (1999), o objetivo principal do fluxo de caixa é dar uma visão das atividades desenvolvidas na empresa, como as operações financeiras e as disponibilidades que representam o grau de liquidez da empresa. Entretanto, é relevante pontuar alguns objetivos do fluxo de caixa neste trabalho:

- Proporcionar levantamento de recursos financeiros necessários para a execução do plano geral de operações (incluindo as transações econômico-financeiras);
- Emprego dos recursos financeiros disponíveis na empresa, evitando que fiquem ociosos e analisando, tempo e segurança dos mesmos;
- Planejar e controlar os recursos da empresa, em termos de ingresso e desembolso de caixa, através das informações originadas das projeções de venda, produção e despesas operacionais. Prazos médios de rotação, de valores a receber e de valores a pagar;
- Saldar as obrigações da empresa na data do vencimento;
- Buscar o perfeito equilíbrio entre ingressos e desembolsos de caixa na empresa;
- Analisar as fontes de crédito
- Evitar desembolsos vultosos pela empresa, na época de baixo encaixe;
- Desenvolver o controle dos saldos de caixa e dos créditos a receber da empresa;
- Permitir a coordenação entre os recursos que serão alocados em ativo circulantes, vendas, investimentos e débitos.

Se os fluxos de caixa são otimizados, dimensiona-se com segurança o capital de giro.

Essa é a constante preocupação das empresas brasileiras, pois os custos financeiros podem absorver valores significativos da receita operacional.

Durante a realização desta pesquisa, fui percebendo que o administrador é responsável pelo estabelecimento de políticas que influenciam o volume de ingressos no caixa e na acumulação de valores a receber, da mesma forma, os desembolsos de numerário, de resgates dos valores a pagar e da reposição de estoques em níveis compatíveis com a atividade operacional da empresa. Os administradores mais hábeis preferem, antes de pronunciar a palavra lucro, avaliar cuidadosamente seu fluxo de caixa. (MARION, 2000).

Uma vez programadas as necessidades financeiras e determinadas às fontes de recursos que serão captados, resta ao administrador à tarefa de distribuí-los, de forma inteligente e segura, em diversos itens do ativo da empresa.

Diante do que foi explanado até o momento, posso afirmar que o fluxo de caixa tem como objetivo básico, a projeção das entradas e das saídas de recursos financeiros para determinado período, visando prognosticar a necessidade de captar empréstimos ou aplicar excedentes de caixa nas operações mais rentáveis para a empresa.

Diversos autores, entre eles Marion (2000) e Santos (2001), consideram que as principais alterações nos saldos de caixa decorrem de fatores externos e internos à empresa. Em relação aos primeiros, são ressaltadas: o declínio de vendas, a expansão ou retração do

mercado, elevação do nível de preços, concorrência, inflação, alterações nas alíquotas de impostos, inadimplência. E, dentre os fatores internos, podem-se destacar as alterações das políticas de produção, de vendas, de distribuição, de compras, de pessoal entre outras.

É importante salientar que, para o fluxo de caixa apresentar eficiência durante a sua execução, deve-se considerar as funções de planejamento e controle de todas as atividades operacionais da empresa para o período que está sendo projetado. As dificuldades financeiras têm maior incidência nas pequenas e médias empresas, e ocorrem devido à falta de planejamento e controle de suas atividades operacionais. Para que isso ocorra, o administrador deverá projetar e controlar o saldo de caixa. Por exemplo, se o saldo de caixa estiver abaixo das necessidades da empresa, as fontes imediatas mais comuns de suprimento são os proprietários da empresa e as instituições de crédito, ou fornecedores, pois, as negociações de títulos de cobrança poderão ter maiores prazos ou taxas menores de juros (ZDANOWICZ, 1999). Além disso, é relevante ter em vista, que nem sempre se consegue fonte de recursos suficientes para o saldo de caixa. Ou seja, é necessário que o administrador, acompanhe e faça o planejamento financeiro correto, para controlar os saldos de caixa da empresa.

Também, a empresa necessita de dinheiro em caixa para cumprir com suas obrigações com terceiros, ou seja, a origem desse recurso está no disponível, que poderá ser abastecido por fontes internas e externas (SANTOS, 2001). As fontes internas podem ser regulares (vendas a vista, cobranças de valores a receber) e periódicas (vendas de itens do ativo imobilizado, aluguéis recebidos de itens do ativo fixo e receitas financeiras). Já as fontes externas de recursos financeiros, são oriundas da emissão de ações e de empréstimos captados juntos as instituições de crédito.

Vale citar que saídas regulares, periódicas e irregulares de caixa, correspondentes aos desembolsos de fornecedores, salários, juros a terceiros não ligados a empresa, dividendos e retiradas feitas pelos proprietários, além dos encargos sociais e fiscais que deverão ser recolhidos pela empresa. Nos intervalos irregulares, a empresa poderá ter o desembolso de caixa por aquisição de itens do ativo permanente. Neste sentido, entende-se que a empresa deverá adequar o nível de seus estoques pelos aspectos de liquidez e de capital de giro já mencionados.

Desse modo, esta pesquisa comprehende que o processo de planejamento do fluxo de caixa da empresa consiste em implantar uma estrutura de informação útil, prática e econômica (ZDANOWICZ, 1999). A proposta é dispor de um mecanismo seguro para estimar os futuros ingressos e desembolsos de caixa na empresa. É importante este planejamento, pois irá indicar

antecipadamente as necessidades de numerário para atendimento dos compromissos que a empresa costuma assumir, considerando os prazos para serem saldados.

Outro papel relevante o qual este estudo defende é possibilitar ao administrador a programação de desembolsos vultosos para períodos em que os ingressos orçados sejam baixos por questões de mercado, por exemplo. O planejamento do fluxo de caixa permite ainda que o administrador verifique se poderá realizar aplicações a curto prazo com base na liquidez, na rentabilidade e nos prazos de resgate.

Neste sentido, entende-se que o planejamento do fluxo de caixa a longo prazo, projeta ao administrador, os saldos de caixa futuros, sendo importante no gerenciamento financeiro da empresa, pois oferece informações precisas para uma data futura quanto ao saldo que for apresentar.

Além do que já foi disposto neste estudo, entende-se ainda que para a empresa obter resultados positivos, por meio do fluxo de caixa, é necessário observar, dentre outros, os seguintes requisitos: buscar a maximização do lucro; assegurar ao caixa nível desejado, a partir da constituição de reservas necessárias a empresa; obter maior liquidez nas aplicações dos excedentes de caixa no mercado financeiro; determinar o nível desejado de caixa, a partir das contas que compõe o disponível da empresa; permitindo realizar os ajustes quando for necessário.

A implantação do fluxo de caixa consiste em apropriar os valores fornecidos pelas várias áreas da empresa segundo o regimento de caixa, isto é, de acordo com os períodos que efetivamente deverão ocorrer os ingressos e desembolsos de caixa. Vale destacar que tanto o planejamento de ingressos e de desembolsos poderão ser subdivididos em fluxo operacional e fluxo extra-operacional. É importante apresentar o modelo abaixo, sugerido pelo portal Serviço Brasileiro de Apoio Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), o qual entende poder ser usado mensalmente.

**Tabela 2 – Modelo de Fluxo de Caixa.**

Descrição	jan/09	fev/09	mar/09	abr/09	mai/09
1-Saldo Inicial					
Entradas					
Vendas					
Outras Entradas					
2-Total de Entradas					
Saídas					
Fornecedores					
Impostos					

Comissões				
Custos Fixos				
3-Total de Saídas				
4-Entradas-Saídas				
5-Saldo Final				

Fonte: SEBRAE, adaptado pela autora

O fluxo de caixa, apesar de ser um relatório simples, caracteriza-se por ser um instrumento de planejamento, envolvendo previsões, como por exemplo, as vendas à vista, visto que a maior parte das informações é coletada dos controles de contas a pagar e contas a receber. Apesar disso, o relatório apresentado é dividido em três partes: entradas, saídas e controle, e projeção de saldos, conforme Zdanowicz (1999):

- a) Entradas: para a qual são registrados (controle) e projetados (planejamento) todos os recebimentos da empresa, vendas à vista, recebimentos de duplicatas dos clientes e demais entradas de dinheiro;
- b) Saídas: nesta parte do relatório estão agrupados todos os pagamentos que a empresa efetuou, na parte de dados históricos, bem como suas projeções para pagamentos, ou seja, obrigações assumidas (duplicatas de fornecedores, tributos a recolher) e despesas incorridas no período;
- c) Saldos: no relatório é feito o transporte do saldo anterior, apuração do saldo resultante da apuração da semana e acumulação dos saldos até o saldo final do mês, a ser transportado para o relatório do período seguinte.

Durante o decorrer desta pesquisa, verifica-se que a demonstração de recebimentos e pagamentos de caixa é freqüentemente um valioso auxiliar para a compreensão dos fluxos internos de caixa.

#### **4. Apresentação dos resultados da pesquisa: o Estudo de Caso**

A empresa Biasi & Ulhoa Comércio de Alimentos Ltda. (Mucca Carnes na Brasa) iniciou suas atividades em 1º de fevereiro de 2009, no ramo alimentício restaurante, com sede na Avenida João Naves de Ávila nº 1331, loja 227 - Center Shopping, localizado na cidade de Uberlândia, Minas Gerais.

A empresa caracteriza-se como um restaurante que fornece *self-service* por kilo durante o almoço, que se inicia por volta das 11:30 da manhã, e se finda por volta das 15:00 horas. Tendo em mente a quantidade de eventos ocorridos nas salas de convenção do Shopping, a opção pelo *self service*, facilita a otimização na rapidez ao atendimento ao

cliente, que na maioria das vezes são executivos ou pessoas que trabalham e dispõe de pouco tempo para almoçar. A partir das 17:30, são servidos cardápios com os mais variados tipos de carnes que são escolhidos pelos clientes e são preparados na hora. Também são servidos chapas, pizzas brotinho e pratos executivos. O serviço oferecido ao turno da noite é direcionado para clientes que procuram por aperitivos, conforme acima citado. O atendimento termina por volta das 22:30, com exceção dos finais de semana ou feriados onde o horário se estende até as 23:30.

Esta pesquisa entende que o diferencial do restaurante Mucca foi conseguir conciliar serviços de um restaurante self service aliado aos serviços de uma churrascaria, porém sendo moldada para uma pequena empresa, levando em consideração sua estrutura física e interna, no que diz respeito à pequena quantidade de cargos e funções do quadro de funcionários e quanto ao seu espaço físico.

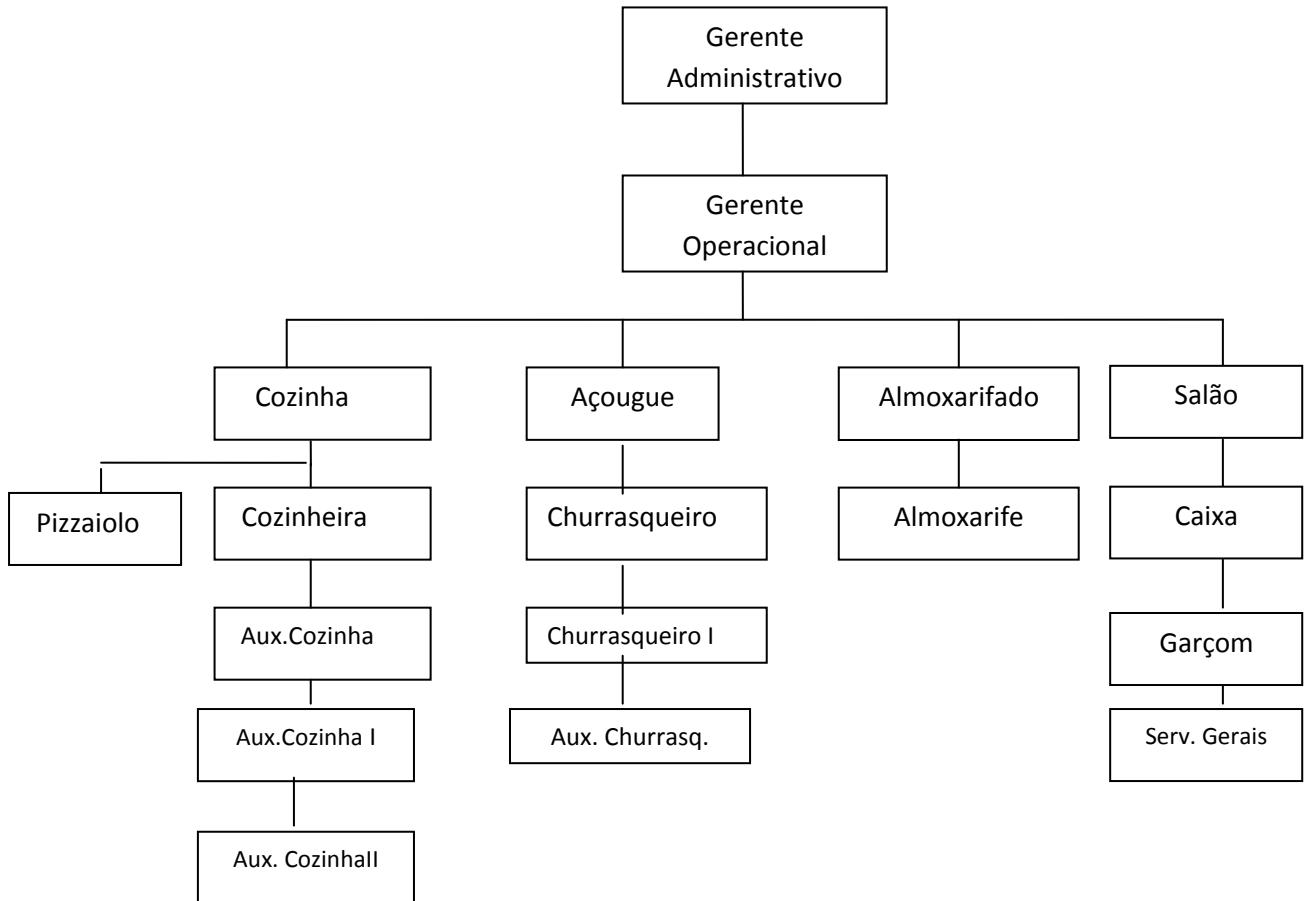
A empresa não trabalha com serviço de delivery (entregas) e nem com serviços de marmitex, para a população. Justamente por se tratar de uma empresa de pequeno porte, cuja a existência é de uma estrutura simples, é caracterizada também por poucos níveis hierárquicos, devido ao pequeno quadro de funcionários. Outro fato é que por estar localizado no Shopping, os serviços de fast foods devem proporcionar aos clientes agilidade no atendimento e qualidade dos alimentos oferecidos no self service.

A visão da empresa Biasi & Ulhoa Comércio de Alimentos Ltda, é “Consolidar-se no fornecimento de refeições, como uma empresa de elevadíssimo grau de qualidade e atendimento ao cliente”. Já a missão é fornecer produtos de excelente qualidade, mostrando elevado grau de preocupação com o mercado consumidor de maneira ágil e eficiente de atendimento ao cliente, objetivando conquista de clientes no mercado. Os valores da empresa são a dedicação plena no atendimento aos clientes, crescimento da empresa e dos colaboradores e transparência.

A empresa tem o quadro de funcionários composto por 14 colaboradores, cujas designações em seus cargos/funções são apresentadas no seguinte organograma elaborado exclusivamente para este estudo:

**Figura1 - Organograma da Biasi & Ulhoa**





Fonte: Organograma elaborado pela autora

Assim, segundo o levantamento bibliográfico realizado nesta pesquisa de autores dessa área de administração financeira e de materiais, concorda-se que deve se seguir um processo de compras correto para auxiliar na gestão de compras e controle de estoques, sendo que o correto ciclo de compras consiste em seguir os seguintes passos, conforme SEBRAE (2009):

- a) receber e analisar as requisições de compras;
- b) selecionar fornecedores. Encontrar fornecedores potenciais, emitir solicitações para cotações, receber e analisar cotações e selecionar o fornecedor correto (mínimo de três cotações);
- c) determinar o preço correto;
- d) emitir pedidos de compra;
- e) fazer um acompanhamento para garantir se o que foi entregue está de acordo com o pedido;
- f) armazenar e controlar o estoque;
- g) aprovar a fatura para o pagamento do fornecedor;

h) avaliar a desempenho do fornecedor, dando continuidade ou eliminando.

De acordo com os itens acima, pode-se dizer que uma requisição de compra é uma solicitação ou uma instrução às compras para suprir uma determinada quantidade de um material ou um serviço, de modo que fique disponível em um determinado momento. Diante disso, percebe-se que a empresa Biasi & Ulhoa não utilizava requisição de compras, consequentemente as compras ficavam desordenadas, e sem um critério para analisar quantidades necessárias para atender a real demanda. Muito do que era adquirido, ficava parado em estoque, ou às vezes era adquirido em pequenas quantidades abaixo do que demandava a produção.

Segundo Dias (1993, p. 297) “a eficiência de um departamento de compras está diretamente ligada ao grau de atendimento e ao relacionamento entre o comprador e o fornecedor, que devem ser os mais adequados e convenientes”. Diante disso, pode-se afirmar que não é recomendável uma empresa depender do fornecimento de apenas uma fonte, sem qualquer alternativa, no caso da Biasi & Ulhoa, o fornecedor de carne, era apenas um só, e durante um mês, após a inauguração, o fornecedor praticou preços acima do mercado, o que fez elevar os custos de produção diante deste fato, já que não era feito nenhum tipo de cotação com outros fornecedores que atendiam a empresa.

O pedido de compra é um contrato formal entre a empresa e o fornecedor, devendo representar fielmente todas as condições e características da compra ai estabelecidas, razão pela qual o fornecedor deve estar ciente de todas as clausulas e pré-requisitos constantes do impresso, dos procedimentos que regem o recebimento das peças ou produtos, dos controles e das exigências de qualidade, para que o pedido possa legalmente ser considerado em vigor. (DIAS, 1993, p.275).

A empresa Biasi & Ulhoa emitia pedidos de compra apenas para as compras de bebidas, até mesmo porque os fornecedores de bebidas como a “Uberlândia Refrescos” (Coca Cola) e Companhia Brasileira de Bebidas - Ambev - só efetuavam as vendas de mercadorias através de pedidos de compras formais, e assinados pelo comprado ou administrador da empresa. O pedido de compra constava as condições e prazos de entrega e recebimento de mercadorias.

Tal fato auxiliou para que as compras ficassem padronizadas e que facilitassem a conferência das mercadorias na data de entrega, pois seria conferido quantidades e espécies, na parte de bebidas e, logo mais tarde, o diretor começou a implantar na empresa essa rotina,

para que todas as compras fossem feitas, seria obrigatório a emissão do pedido de compra, devidamente assinado pelas partes acordadas, comprador e fornecedor.

Assim, pode-se afirmar que o acompanhamento do pedido de compras é importante para assegurar a entrega pontual, e a conferência das quantidades de mercadorias solicitadas no pedido de compras, segundo afirma o autor Longeneker (1997). Além de reduzir custos e aumentar a satisfação do cliente, a armazenagem correta fornece muitos outros benefícios indiretos tais como centralização de remessas, o que aumenta a visibilidade dos pedidos, fornecendo informações que não eram capturadas.

Por outro lado, este estudo verificou que a Biasi & Ulhoa utiliza alguns controles financeiros internos, que auxiliam no acompanhamento dos dados financeiros, tais como: planilha de controle bancário, planilha de fluxo de caixa, planilha contas a receber e contas a pagar.

Mesmo com a utilização dos controles financeiros internos (citados anteriormente) utilizados pela empresa, este trabalho entende que não foram suficientes para o eficiente gerenciamento financeiro. Ao que se pode ver, o fato das compras terem sido feitas sem consulta prévia ao saldo de caixa, e juntamente com o processo de compras desordenado no qual a empresa estava praticando, houve um grande sacrifício das contas a pagar da empresa em saldar as dívidas nas suas devidas datas de vencimento.

Embora a empresa já contasse com pouca folga financeira para saldar essas obrigações, isso onerou ainda mais os saldos de caixa, levando em consideração as planilhas de controle de bancos e a planilha de fluxo de caixa

De acordo com os dados do balanço, foi calculado o índice de endividamento geral, onde expressa a proporção de recursos de terceiros financiando o ativo e a fração do ativo que está sendo financiada pelos recursos próprios, segue abaixo:

$$\text{PCT} = \frac{\text{Exigível Total}}{\text{Exigível Total} + \text{PL}} = \frac{33.200 + 32.000}{65.200 + 38.600} = 0,63 \times 100 = 63\%$$

Para cada R\$ 1,00 de recursos totais, o capital de terceiros participa com R\$ 0,63 centavos. Em outras palavras, o capital de terceiros financia 63% do ativo. Portanto, do ponto de vista financeiro, a Biasi & Ulhoa, ficou limitada a liberdade de decisões financeiras da empresa aumentando a dependência do uso de capital de terceiros.

Já o índice de composição do endividamento (CE), foi obtido da seguinte forma:

$$CE = \frac{\text{Passivo Circulante}}{\text{Exigível Total}} = \frac{33.200}{33.200+32.000} = 0,51 \times 100 = 51\%$$

Assim, é importante pontuar que,

uma coisa é ter dívidas de curto prazo que precisam ser pagas com os recursos possuídos hoje, mais aqueles gerados a curto prazo (e nós sabemos as dificuldades em gerar recursos a curto prazo); outra coisa é ter dívidas a longo prazo, pois aí a empresa dispõe de tempo para gerar recursos (normalmente lucro mais depreciação) para pagar essas dívidas. (MATARAZZO, 2007, p. 156).

Este índice de composição do endividamento indica quanto da dívida total vence no curto prazo, desse modo, foi constatado que para cada R\$ 100,00 de dívida que a empresa tem, R\$ 51,00 vence a curto prazo, ou seja num período inferior a um ano. Portanto a empresa Biasi & Ulhoa, tem 51% de suas dívidas para pagar a curto prazo, e ela precisará gerar recursos para honrar esses compromissos. Sendo assim, quanto mais curto o vencimento das duplicatas, maior é o risco oferecido pela empresa.

Na seqüência, segue o índice de imobilização do patrimônio líquido, indicando quanto de recursos que foram aplicados no ativo permanente, para cada \$100,00 de patrimônio líquido, conforme dados abaixo:

$$AP = \frac{\text{PL}}{\text{AP}} = \frac{38.600}{54.100} = 1,40 \times 100 = 140,16$$

De acordo com os dados acima, pode-se afirmar que a empresa aplicou no ativo permanente R\$ 140,16 reais para cada R\$ 100 de patrimônio líquido. Entende-se que o ideal em termos financeiros é a empresa dispor de Patrimônio Líquido suficiente para cobrir o Ativo Permanente e ainda sobrar uma parcela suficiente para financiar o Ativo Circulante. A Biasi & Ulhoa deveria imobilizar a menor parte possível de seus recursos próprios, pois não ficaria na dependência de capital de terceiros para a movimentação do seu negócio.

O último índice de endividamento, que é imobilização de recursos não correntes (IRNC), informa o quanto de recursos permanentes e de longo prazo foram investidos no ativo permanente.

Têm-se os seguintes dados:

$$IRNC = \frac{\text{Ativo Permanente}}{\text{Patrimônio líq.+ Exigível a longo prazo}} = \frac{54.100}{38.600+32.000} = 0,77$$

$$IRNC = 0,77 \times 100 = 76,63\%$$

O cálculo indica que 76,63% dos recursos permanentes e de longo prazo estão imobilizados, portanto, 23,37% desses recursos estão sendo utilizados por ativos realizáveis na empresa Biasi & Ulhoa.

A parcela de Recursos não Correntes destinada ao Ativo Circulante é denominada Capital Circulante Líquido que, além de serem formados pelo Capital Circulante Próprio e o Exigível a Longo Prazo, ainda representa os financiamentos de que a empresa dispõe para o seu giro e que não serão cobrados a Curto Prazo. Os elementos do Ativo Permanente têm vida útil que pode ser de 2, 5, 10 ou 50 anos. Assim, não é necessário financiar todo o Imobilizado com Recursos Próprios.

Foi constatado que para cada \$ 1,00 de dívida a empresa possui \$ 0,76 centavos de bens e direitos de curto e longo prazo para pagar. Neste caso, a empresa Biasi&Ulhoa, recebe R\$ 0,76 centavos para cada R\$ 1,00 que paga, ficando com déficit de R\$ 0,24 centavos.

Assim, entende-se que é perfeitamente possível utilizar recursos de Longo Prazo, desde que o prazo seja compatível com o de duração do Imobilizado, ou então que o prazo seja suficiente para a empresa gerar recursos capazes de resgatar as dívidas de Longo Prazo. Porém, a realidade da Biasi & Ulhoa, foi o inverso, pois o prazo não foi compatível para geração de recursos suficientes para resgatar as dívidas de longo prazo.

Em visto disso, os índices de rentabilidade medem quanto estão rendendo os capitais investidos, indicando o sucesso ou não da empresa. Fazem parte dos índices de rentabilidade: margem bruta (MB), margem líquida (ML) e rentabilidade do capital próprio (RCP). Começando pelo índice de margem bruta (MB) que representa o quanto a empresa obtém de lucro bruto para cada \$ 1,00 de receita líquida, foi possível verificar o seguinte cálculo:

$$MB = \frac{\text{Lucro Bruto}}{\text{Receita Operacional Líquida}} = \frac{616.500}{841.500} = 0,73 \times 100\% = 73,26\%$$

A empresa obtém \$ 0,73 de lucro bruto para cada \$ 1,00 de receita líquida. Com 73,26% de lucro bruto, a empresa Biasi& Ulhoa precisa cobrir outras despesas e ainda gerar

lucro. O índice de margem líquida (ML) indica qual foi o lucro líquido em relação à receita operacional líquida. Quanto maior este índice melhor. Diante disso, apresentou as seguintes informações:

$$ML = \frac{\text{Lucro Líquido}}{\text{Receita operacional líquida}} = \frac{1.247,00}{508.200} = 0,002 \text{ ou } 0,02\%$$

Foi constatado, que depois de descontados todos os custos e despesas, sobraram 0,02% das vendas líquidas da empresa. Ou seja, a empresa Biasi& Ulhoa obtém de lucro 0,02% para cada \$100,00 vendidos. E, por último, o índice rentabilidade do capital próprio (RCP), que informa quanto rende o capital aplicado na empresa pelos proprietários. Conforme dados, da DRE, foi obtido o seguinte resultado:

$$RCP = \frac{\text{Lucro Líquido}}{\text{Saldo médio do PL}} = \frac{1.247}{38.600} = 0,03 \text{ ou } 3\%$$

Sendo assim, a empresa gerou um lucro líquido de R\$ 1.247,00, ou seja, 3% sobre o capital médio investido pelos proprietários da Biasi & Ulhoa Comércio de Alimentos Ltda. Um índice relativamente baixo, comparando com à proporção que está sendo investido na empresa.

Por meio da análise dos índices foi possível constatar a grande dependência de recursos de terceiros para que a empresa saldasse valores de contas a pagar. A maioria das obrigações estavam para serem saldadas a curto prazo, e a empresa não tinha folga financeira suficiente para liquidar estas obrigações. O capital investido na empresa não deu retorno esperado, e também não conseguiu liquidar despesas oriundas com capital de terceiros.

Com base nos dados obtidos através das análises, foi constatada a falta de liquidez da empresa, o que comprometeu seriamente a sobrevivência do negócio, tanto que a Biasi & Ulhoa Comércio de Alimentos Ltda., encerrou suas atividades no dia 31 de janeiro de 2010.

Compreende-se, então, que a projeção do fluxo de caixa é extremamente importante para se analisar a situação financeira da empresa, pois possibilita o planejamento e controle dos recursos financeiros da empresa, em tempo hábil. Já que os saldos de caixa, quando acompanhados diariamente, fornecem dados precisos para tomada de decisão do administrador, quando de tratar na busca de recursos para saldar as obrigações.

Para se manterem em operação, as empresas devem liquidar corretamente seus vários compromissos, devendo como condição básica apresentar o respectivo saldo em seu caixa nos momentos dos vencimentos. A insuficiência de caixa pode determinar cortes nos créditos, suspensão de entregas de materiais e mercadorias, e ser a causa de uma série descontinuidade em suas operações. (ASSAF NETO, 2009, p.39)

Analizando o fluxo de caixa da empresa Biasi & Ulhoa foi constatado também o somatório das entradas provenientes da origem de recursos de vendas a vista e a prazo, foram menores que as saídas, fontes obrigações da empresa. Contudo, o que mais onerou o saldo de caixa foi às compras.

As decisões de compras devem ser tomadas de maneira ajustada com a existência de saldos disponíveis de caixa. Em outras palavras, deve haver preocupação com relação à sincronização dos fluxos de caixa, avaliando-se os prazos concedidos para pagamento das compras com aqueles estabelecidos para recebimento das vendas. (ASSAF NETO, 2009, p.41)

Visando a qualidade dos serviços e dos alimentos, as compras eram realizadas em dias não específicos, e com isso, o prazo de pagamento das duplicatas foi se aproximando umas das outras, embora já existissem as obrigações fixas da empresa, como pagamento de funcionários, despesas como aluguel, energia entre outros, deixou a empresa desprovida de saldo suficiente para esses pagamentos.

## **5. Considerações finais**

A maioria das pequenas e médias empresas não possui uma gestão financeira ou quando possuem, não fazem o bom uso dessas ferramentas, como o fluxo de caixa, controles financeiros básicos, DRE, e o Balanço Patrimonial. Neste sentido este estudo apresentou uma série de recomendações gerenciais para auxiliar as PMEs a enfrentarem de forma adequada, os períodos de dificuldades financeiras, bem como torná-las mais fortalecidas para competirem em um mercado cada vez mais concorrido.

O ideal é que o administrador ou gerente financeiro utilize os dados financeiros para auxiliar na tomada de decisão, principalmente quando forem realizar as compras (de insumos, matérias- primas, imobilizados, etc.) para a empresa. Ao consultar o saldo disponível em caixa, o administrador poderá evitar com que seja acrescida determinada obrigação nas contas

a pagar, caso no determinado dia do vencimento o caixa esteja com pequena folga financeira. Diante desse aspecto, poderá ser alocado em outro dia, desde que se tenha saldo para honrar com a obrigação.

O diagnóstico que se tem da empresa é que a falta de planejamento e controle fizeram com que a empresa ficasse sem direção para o gerenciamento do negócio. Cabe ressaltar que não é uma tarefa fácil fazer planejamentos financeiros, pois, uma vez feito o planejamento e controle financeiro da empresa, poderá ser modificado conforme a necessidade da obtenção de recursos da mesma.

Levando em consideração o porte da empresa, e que geralmente PMEs são administradas pelos próprios sócios diretores, o que se pode ver, é que a utilização da ferramenta de fluxo de caixa, tem papel importante para a sobrevivência da empresa, pois ali estão inseridos todos os dados financeiros que dizem respeito no quesito de valores monetários e as suas respectivas datas de vencimentos. O ideal seria que o administrador, consultasse sempre que possível, os dados financeiros que apontariam o saldo do caixa, mostrando se haveria folga financeira para assumir mais uma obrigação no contas a pagar, com fornecedores, pois a empresa já contava em seu contas a pagar com as despesas fixas do mês.

Por fim, pode-se concluir este texto afirmando que foram alcançados os resultados desta pesquisa, a qual evidenciou a importância do uso de controles financeiros e do uso do fluxo de caixa nas pequenas e médias empresas, nos quais ambos são ferramentas importantes para a sobrevivência do negócio, principalmente para análise antes da realização das compras.

## Referências

- ASSAF NETO, Alexandre; SILVA, César Augusto T. *Administração do capital de giro*. São Paulo: Atlas, 2009.
- DIAS, Marco Aurélio Pereira. *Administração de materiais: uma abordagem logística*. 4<sup>a</sup> edição. São Paulo: Atlas, 1993.
- GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4<sup>a</sup> edição. São Paulo: Atlas, 2008.
- GUEDES, Simone. *SEBRAE/MG Traça perfil das Mpe mineiras*. Disponível em: ><http://asn.interjornal.com.br/noticia.kmf?noticia=7274624&canal=207&total=414&indice=0<>. Acesso em 22 de março de 2010.
- LEONE, N.M.C.P.G. As especificidades das pequenas e médias empresas. *Revista de Administração*. São Paulo, v.34, n.2, p.91-94, abr./jun.1999.

- LONGENECKER, Justin G., Moore, Carlos W., Petty, J. William. *Administração de pequenas empresas. Ênfase na gerência empresarial*. São Paulo: Makron Books, 1997.
- MARION, José Carlos, *Contabilidade empresarial*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MATARAZZO, Dante C. *Análise Financeira de Balanços*. 6<sup>a</sup> edição. São Paulo: Editora Atlas S.A – 2007.
- OLIVEIRA, Dilson Campos. *Manual como elaborar controles financeiros*. Belo Horizonte: SEBRAE/MG, 2005.
- SANTOS, Edno Oliveira. *Administração financeira da pequena e média empresa*. São Paulo: Atlas, 2001.
- SANTOS, Edno Oliveira. *Administração financeira da pequena e média empresa*. São Paulo: Atlas, 2001.
- SEBRAE: SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. *Fatores condicionantes e taxas de sobrevivência e mortalidade das micro e pequenas empresas no Brasil 2003–2005*. Brasília, agosto de 2007.
- SEGUNDO FILHO, José. *Controles financeiros e fluxo de caixa*. São Paulo: Qualitymark, 2005.
- TEIXEIRA, S.A; PEREIRA, A.C. *Planejamento financeiro de curto prazo como ferramenta de gestão na PME*. : Dissertação (Mestrado em Contabilidade e Controladoria), Universidade Norte do Paraná, Londrina, 2001.
- ZDANOWICZ, J.E. *Fluxo de caixa*. 7. ed. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 1999.

# **A QUALIDADE DE VIDA E SAÚDE NO TRABALHO FRENTE ÀS MUDANÇAS DENTRO DE UM SETOR BANCÁRIO - SOLUÇÕES PARA UM MELHOR DESEMPENHO DOS BANCOS**

## **THE QUALITY OF LIFE AND HEALTH AT WORK AHEAD TO CHANGES WITHIN A BANKING SECTOR – SOLUTIONS FOR BETTER DATABASE PERFORMANCE**

Ana Carla Queiroz Gomes<sup>1</sup>  
José Carlos Nunes Barreto<sup>2</sup>

**Resumo:** Com o processo de competitividade entre as empresas, o volume e a intensidade das exigências tem abordado diariamente o colaborador. Então vários fatores passam a interferir na saúde, segurança e na qualidade de vida dos bancários, como: estresse, sobrecarga na realização de tarefas, doenças de trabalho por esforços repetitivos, falta de um horário fixo para alimentação, dentre outros. Serão apresentados neste artigo instrumentos necessários para o alcance da qualidade de vida e segurança no trabalho dentro das agências bancárias, propondo uma estrutura que seja flexível às mudanças exigidas pelos órgãos controladores. Em relação à técnica para a realização deste trabalho, foi utilizada a documentação indireta, que abrange a pesquisa documental e bibliográfica. Em função do estado da arte explicitado, as agências bancárias precisam urgentemente melhorar a qualidade de vida no local de trabalho englobando as questões ergonômicas como oportunidade de melhoria dos postos de trabalho., com base nos fundamentos apresentados.

**Palavras-Chave:** Qualidade de Vida; Ergonomia; Produtividade.

**Abstracts:** With the process of competitiveness between businesses, the volume and intensity of the requirements has approached daily contributor. So many factors are interfering in health, safety and quality of life of banking, such as: stress, overhead in performing tasks, repetitive strain illness, lack of a fixed timetable for food, among others. Will be presented in this article tools needed to achieve the quality of life and safety at work within the banking agencies propose a structure that is flexible to changes required by drivers. With regard to the technique for this work, was used the indirect documentation, which covers the bibliographic and documentary research. Depending on the State of the art explained, the banking agencies must urgently improve the quality of life in the workplace, encompassing the ergonomic issues as an opportunity for improvement of jobs, on the basis of the arguments presented

**Keywords:** Quality of Life; Ergonomics; Productivity.

### **1. Introdução**

---

<sup>1</sup> Especialista em Gestão de Pessoas pela Uniminas/Pitágoras-Uberlândia/MG. E-mail: contato@debatef.com.br.

<sup>2</sup> Doutor em Saúde Ambiental pela USP e coordenador do curso de Pós-Graduação em Gestão de Pessoas Uniminas/Pitágoras-Uberlândia/MG.. E-mail: josecarlosnunesbarreto@gmail.com.

Artigo apresentado por Ana Carla Queiroz Gomes à Banca de Pós-Graduação da Faculdade Pitágoras para obtenção do título de Especialista em Gestão de Pessoas.

O cuidado com a qualidade de vida é um fator em crescimento e desenvolvimento no setor organizacional. Os projetos de qualidade de vida têm total influência no desenvolvimento pessoal e profissional dos colaboradores de uma empresa, bem como com o desenvolvimento eficaz destas companhias. Mas, para que os programas de qualidade de vida agreguem benefícios concretos, o empenho deve ser completo, tanto da empresa como do empregador: a primeira precisa desenvolver políticas, ações e programas de estímulo a uma vida saudável, e o segundo, tem que entender que seu papel é vital para que as metas possam ser atingidas pelas duas partes.

Com o processo de competitividade entre as empresas, o volume e a intensidade das exigências têm abordado diariamente o colaborador. O ritmo apressado imprescindível por este mundo interligado estabelece, constantemente, novos desafios para todos. E é neste acirramento em que as agências bancárias também estão inseridas.

Cada vez mais os bancos procuram satisfazer as necessidades de seus clientes externos, mas, na maioria das vezes, como muitas outras organizações, esquecem de satisfazer primeiro as necessidades dos clientes internos: seus colaboradores. Vários são os fatores que interferem na saúde, segurança e na qualidade de vida dos bancários, como: estresse, sobrecarga na realização de tarefas, doenças de trabalho por esforços repetitivos, falta de um horário fixo para alimentação, dentre outros.

O presente trabalho procura, a partir de conceitos de saúde, qualidade e segurança analisar as possibilidades de melhoria destes três itens no setor bancário.

É notório que os bancos, ao tratar bem seus colaboradores, dando-lhes uma excelente qualidade de vida e segurança no trabalho, conseguirão, de forma mais eficaz, alcançar seus resultados.

Serão apresentados ainda instrumentos necessários para o alcance da qualidade de vida e segurança no trabalho dentro das agências bancárias, propondo uma estrutura que seja flexível às mudanças exigidas pelos órgãos controladores. Mas para isto, será necessário primeiro conhecer a forma de trabalho dentro da organização e identificar os principais fatores que interferem a qualidade de vida e saúde no trabalho em agências bancárias.

Para satisfazer o objetivo desta pesquisa, o método de abordagem utilizado foi o dedutivo, em que partindo das teorias e leis da Gestão de Pessoas e predizendo a ocorrência de fenômenos particulares (conexão descendente) da qualidade de vida (MARCONI, 2001).

Quanto aos métodos de procedimentos empregados neste trabalho, pode-se destacar o método histórico, comparativo e o estatístico. O primeiro, “consiste em investigar acontecimentos, processos, instituições do passado para verificar sua influência na sociedade

atual” (MARCONI, 2001). Já, o segundo “estuda as diferenças e semelhanças entre diferentes fatos, como a finalidade de verificar similitudes e explicar divergências” (MARCONI, 2001). O método estatístico, “parte da investigação de um fenômeno concreto para, a seguir, elevá-lo ao nível abstrato, vendo a realidade do ponto de vista interno” (MARCONI, 2001). Em relação à técnica para a realização deste trabalho, foi utilizada a documentação indireta, que “abrange a pesquisa documental e bibliográfica” (MARCONI, 2001).

Através de análises e estudos, observou-se que instituições financeiras ainda têm muito a fazer para melhorar a qualidade de vida no trabalho de seus colaboradores. Elas precisam programar melhorias nos postos de trabalho, como por exemplo, nas mesas, cadeiras, nos balcões e nos caixas, com o intuito de não gerarem lesões nos bancários. É aconselhável também que seja instituída a ginástica laboral a fim de diminuir o estresse, e evitar o aparecimento de DORT/LER (distúrbios osteomusculares relacionados ao trabalho/lesão por esforços repetitivos), além de ajudar também no desempenho das atividades realizadas pelos funcionários.

Este trabalho será desenvolvido da seguinte maneira: primeiramente, será feito um referencial teórico descrevendo o que venha a ser qualidade de vida, saúde e segurança no trabalho; depois será relatado como é a qualidade de vida no setor bancário brasileiro, descrevendo os principais fatores que podem interferir e atrapalhar o bom desempenho da qualidade de vida neste setor. E, por último, será proposto um modelo de qualidade de vida, saúde, higiene e segurança no trabalho para instituições financeiras.

## 2. Referencial teórico

A busca de uma melhor prestação de serviço e/ou a execução do produto têm feito com que as empresas assumam decisões a fim de aperfeiçoar sua competitividade e produtividade. Estas ações estão ligadas aos programas de qualificação total interna e externa das organizações.

Mas, vale ressaltar que esta preocupação com a qualidade está voltada não apenas para os produtos ou serviços oferecidos pelas empresas, mas também para a qualidade de vida do colaborador dentro da organização. Qualidade de vida é viver num espaço saudável, onde seja possível prestar o melhor serviço, unicamente por sentir-se bem (FERNANDES, 1996).

Há ainda que se falar em qualidade de vida pessoal, e para isto é imprescindível falar sobre a visão biopsicossocial. “Este conceito originou-se na medicina psicossomática, com

Liposwiski, nos anos 1970, com o resgate da visão integrada, holística. O ser humano não se divide, toda manifestação é complexa e interligada" (BOOG; MAGDALENA, 2002).

Boog e Magdalena (2002) ainda relatam que cada indivíduo é um conjunto biopsicossocial formado de interfaces biológicas, psicológicas e sociais que reagem ao mesmo tempo aos estímulos sofridos. Esta visão biopsicossocial permite evoluir no conceito de Qualidade de Vida no Trabalho - QVT, diante das percepções de bem-estar, essenciais para tornar saudáveis as atividades voltadas para o trabalho.

A visão biopsicossocial de QVT revela a preocupação do indivíduo como um todo, adotando uma visão moderna e ampla do conceito de saúde. A saúde não é apenas a ausência de doença, mas também o complexo bem-estar biológico, psicológico, e social, como estabeleceu a organização mundial da saúde nos anos 1980 (BOOG; MAGDALENA, 2002).

Shibuya (2008) ainda acrescenta que para que os programas sejam eficazes é necessário algumas precauções, como por exemplo: realizar uma pesquisa sobre o perfil dos colaboradores e suas verdadeiras necessidades; estabelecer ações de forma continuada, claras, de curto, médio e longo prazos; contar com uma equipe multidisciplinar que consiga trabalhar com as divergências internas; avaliar incessantemente os resultados do programa; inserir o programa dentro da Política de Recursos Humanos.

O termo Qualidade de Vida no Trabalho (QVT) foi cunhado por Louis Davis na década de 1970, quando desenvolvia um projeto sobre desenho de cargos. Para ele, o conteúdo de QVT refere-se à preocupação com o bem-estar geral e a saúde dos trabalhadores no desempenho de suas tarefas (CHIAVENATO 1999).

Para Werther e Davis (1983), os empenhos para aperfeiçoar a qualidade de vida no trabalho buscam gerar cargos mais produtivos e satisfatórios. Apesar de serem usadas muitas técnicas diferentes sobre o título, a maioria dos métodos implica em reformulação de cargos, com a participação dos funcionários afetados.

Fernandes (1996) define QVT como a gestão dinâmica e contingencial de fatores físicos, tecnológicos e sócio-psicológicos que influenciam na cultura e restauram o clima da empresa, refletindo-se no bem-estar do colaborador e na produtividade da organização.

De acordo com Vieira e Hanashiro (1990), o conceito de QVT é amplo e contingencial, podendo ser definido como aprimoramento das condições de trabalho com

influência em todas as funções de qualquer natureza e nível hierárquico, nas variáveis de comportamento, ambiente e organização que acabam por humanizar o trabalho, de maneira a obter uma consequência satisfatória, tanto para os colaboradores quanto para a companhia. Isto significa suavizar o conflito existente entre o capital e o trabalho.

A QVT enfoca a potencialidade humana e o meio que este convive em todos os sentidos. Um plano detalhado e apropriado de QVT gera uma companhia mais humanizada e oferece condições de desenvolvimento pessoal ao indivíduo e efeitos potenciais sobre a produtividade e a qualidade.

Por isto que, “promover um estilo de vida saudável dentro da empresa é fazer economia” (DE MARCHI apud CARVALHO; NASCIMENTO, 1998).

Hoje, é notável que o homem seja o fundamental elemento diferenciador e o agente primordial pelo sucesso de todo e qualquer negócio. Sendo assim, toda organização deve cuidar da saúde, segurança e qualidade de vida de seus colaboradores.

Algumas organizações procuram na gestão da qualidade as respostas de suas dificuldades a fim de adquirirem privilégios competitivos para os seus negócios. Sendo assim, a fim de implantar e manter esse sistema, os funcionários da empresa precisam estar comprometidos e predispostos a apoiar esta gestão.

Então a realização pessoal e profissional se encontra também na qualidade de vida do trabalho, que é sustentada pelos programas de segurança e de saúde; como já mencionado, estes têm como finalidade a proteção da saúde física e mental do empregado.

Para Chiavenato (2000), “a higiene do trabalho está relacionada com o diagnóstico e com a prevenção de doenças ocupacionais a partir do estudo e controle de duas variáveis: o homem e seu ambiente de trabalho”.

Ou seja, adicionar a abordagem em qualidade de vida como instrumento de gestão nas empresas, frente ao cenário econômico atual é um amplo desafio aos gestores de recursos humanos, saúde e benefícios. Assim, empregar programas de promoção de saúde e qualidade de vida gera notável economia, com relação às reduções em custos de assistência médica, licenças-saúde e doenças ocupacionais (OGATA, 2008).

A iluminação, a temperatura e o ruído fazem parte das condições ambientais de trabalho. Uma má iluminação, por exemplo, causa fadiga à visão, afeta o sistema nervoso, contribui para a má qualidade do trabalho podendo, inclusive, prejudicar o desempenho dos funcionários. [...] Um ambiente de trabalho com temperatura e umidade inadequadas é considerado doentio. Por isso, o funcionário deve usar roupas adequadas para se proteger do que

“enfrenta” no dia-a-dia corporativo. O mesmo ocorre com a umidade. Já o ruído provoca perda da audição e quanto maior o tempo de exposição a ele maior o grau da perda da capacidade auditiva. A segurança do trabalho implica no uso de equipamentos adequados para evitar lesões ou possíveis perdas (MATOS, 2007).

A precaução de muitos riscos de acidentes dentro de uma organização pode ser realizada através de algumas ações, tais como: análises e alterações ergonômicas dos postos de trabalho; utilização de instrumentos e equipamentos ergonomicamente apropriados ao colaborador; redução do ritmo do trabalho; instituição de pausas para descanso; diminuição do tempo de trabalho; variar as tarefas a serem realizadas; acabar com o clima autoritário dentro da empresa; maior participação e autonomia dos colaboradores nas decisões de suas tarefas; reconhecimento e valorização do trabalho e ouvir o que os trabalhadores da organização têm a dizer (MATOS, 2007).

Chiavenato (2000) destaca que, além disso, a prevenção de acidentes só acontecerá se as medidas de segurança forem bem aplicadas por meio de um trabalho de equipe. Deste modo é importante que cada área tenha um responsável pelos assuntos de segurança, apesar da importância também de um órgão de segurança com o objetivo de assessorar cada um destes responsáveis pelos departamentos. Sendo assim, a segurança é uma responsabilidade de linha e uma função de staff.

Um ambiente saudável e condições apropriadas para o desempenho de uma atividade é o desejo de todo trabalhador. Porém, nem sempre esse ambiente é conseguido e, ao contrário, o empregado tem que conviver com equipamentos precários, falta de investimento em cursos de especialização, além de freqüentes descasos com a saúde - ações que podem resultar em acidentes, doenças. É nesse contexto que o Programa Segurança e Saúde no Trabalho, do Ministério do Trabalho e Emprego, atua. Basta observar que em 2007 foram 849.795 situações irregulares relacionadas à segurança e saúde no trabalho corrigidas sob ação de fiscalização, 80.964 a mais que no ano anterior. Desse total, o setor de construção civil respondeu por 242.427 ações, seguido pela indústria (204.417) e pelo comércio (165.331) (MTE, 2008).

O MTE (2008) teve a ação perspicaz da fiscalização como “fator decisivo para a diminuição do total de consequências provocadas por acidentes de trabalho registrados nos últimos anos.” Ou seja, situações em que o acidente leva a óbitos, inaptidão temporária ou permanente e assistência médica.

Outro fato a ser analisado é a saúde mental na empresa. “A relação existente entre a saúde mental e o trabalho depende de, entre outros, das características intrínsecas do cargo - monotonia, risco de vida, nível de ruído etc. - ambiente de trabalho, ambiente familiar e aspectos sociais, políticos e econômicos do país” (CARVALHO; NASCIMENTO, 1998).

Com a segurança, saúde e qualidade de vida no trabalho, diretamente ligadas à responsabilidade social da empresa, é preciso aliar os investimentos em prevenção, com a formação e treinamento de trabalhadores e profissionais da área.

Desenvolver pessoas, potencializar capacidades, garantir equilíbrio entre vida profissional e pessoal e dentro de condições favoráveis de bem-estar, segurança e saúde é a meta da Gestão de Pessoas, superando a visão estreita de Recursos Humanos.

Toda esta preocupação com as pessoas da empresa também está inserida no setor bancário. No entanto, muitas agências bancárias ainda se preocupam pouco com o Capital Humano da empresa e, quando não proporcionam um nível digno de qualidade de vida no trabalho para seus funcionários, perdem na qualidade do serviço prestado, ainda que se empenhem.

### **3. Metodologia**

A metodologia da pesquisa é uma etapa ordenadamente disposta a ser executada com o intuito de alcançar um resultado almejado, ou seja, é a linha de raciocínio adotada no processo de pesquisa. Sendo assim, o método de abordagem utilizado foi o dedutivo, que tem o objetivo de explicar o conteúdo das premissas. Por intermédio de uma cadeia de raciocínio em ordem descendente, de análise do geral para o particular, chega a uma conclusão; parte do geral, (das teorias das leis da Gestão de Pessoas), predizendo a ocorrência de fenômenos particulares (Qualidade de vida no setor bancário) (MARCONI, 2001).

Quanto aos métodos de procedimentos, pode-se destacar o método histórico, comparativo e o estatístico. O primeiro, “consiste em investigar acontecimentos, processos, instituições do passado para verificar sua influência na sociedade atual” (MARCONI, 2001). Já, o segundo “estuda as diferenças e semelhanças entre diferentes fatos, com a finalidade de verificar similitudes e explicar divergências” (MARCONI, 2001). O método estatístico, “parte da investigação de um fenômeno concreto para, a seguir, elevá-lo ao nível abstrato, vendo a realidade do ponto de vista interno” (MARCONI, 2001).

Em relação à técnica para a realização deste trabalho, foi utilizada a documentação indireta, que “abrange a pesquisa documental e bibliográfica” (MARCONI, 2001). A pesquisa documental é realizada com materiais que não receberam tratamento analítico; a bibliográfica utiliza como base materiais que já foram publicados, como por exemplo, revistas, jornais, livros, além de materiais que são disponibilizados na internet (SILVA, 2004).

#### **4. Qualidade de vida no setor bancário**

As agências bancárias acompanharam o desenvolvimento acontecido em todo o mundo recentemente. A totalidade de indivíduos atendida pelos bancos aumenta diariamente e os seus serviços estão cada vez maiores, em número.

Diferentemente, o desenvolvimento acontecido no trabalho bancário não parece muito promissor. Há tempos atrás, este trabalho bancário proporcionava certo grau de *status*, era considerado como um exercício intelectual, mas hoje, o que se observa são tarefas rotineiras, parceladas, repetitivas. A inserção da automação em grande escala com a crescente utilização de computadores na maioria dos setores bancários tem gerado rotinas de trabalho rápidas e repetitivas. Estas transformações ocasionam diferentes cobranças físicas e mentais aos bancários, transformando e alterando a saúde dos funcionários.

Muitos são os fatores que atrapalham na qualidade de vida e segurança no trabalho neste setor: falta de ergonomia, distúrbios osteomusculares relacionados ao trabalho/lesão por esforços repetitivos (DORT/LER), microorganismo das cédulas de dinheiros, fadiga mental, sobrecarga de tarefas a serem realizadas, dependência de utilização dos computadores, falta de horário fixo para as alimentações, pressão no trabalho, grande responsabilidade em relação ao dinheiro de terceiros, falta de ventilação no ambiente, temperatura, umidade relativa do ar, ruídos advindos de equipamentos (máquinas de extratos, telefones, ar condicionado, conversas), iluminação, dentre outros.

A ergonomia é um dos fatores que precisa ser bem trabalhado. O nome ergonomia deriva-se de duas palavras gregas: Ergos (trabalho) e Nomos (leis, normas e regras). É uma ciência que estuda as pessoas no desenvolvimento de seus trabalhos e que visa ao bem estar e a performance, aumentando a eficiência humana, através de dados que permitam que se tomem decisões lógicas.

A Norma Regulamentadora que estuda a ergonomia é a NR 17. Esta norma “visa estabelecer parâmetros que permitam a adaptação das condições de trabalho às características

psicofisiológicas dos trabalhadores, de modo a proporcionar um máximo de conforto, segurança e desempenho eficiente" (MTE, 2008).

O local de trabalho precisa ter qualidade ergonômica, devido aos quesitos de segurança, produtividade, flexibilidade e conforto. Esta qualidade ergonômica abrange a facilidade de manuseio, a adaptação antropométrica (medidas físicas do corpo humano), a nitidez das informações, a compatibilidade de movimento, e demais itens de conforto e segurança (IIDA, 1997).

Toda empresa deve investir em um ambiente ergonômico, isto é, deve adaptar o trabalho ao homem para um melhor desempenho tanto para a organização quanto para os colaboradores desta, eliminando e atenuando a possibilidade de problemas nos postos de trabalho.

A lei 6.514 (em que se vincula a NR-17, Ergonomia na CLT) estabelece a obrigatoriedade de toda e qualquer empresa em adotar preceitos mínimos de ergonomia, tais como não trabalhar todo o tempo de pé ou sentado, de estabelecerem-se pausas e compensações, de limitar o manuseio de cargas de modo a não comprometer o estado da pessoa etc. (SAIBA PORQUE SUA EMPRESA DEVE INVESTIR ..., 2007).

Portanto, "a Ergonomia é um excelente negócio para a empresa. As margens de retribuição de um investimento em Ergonomia variam de 1:3 até 1:6. Ou seja, investir R\$ 10 mil em Ergonomia pode significar somas R\$ 60 mil aos ativos da empresa" (SAIBA PORQUE SUA EMPRESA DEVE INVESTIR ..., 2007).

Sendo assim, é preciso que os bancários tenham mesas, balcões, cadeiras, posição de computadores e de máquinas registradoras ergonomicamente adaptados a fim de se obter um maior desempenho das atividades.

Nas agências bancárias, o setor mais crítico com relação à ergonomia é a função dos caixas. Aqueles que trabalham nos caixas precisam estar bem acomodados a fim de evitar lesões musculares, dores, fadigas e ter uma maior produtividade nas atividades desempenhadas. O balcão utilizado (a superfície de trabalho) não pode ser muito pequeno pelo fato de que, sobre ele fica a máquina registradora, a tela do computador, teclado, mouse, dentre outros utensílios necessários para a realização das tarefas. É preciso que tenha encosto na cadeira para as costas, braços e também um descanso para os pés na altura adequada para cada funcionário, ainda mais que os bancários que trabalham nos caixas passam a maior parte do tempo de trabalho sentado, a não ser quando se levantam para pegar dinheiros em maior quantidade, cartões magnéticos, carnês, guias, dentre outros.

Ao permanecer sentado, o bancário precisa usar muito suas mãos além de precisar curvar o pescoço e o tronco com maior frequência; ainda há de se destacar que, quando o funcionário abre a gaveta que tem em seu balcão, ele assume uma postura desconfortável, ficando mais longe de sua superfície de trabalho, o que acaba por inclinar sua coluna, prejudicando-a. Além disto, pode-se constatar que as patologias DORT/LER (Distúrbio Osteomuscular Relacionado ao Trabalho / Lesão por Esforços Repetitivos) são encontradas com mais frequência nestes colaboradores que trabalham nos caixas bancários.

CATTELAN (2006) sustenta que o número de pessoas afastadas comprometidas com as doenças ocupacionais (LER/DORT), está aumentando cada vez mais. O Brasil tem presenciado uma situação epidêmica com relação a LER/DORT, tornando-se esta patologia a segunda maior causa de afastamento do trabalho no país. De 1996 a 2001 foram abertos 532.434 CATs (Comunicação de Acidente de Trabalho) geradas pelas LER/DORT.

Muitos são os motivos que podem gerar LER/DORT em uma agência bancária, dentre eles podem ser destacados: diminuição do número de funcionários; realização constante de horas extras; falta de pausas durante o trabalho; o ambiente de trabalho geralmente é frio, com ruídos e pouco ventilado; os bancários ficam muito tempo na mesma posição; alguns postos de trabalho e máquinas são impróprios, fazendo com que os funcionários fiquem com posturas incorretas do corpo durante a realização de suas tarefas; trabalho sobre pressão, além da obrigatoriedade de manter o ritmo de trabalho acelerado para garantir uma boa prestação de serviço (FECESC, 2008).

Algumas pessoas são mais propensas a desenvolverem as doenças por traumas cumulativos; as mulheres têm duas vezes mais tendência que os homens a sofrerem a lesão. Couto (1991) esclarece que uma das razões é por causa dos músculos, tendões e ligamentos das mulheres terem menor resistência que dos homens. Devido ao fator hormonal e também ao fato de a maioria das mulheres trabalharem fora, e ao mesmo tempo exercerem atividades dentro de casa, isto acaba por contribuir para o aparecimento de DORT/LER, pois ela está exposta a esforços musculares nas horas que vão além da jornada de trabalho nos bancos (COUTO, 1991).

De acordo com a Federação dos Bancários do Rio Grande do Sul, mesmo com a inserção de tecnologias, o ritmo de trabalho em agências bancárias aumentou, assim como a pressão por alcance de metas, o assédio moral e o estresse. É devido a este e a outros fatores que o trabalho nas instituições financeiras foi enquadrado na categoria "risco máximo", com a contribuição sobre a folha de pagamento saltando de 1% para 3% para o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

A utilização constante de computadores e a carência de intervalos para a prática de atividade laboral são questões agravantes para o aparecimento do estresse ocupacional, além dos já citados distúrbios osteomusculares, devido à falta de ergonomia. Por isto, as agências bancárias precisam realizar prevenções para a saúde de seus colaboradores. Precisam realizar com seus funcionários a Ginástica Laboral, que é a realização de pequenos e simples exercícios físicos no ambiente de trabalho, durante o horário de expediente, para promover a saúde dos funcionários. Além de exercícios físicos, na ginástica laboral há alongamentos, relaxamento muscular e flexibilidade das articulações. Vale lembrar que, mesmo sendo a ginástica laboral uma atividade coletiva, ela é adaptada de acordo com a função exercida pelo bancário. Esta ginástica agregada à ergonomia ajuda bastante para aperfeiçoar a qualidade de vida do bancário, o que comprovadamente gera ganho em produtividade.

Além disto, a maioria das instalações bancárias possui central de ar condicionado. É preciso que este esteja devidamente distribuído para atender a carga térmica ambiente, mantendo-o em condições de temperatura e umidade relativa do ar próximo do conforto térmico desejável (GONÇALVES, 1998).

Também deve ser levada em conta a questão da iluminação, pois com certeza este item influencia em um local de trabalho mais protegido e benéfico. Hoje, muitos bancos ainda possuem uma estrutura física ineficiente, incapaz de captar a quantidade necessária de iluminação natural.

De acordo com Júnior (2008), descrever sobre o valor da visão humana pode parecer redundância, mas, ao serem analisados alguns ambientes de trabalho, principalmente agências bancárias, pode-se constatar que nem todos ainda entendem o quanto este sentido é fundamental para a consecução dos trabalhos.

Na verdade o olho humano é o receptor mais importante de informações. Alguns estudos mostram que de 80 a 90 % de todas as nossas percepções ocorrem através da visão o que não é muito diferente em muitos trabalhos que o homem realiza. Supostamente pode-se então acreditar – pela experiência e vivência – que grande parte da fadiga relativa ao trabalho passe pela sobrecarga dos olhos (JUNIOR, 2008).

Um ótimo exemplo a ser citado é o caso de uma agência do Banco Real Santander inaugurada há menos de quatro anos. Refere-se à primeira agência bancária do Brasil projetada e construída dentro de uma política ambientalmente correta. Este projeto indica uma tendência internacional que já começou a ser desenvolvido no Brasil, reconhecido como ‘construção verde’. Porém, a fim de ser um empreendimento dentro desse novo conceito é

fundamental assegurar uma elevada eficiência energética, a utilização da água deve ser de maneira racional, os materiais devem ser de origem ambientalmente correta e a área externa precisa colaborar para a preservação da biodiversidade.

A agência, localizada em Cotia, região de São Paulo, foi construída com o objetivo de atender esses princípios. Na construção foram empregados tijolos reciclados, tinta sem solventes e assoalho e móveis de madeira certificada. A agência também foi planejada para utilizar ao máximo a luz natural, aproveita energia solar para iluminação das áreas de auto-atendimento e tem um sistema de ar condicionado que não emprega gases nocivos à camada de ozônio (BRASIL GANHA PRIMEIRA AGÊNCIA, 2007).

Sendo assim, as organizações bancárias devem projetar suas estruturas físicas a fim de valorizar a qualidade ambiental interna, e aproveitar ao máximo a luz natural, fazendo com que os postos de trabalho a utilizem com o máximo de aproveitamento possível, já que nossos olhos são planejados para trabalhar com a luz natural. “As premissas básicas para a definição da iluminação de um posto de trabalho devem levar em conta que a mesma não gere risco de acidentes e ao mesmo tempo seja condizente com as exigências da tarefa a ser realizada” (JUNIOR, 2008).

Existem ainda outros itens que atrapalham a qualidade de vida dos funcionários de um banco, como por exemplo, os microorganismos nas cédulas de dinheiro (tanto de papel como de plástico); nas agências bancárias, as pessoas que trabalham nos caixas destes bancos estão mais propensos a estes microorganismos, que são prejudiciais à saúde.

A primeira pesquisa científica desenvolvida no Brasil comprovando a contaminação de notas de real por microorganismos é de 2001 e foi a pedido do Banco Central. Na época, foram analisadas 110 notas de R\$10 e de R\$1, com uma técnica nada sofisticada, mas bastante suficiente: em casa uma das cédulas foi esfregado um cotonete umedecido que, depois, foi enviado para análise. Os resultados mostraram que especialmente notas de R\$1 eram grandes depositárias de microorganismos (fungos, bactérias e leveduras). Esses, dependendo da vulnerabilidade de indivíduo que manuseia as cédulas, podem deflagrar problemas gravíssimos, como a septicemia – uma infecção generalizada. Mais estarrecedora ainda, outra conclusão deu conta de que a cada centímetro quadrado de notas de R\$1 havia 30,4 bactérias e fungos. Já nas cédulas de R\$10, a relação era de 8,24 micróbios por centímetro quadrado (NUNES, 2006).

Mas, para impedir o contágio destas bactérias<sup>3</sup> é importante que as notas sejam substituídas periodicamente pelo Banco Central e aquelas pessoas que as manuseiam, precisam realizar as condutas de higiene: sempre lavar as mãos depois de manusear o dinheiro, de usar o banheiro e antes de alimentar-se. Porém, lavar as mãos depois de tocar e manusear o dinheiro para os trabalhadores de um banco não é possível, principalmente para aqueles que trabalham nos caixas. Contudo, sempre que houver pausas em suas tarefas, seria aconselhável que estas pessoas fizessem a higienização das mãos.

Através de uma pesquisa realizada pela Datafolha Instituto de Pesquisa em 2005 e em 2007, constatou-se que não é de grande importância para a população que as cédulas de reais estejam limpas, e sim que elas não estejam rasgadas. Em 2005 foram entrevistados 1.031, já em 2007 foram 1.017. A pergunta foi: “De maneira geral, dos atributos que estão neste cartão, qual deles você considera mais importante em uma nota de papel. E em segundo lugar? E em terceiro lugar?”.

Como pode ser observada no Gráfico 1 abaixo, nos dois anos, a resposta que obteve maior impacto não foi a de a cédula estar limpa, mas sim a de a cédula não estar rasgada. Outras preocupações citadas dentre as pesquisas foram de a cédula não estar remendada com fita adesiva ou durex, não estar escrita, rabiscada, amassada e nem grampeada.

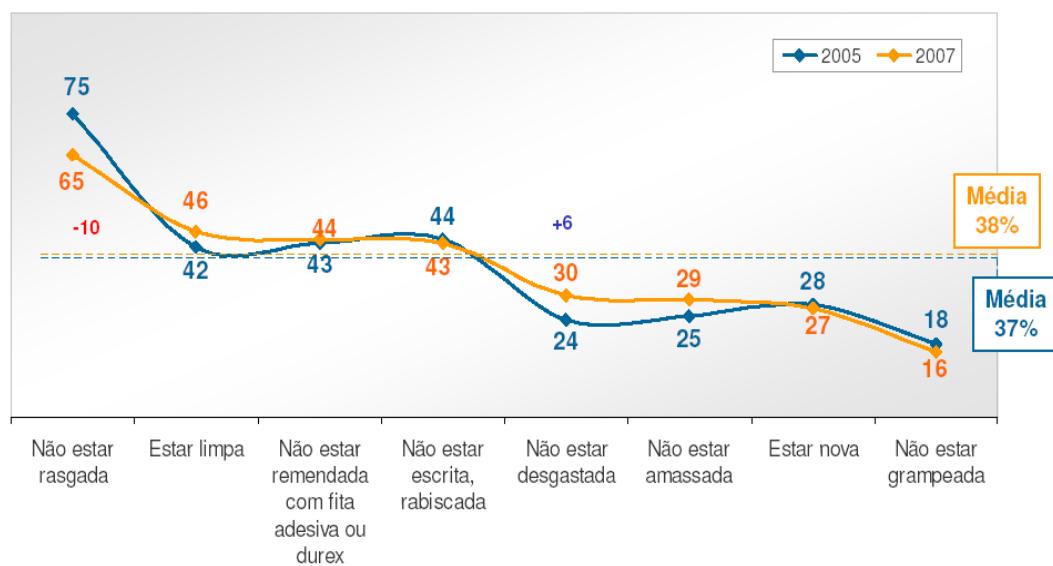


Gráfico 1 - Atributos considerados importantes em cédulas de papel  
Fonte: Datafolha Instituto de Pesquisa 2007

<sup>3</sup> Entre elas, a maior presença foi de estafilococos, um tipo de bactéria que causa furúnculos, terçóis, infecção no ouvido (otite) e faringite, além de intoxicação alimentar.

A sociedade ainda não tem uma visão mais abrangente da quantidade de microorganismos que são encontradas nas cédulas; ou seja, que a superfície das cédulas monetárias gera um habitat<sup>4</sup> de propagação de inúmeras espécies microbianas que desenvolvem a partir de resíduos e substâncias das mãos.

## **5. Proposta-Modelo de qualidade de vida e segurança no trabalho para o setor bancário**

As agências bancárias devem formular medidas para acabar ou reduzir significativamente os problemas citados acima nos quais estão inseridos seus colaboradores.

Carlos Eduardo, Diretor Setorial de Tecnologia e Automação Bancária da Federação Brasileira de Bancos (Febraban), reforça que desde o ano de 1995 o Banco do Brasil tem apostado alto no uso dos canais eletrônicos de atendimento. Atualmente, aproximadamente 90% de todo atendimento do banco é efetivado por um dos vários meios eletrônicos disponíveis: os ATMs (terminais de caixa eletrônico), o Fax Machine (aparelhos conhecidos como fax), o Fone Banking (possibilidade de o cliente acessar sua conta bancária através de um telefone), Internet Banking (proporciona o acesso da conta bancária através da internet) e Mobile Banking (utilização do celular para ter acesso à conta de banco). A iniciativa mais recente é o projeto de Mobile Banking, que já atingiu a marca de 1,4 milhões de transações ao mês com cerca de 240 mil usuários. As principais transações que o cliente tem à disposição na Internet também estão acessíveis para o celular.

Conforme já explanado neste trabalho através de Chiavenato, para tentar minimizar este estresse gerado pelas tarefas bancárias, é importante que as agências estabeleçam metas para a organização - de acordo com as possibilidades de seus funcionários. Pois, ao instituírem objetivos e metas impossíveis de serem alcançados, os bancários acabam se sentindo frustrados por não atingi-los. Além disto, Chiavenato ainda reforça a ideia de que as empresas também precisam realizar programas de bem-estar, melhorar a comunicação dentro da organização, diminuir as horas extras, valorizar os colaboradores, programar melhorias nos postos de trabalho e também no ambiente de trabalho.

Os bancos ainda podem promover palestras sobre estresse e qualidade de vida e realizar dinâmicas de grupo, dentre outros; apesar disto, é importante que os bancários se alimentem adequadamente, realizem frequentemente algum tipo de atividade física e saibam

---

<sup>4</sup> Habitat é um local de vida de um organismo, onde há características ecológicas (climáticas, físicas e alimentares) propícias para o desenvolvimento de um ser vivo.

dividir seu tempo entre trabalho, momentos de descanso e de lazer, buscando assim a melhoria da qualidade de suas vidas.

Ao mesmo tempo, é preciso que as agências bancárias instituam a prática de ginástica laboral diariamente; ela não sobrecarrega nem cansa a pessoa, pois é leve e de curta duração. Pode ser realizada antes e durante a jornada de trabalho para que os bancários possam desempenhar com maior facilidade e desenvoltura suas tarefas.

É importante destacar que a ginástica laboral também gera vantagens e benefícios para as agências bancárias, tais como: diminuição de absenteísmo e despesas médicas, aumento da produtividade, maior satisfação dos bancários e integração entre eles, além de a empresa ter uma melhor imagem externa e competitiva.

Ligada também à ginástica laboral, pode-se destacar um assunto de extrema importância: a ergonomia. Problemas com a ergonomia tendem a ser evitados a partir da adaptação dos postos de trabalho e dos equipamentos aos bancários.

Com o intuito de se adequarem a tamanhos diferentes de cada pessoa, é possível que alguns componentes dos postos de trabalho, como por exemplo, as cadeiras e as mesas, tenham dispositivos de regulagem a fim de serem ajustáveis, atendendo, assim, melhor cada funcionário do banco. Sendo assim, as mesas que tiverem computadores precisam ter ajustes de altura para teclado - contendo lugar para o mouse - e também suporte regulável para apoio de pés, além de as cadeiras terem apoio lombar com ajuste de altura e inclinação e com apoio para os braços com altura também ajustável.

Para aqueles que trabalham na função caixa, além de as cadeiras serem como as descritas acima, e de terem que apresentar também o suporte regulável para apoio de pés, ainda é imprescindível que os postos de trabalho destes bancários sejam adaptados para propiciar a alternância de movimentos em pé/sentado, ou seja, a pessoa que trabalha no caixa pode exercer sua atividade ora sentada, ora em pé. Isto propiciará um melhor desempenho desta função, já que é de extrema importância que o corpo humano não fique em posição estática, e sim que haja alternância de movimentos durante toda a jornada de trabalho. Uma importante maneira de combater DORT/LER é dar atenção à ergonomia, ou seja, aplicar os conceitos ergonômicos nas agências bancárias, a começar do estudo de pausas para repouso, até às condições posturais do colaborador em seu posto de trabalho.

É essencial que as instituições financeiras adotem o rodízio de cargos, ou seja, transferência temporária do colaborador de um trabalho para outro, a fim de tentar conceder aos funcionários uma pausa no estresse, além de prover um ótimo treinamento interfuncional, fazendo com que uma pessoa acabe aprendendo tarefas diferentes. Vale lembrar que para que

isto aconteça em uma agência bancária, ou em qualquer outra organização, é muito importante que haja treinamento, conscientização dos funcionários e que não exista conflito de cargos e salários.

Outra proposta para as instituições financeiras seria que, ao construíssem novas instalações, que estas fossem projetadas e construídas dentro de uma política ambientalmente correta, como é o caso do Banco Real Santander citado anteriormente.

A fim de diminuir, ou até mesmo evitar o contágio com as bactérias que se proliferam nas cédulas de dinheiro, é aconselhável que aquelas pessoas que ficam em contato com notas, utilizem duas vezes ao dia o creme Luvex Microbio.

Luvex Micrório é um creme protetor que impede a proliferação de microrganismos sobre a pele tais como as bactérias Gram Positivas (como por exemplo, os estafilococos – uma das mais encontradas nas cédulas de dinheiro) e Gram Negativas. Este creme é ideal para atividades em que o contato com micróbios seja rotineiro, como por exemplo, as agências bancárias. Além de tudo, é emoliente e hidratante, características que ajudam a manter a pele macia e hidratada (WESENDONCK, 2003).

<b>Manual de Sugestões</b>	
1) Cadeiras, mesas, balcões de atendimento	Melhora a postura, diminui dores musculares, fadiga, aprimorando assim o desempenho das funções.
2) Ginástica laboral	Cria adaptações fisiológicas, físicas e psíquicas. Reduz o estresse, o sedentarismo, as tensões geradas pelo trabalho, a fadiga visual, corporal e mental.
3) Uso do creme Luvex Microbio	Diminui ou até mesmo evita o contágio com as bactérias que se proliferam nas cédulas de dinheiro.
4) Instalações - política ambientalmente correta	Valoriza a qualidade ambiental interna, a racionalização de uso da água e a eficiência energética, além de contribuir para a preservação da biodiversidade.
5) Bom ambiente de trabalho	Funcionário bem acomodado e feliz fica menos doente e produz mais.

Tabela 1 - Manual de Sugestões

## 6. Conclusão

As transformações que vêm acontecendo no sistema bancário brasileiro estão interligadas ao processo de globalização, introdução de automação, de modernas tecnologias, e privatizações no sistema financeiro; estas modificações acabam por produzir repercussões na saúde geral dos trabalhadores dos bancos.

Sendo assim, as agências bancárias precisam urgentemente melhorar a qualidade de vida no local de trabalho. Precisam englobar igualmente as questões ergonômicas, saúde, higiene, segurança, estresse, fadiga física, mental, comunicação, iluminação, ventilação, ruídos do ambiente de trabalho, dentre outros.

Os bancos precisam realizar uma análise ergonômica de seus postos de trabalho a fim de conhecer sobre o comportamento do ser humano em sua atividade dentro da agência. Será através desta análise que poderá haver uma melhoria dos postos de trabalho, ou seja, mesas, cadeiras, balcões, caixas, dentre outros, precisam ser adaptados a fim de não gerarem lesões nos bancários. Mais ainda é necessário que, para aqueles que trabalham sentados, haja apoio regulável para os pés, cadeira com encosto lombar e com ajuste de altura e inclinação, além de apoio para os braços com altura também ajustável. Para os bancários na função caixa, é importante que seu local de trabalho seja projetado para que haja a possibilidade de alternância de postura (em pé/sentado), porque é imprescindível que o funcionário não fique em uma só posição, mas que exista alteração de movimentos durante o seu dia de trabalho.

O banco ainda precisa realizar com seus funcionários a ginástica laboral com o intuito de reeducar a postura corporal dos trabalhadores, prevenir doenças, como por exemplo, DORT/LER, acidentes do trabalho, fadiga muscular, reduzir estresse, tensão, absenteísmo, além de aumentar a produtividade e a desenvoltura do colaborador bancário.

Todo este investimento em qualidade de vida no setor bancário são ações importantíssimas para o sucesso de qualquer empreendimento voltado a defender um marketshare<sup>5</sup> na acirrada disputa pela preferência do consumidor.

Portanto, o investimento na saúde do capital humano gera retornos de qualidade e de produtividade para a empresa, ou seja, é o vetor de mudanças que a torna mais produtiva e lucrativa; logo, a tríade: ergonomia, segurança e meio ambiente interno nas agências bancárias, acaba por ser essencial para uma melhor qualidade de vida dos bancários, e para o sucesso deste setor como um negócio sustentável a médio e longo prazo.

---

<sup>5</sup> A expressão pode ser traduzida como participação no mercado e designa a fatia de mercado detida por uma organização.

## Referências

BOOG, G.; MAGDALENA. (coord). *Manual de gestão de pessoas e equipes - estratégias e tendências*. São Paulo: Gente, 2002 (vol. I).

BRASIL GANHA A PRIMEIRA AGÊNCIA BANCÁRIA COM ILUMINAÇÃO NATURAL, ENERGIA SOLAR E MADEIRA CERTIFICADA. CT.com - Marketing e Comunicação, 2007. Disponível em: <<http://www.ctcom.com.br/meioambiente/noticia.asp?id=178>>. Acesso em: 23 de abril 2008.

FECESC - Federação dos Trabalhadores no Comércio de Santa Catarina. Cartilha da Ler/Dort. 2008. Disponível em <[http://www.fecesc.floripa.com.br/ler\\_dort.htm](http://www.fecesc.floripa.com.br/ler_dort.htm)>. Acesso em 15 abril 2008.

CARVALHO, A. V.; NASCIMENTO, L. P. do. *Administração de recursos humanos*. São Paulo: Pioneira, 1998.

CATTELAN, A. V. Lesões por esforços repetitivos / distúrbios osteomusculares relacionados ao trabalho (ler/dort): a mais nova epidemia na saúde pública brasileira. 2006. Disponível em <[http://www.wgate.com.br/conteudo/medicinaesaude/fisioterapia/reumato/ler\\_dort\\_epidemia.htm](http://www.wgate.com.br/conteudo/medicinaesaude/fisioterapia/reumato/ler_dort_epidemia.htm)>. Acesso em 15 de fevereiro de 2009.

CHIAVENATO, I. *Gestão de pessoas: o novo papel dos Recursos Humanos nas organizações*. 14. ed. São Paulo: Campus, 1999.

CHIAVENATO, I. *Recursos humanos*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2000 (Edição compacta).

COUTO, H de A. *Guia prático: tenossinovites e outras lesões por traumas cumulativos nos membros superiores de origem ocupacional*. Belo Horizonte: Ergo, 1991.

FERNANDES, E. C. *Qualidade de vida no trabalho: como medir para melhorar*. Salvador: Casa da Qualidade, 1996.

GONÇALVES, C. F. F. *Ergonomia e qualidade nos serviços: uma metodologia de avaliação*. Londrina: EDUEL, 1998.

IIDA, Itiro. *Ergonomia: projeto e produção*. São Paulo: Edgard Blucher, 1997.

JUNIOR, C. P. de M. Considerações sobre iluminação e trabalho. 2008. Disponível em: <[http://www.ecivilnet.com/artigos/iluminacao\\_e\\_trabalho.htm](http://www.ecivilnet.com/artigos/iluminacao_e_trabalho.htm)>. Acesso em 23 de abril 2008.

MARCONI, M. A. *Metodologia Científica: para o curso de direito*. São Paulo: Atlas, 2001.

MATOS, P. P. de. Estresse x Trabalho. 2007. Disponível em <<http://www.rh.com.br/ler.php?cod=4665&org=3>> Acesso em 10 abril 2008.

MATOS, P. P. de. Higiene e segurança no trabalho. 2007. Disponível em <<http://www.rh.com.br/ler.php?cod=4693&org=3>> Acesso em 12 abril 2008.

MTE - Ministério do Trabalho e do Emprego. NR 17 - Ergonomia. 2008. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/legislacao/normas\\_regulamentadoras/nr\\_17.asp](http://www.mte.gov.br/legislacao/normas_regulamentadoras/nr_17.asp)>. Acesso em 07 maio 2008.

NUNES, V. Dinheiro na sujeira. 2006. Disponível em: <<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=285871>>. Acesso em 10 abril 2008.

OGATA, A. Superando os desafios para implantação e manutenção dos programas de qualidade de vida nas organizações. Associação Brasileira de Qualidade de Vida, 2008. Disponível em <<http://www.abqv.org.br/artigos.php?id=52>>. Acesso em 15 abril 2008.

SAIBA POR QUE A SUA EMPRESA DEVE INVESTIR EM UM AMBIENTE ERGONÔMICO! Metafisio. Ergonomia e Qualidade de Vida, 2007. Disponível em <<http://www.metafisio.com.br/informativo070601.htm>>. Acesso em 09 abril 2008.

SILVA, C. R. de O. *Metodologia e organização do projeto de pesquisa*. Fortaleza, Cefet, 2004.

SHIBUYA, C. C. Qualidade de vida só existe enquanto cooperação entre empresa e funcionário. Associação Brasileira de Qualidade de Vida, 2008. Disponível em <<http://www.abqv.org.br/artigos.php?id=44>>. Acesso em 15 abril 2008.

VIEIRA, F. V. B.; HANASHIRO, D. M. M. Visão introdutória de qualidade de vida no trabalho. *Revista Gaúcha de Enfermagem*, Porto Alegre, v.11, n. 2, p. 41-46, 1990.

WERTHER, W. B.; DAVIS, K. *Administração de pessoal e recursos humanos*. São Paulo: McGraw-Hill, 1983.

WESENDONCK, L. *Especificação técnica do produto*. 2003. Disponível em: <[http://www.luvex.com.br/especificacoes\\_tecnicas/Espec.%20Técnica%20MICRO%20BIO\\_1242005928.pdf](http://www.luvex.com.br/especificacoes_tecnicas/Espec.%20Técnica%20MICRO%20BIO_1242005928.pdf)>. Acesso em 05 de maio 2008.

## **DELINAMENTO DO CONTEÚDO JURÍDICO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA**

### **OUTLINE OF A LEGAL CONTENT OF CONSTITUTIONAL TAXATION PRINCIPLE OF ABILITY TO PAY**

Ricardo Rocha Viola<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente estudo tem por objetivo materializar breve incursão no conteúdo jurídico do princípio constitucional tributário da capacidade contributiva. A empreitada terá início pela incursão nas noções de sistema jurídico, no bojo da qual surgirá a necessidade de investigação da distinção contemporânea entre regras e princípios. Em seguida, adentrar-se-á na intimidade semântica do princípio sob análise.

**Palavras-chave:** Direito Tributário; Princípios; Capacidade Contributiva.

**Abstract:** This study aims to materialize soon foray into legal content of the constitutional principle of ability to pay tax. The contract will commence for the raid on the notions of legal system, in the midst of which arise the need to investigate the contemporary distinction between rules and principles. Then it will enter the semantic closeness of the principle under analysis.

**Keywords:** Tax Law; Principles; Ability to Pay.

#### **1. O sistema jurídico: repertório e estrutura**

É comum a referência por parte dos manuais de disciplinas jurídicas a entidade denominada de sistema jurídico. Tão comum quanto esta maciça referência é a ausência de indicação quanto às bases científicas que autorizam a adoção da noção de sistema pela Ciência do Direito, o que faz com que a existência do sistema jurídico pareça tratar-se de mais um, dentre os diversos dogmas inexplicáveis da dogmática jurídica. Daí a necessidade de uma breve e superficial investigação sobre o tema.

Invertendo a ordem da locução, e sem querer aqui adentrar em toda a imensidão da problemática da semântica do termo, tem-se que o vocábulo “jurídico” adjetiva tudo o quanto tenha importância para a fenomenologia do Direito, ou, como preferem alguns, tudo o que pertença ao universo das coisas do Direito. Por seu turno, e para o que importa a construção

---

<sup>1</sup>Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Uberlândia, especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET), Professor da ESAMC/Uberlândia e Advogado, sócio do Ferreira & Viola Advogados. E-mail: viola@ferreiraoviola.com.br

da noção de sistema jurídico, sistema pressupõe uma unidade ordenada de elementos, de tal sorte que as partes integrantes do todo convivem perenemente em função de forças aglutinantes formando uma estrutura homoestática. Esta homoestase sistêmica é possível na medida em que o sistema é autoregulativo, isto é, é dotado de condições de calibrar suas incongruências por meio do processamento de informações recebidas a partir do macroambiente no qual está inserido, o que, por seu turno, torna necessária a autopoiense deste mesmo sistema, é dizer, traz a indispensabilidade de o próprio sistema criar suas regras de renovação estrutural.

Referindo-se à noção fundamental de sistema, Paulo de Barros de Carvalho (2005, p. 132) aduz:

Surpreendido no seu significado de base, o sistema aparece como o objeto formado de porções que se vinculam debaixo de um princípio unitário ou como a composição de partes orientadas por um vetor comum. Onde houver um conjunto de elementos relacionados entre si e aglutinados perante uma referência determinada, teremos a noção fundamental de sistema.

Prosseguindo no enfrentamento da noção de sistema, o professor paulista classifica os sistemas em reais e proposicionais (2005, p. 134 e ss.). Os primeiros, os sistemas reais, seriam compostos por objetos do mundo físico e social, isto é, no mundo sensível e, portanto, perceptíveis pela experiência, pelos sentidos humanos; enquanto que um sistema proposicional corresponderia a um sistema proposições de linguagem. Estes sistemas proposicionais seriam subdivididos em sistemas nomológicos e nomoempíricos. Os sistemas nomológicos têm como partes, elementos puramente ideais, enquanto que os sistemas nomoempíricos têm composição com elementos que têm interface com a realidade. Os sistemas nomoempíricos por seu turno subdividir-se-iam em descritivos e prescritivos. No âmbito dos sistemas puramente descritivos incluir-se-iam os sistemas de enunciados científicos, e no âmbito dos sistemas prescritivos, os sistemas de direcionamento de condutas sociais.

Assim, com arrimo na acurada exposição acima mencionada, há que se ter a cautela de considerar que ao enfrentar a temática do sistema, há de se definir de antemão, se está se enfrentando o sistema nomoempírico descritivo ou o sistema nomoempírico prescritivo do direito, pois, num e outro casos as metodologias podem ser diametralmente opostas. Veja as considerações do mestre paulista (2005, p. 137):

O direito positivo é um sistema nomoempírico prescritivo, onde a racionalidade do homem é empregada com objetivos diretivos e vazada em linguagem técnica. A ciência que o descreve, todavia, mostra-se também um sistema nomoempírico, mas teórico ou declarativo, vertido em linguagem que se propõe ser eminentemente científica.

Do exposto tem-se que o sistema jurídico é o conjunto, perene e equilibrado, denotativo de unidade ordenada, composto por enunciados prescritivos – repertório – e pelas relações entre estes enunciados denominadas – estrutura – (FERRAZ JÚNIOR, 2003, p. 249 e ss.); sendo que a unidade, a ordenação e a homoestase sistêmica são estabelecidas por ele mesmo. Primeiramente tratar-se-á das partes, para em seguida aproximarmo-nos das relações que proporcionam a forma sistêmica ao Direito.

As partes ou elementos do sistema jurídico, o seu repertório, são os enunciados prescritivos. Explica-se.

Enunciados são estruturas linguísticas portadoras de determinados significados, que somente são possíveis em função do contexto em que encontram-se mergulhados. São os chamados suportes físicos, isto é, os meios utilizados pelo emissor da mensagem com o fim de atingir o seu desiderato. Para o que nos interessa, os enunciados veiculam um determinado tipo discursivo, qual seja, o prescritivo, que vem a ser o modelo encarregado de veicular e dirigir expectativas comportamentais protegidas, equivale dizer, expedindo ordens, sempre voltadas ao comportamento humano, que deverá amoldar-se às condutas emolduradas pelos enunciados prescritivos.

O Direito enquanto mecanismo criado e eleito pela sociedade para o fim de prevenir e decidir conflitos de interesses manifesta-se por meio de linguagem, que vem revestida da forma prescritiva, isto é, determinando modos ideais de comportamento por meio dos denominados modais deônticos “proibido”, “permitido” ou “obrigado”. É o mesmo que afirmar que pelo Direito, a sociedade elege um catálogo de comportamentos fundamentais para a manutenção e desenvolvimento do organismo social, elevando-os ao altiplano dos enunciados prescritivos institucionalizados e dotados de força jurídica.

Mas para que se conceba a ideia de sistema jurídico, não basta que se admita a existência do mencionado repertório, o conjunto dos enunciados prescritivos. Para tanto, há de se ter em linha de conta que este repertório deve originar-se de fontes legitimadas e deverão alocar-se num universo sujeito a interferências internas e externas, que sempre deverão ser equacionadas com o fito de estabilizar e perenizar o sistema. Sem adentrar aqui no problema das fontes do direito, temos que, por uma análise de caráter eminentemente sociológica, a

fonte do direito é a vontade coletiva. Está a afirmar-se que, a legitimidade do direito advém do senso comum de que ele é o mecanismo de controle social encarregado de ser a *ultima ratio* da sociedade, isto é, cabe ao direito a função decisória final, atribuindo equitativamente a cada um o que é de cada um.

Prosseguindo, para que o direito atinja o seu desiderato é essencial que seja ele concebido enquanto mecanismo organizado, coeso. Neste cenário, o repertório (conjunto de enunciados prescritivos) deverá estar disposto de forma organizada. Tal organização foi concebida por Hans Kelsen na forma de um sistema escalonado de regras (KELSEN, 1998). Mencionou o pai da Teoria Pura do Direito a conexão de dependência verificada entre os enunciados que compõem o repertório do sistema jurídico. Esta dependência se dá pela necessária fundamentação de validade a ser aquilatada entre os diversos enunciados que integram o repertório. São as relações de dependência havidas entre os enunciados que caracterizam o que chamamos de estrutura do sistema.

O que se está a afirmar é que, estando os enunciados alocados de forma escalonada, isto é, num plano de dependência e fundamentação de validade vertical, o que os imbrica, uns aos outros, mantendo a forma de sistema, é a sua estrutura, ou seja, as relações havidas entre os diversos enunciados, e que dão unidade e coesão o sistema. No caso do sistema jurídico, o repertório são os enunciados prescritivos, e a estrutura são as relações, por exemplo, de validade, vigência, eficácia, congruência material, as regras de irretroatividade e retroatividade, etc. Assim, sistema é a totalidade envolvendo o repertório e a estrutura.

O problema é que no âmbito deste sistema perceber-se-á a coexistência de diversos tipos de enunciados. Há enunciados que são direcionados à conduta humana propriamente dita. Há enunciados que tratam da produção de enunciados prescritivos. Há enunciados veiculadores de formas e ditames de organização do próprio sistema. Há outros enunciados encarregados de prescrever a forma a ser adotada pelo Poder que lançará mão do próprio sistema jurídico para fazer valer os desígnios da sociedade a que ele deve servir. E é justamente por conta desta diversidade de percepções em relação aos enunciados, que surgiu na doutrina uma miríade de classificações fincadas nos mais diversos critérios, que no mais das vezes não possuem aguda implicação prática, servindo senão para proporcionar aos observadores do sistema uma visão global e mais ou menos organizada do todo. Nada obstante, há uma distinção dotada de elevada importância prática, e que dentro do tema central deste escrito, assume foros de essencialidade para efeitos de compreensão. Faz-se referência à distinção dos enunciados em regras e princípios.

## 2. A distinção entre princípios e regras

De início é importante frisar que princípios e regras tratam-se de espécies de enunciados prescritivos. Um e outro dizem o que deve-ser, além de serem expressos em termos deônticos básicos - permitido, proibido e obrigatório.

Ambas as categorias normativas podem ser tomadas como razões de juízos concretos de dever-ser. São clássicas as ideias que tomam os princípios ora como fonte ou origem de algo, ora como razão justificativa de ações. No primeiro caso tem-se uma visão aristotélica e no segundo um sentido kantiano.

Inúmeras são as teorias sobre o que vêm a ser os princípios e o que vêm a ser as regras. É tradicional a lição de que os princípios são os mandamentos nucleares do sistema (BANDEIRA DE MELLO, 2004), enquanto que as regras seriam mandamentos de dever-ser (REALE, 2007). Todavia, nada obstante a autoridade e confiabilidade de seus prolatores, tais definições pouco esclarecem quanto à intimidade estrutural e funcional das peças componentes do repertório do sistema jurídico, mantendo o jurista no campo da perplexidade.

O inglês Ronald Dworkin enfrenta a questão defendendo que a diferença entre regras e princípios estaria no modo de solução de conflitos entre estas entidades normativas (DWORKIN, 2007). Assim, considerando o modo “tudo ou nada” de aplicação das regras, o conflito entre enunciados desta dignidade normativa importaria necessariamente na expulsão sistemática da regra refutada ou a inclusão de uma cláusula de exceção no referido enunciado; ao passo que a colisão entre princípios importaria no sopesamento entre os princípios colidentes, de sorte que a prevalência de um não importaria na invalidação do outro.

Vem da Alemanha outra distinção importante entre princípios e regras. Em Teoria de los Derechos Fundamentales (1993), Robert Alexy faz um apanhado histórico acerca dos diversos critérios tradicionalmente utilizados para levar a cabo a distinção entre princípios e regras. Neste mister, o autor aponta o critério da generalidade como critério normalmente suscitado (1993, p. 83). Deve-se entender generalidade como o nível de alcance pessoal do enunciado. Quanto mais horizontalizado for o alcance, mais generalizável é o enunciado. Segundo este critério o grau de generalidade dos enunciados prescritivos veiculadores de princípios é mais alto do que o dos enunciados veiculadores de regras.

Alexy (1993, p. 84) aponta ainda outros critérios tradicionalmente utilizados para a distinção, tais como, a determinabilidade dos casos de aplicação, a forma de surgimento, o caráter explícito de conteúdo axiológico, a referência à ideia de direito ou a uma lei jurídica suprema, além do critério da importância para a ordem jurídica.

Por fim, Alexy (1993, p. 84) relembra os critérios de serem os princípios e as regras razões para regras ou regras em si e o fato de serem tomadas como regras de comportamento ou regras de argumentação. Para o autor alemão, princípios são “normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes” (1993, p. 86). E prossegue Alexy, “princípios são, por conseguinte, *mandamentos de otimização*, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende apenas das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas” (1993, p. 86). Regras “são normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas. Se uma regra vale, então, deve se fazer exatamente aquilo que ela exige; nem mais nem menos. Regras contêm, portanto, determinações no âmbito daquilo que é fática e juridicamente possível” (1993, p. 87).

A análise de Robert Alexy tem baldrame na jurisprudência do Tribunal Constitucional Alemão e demonstra que em casos de colisão entre normas veiculadoras de princípios, a solução não surge pela determinação imediata de prevalência de um princípio sobre outro, mas é estabelecida em função de ponderação entre os princípios colidentes, em função da qual um deles, em determinadas circunstâncias concretas, recebe a prevalência. Assim, os princípios possuem dimensão de peso, não se ocupando de determinar de plano as consequências normativas, ao contrário das regras. Neste contexto, a aplicação de um princípio está sempre condicionada a uma cláusula de reserva, definida nos termos de que é o caso concreto que determinará a prevalência (1993, p. 87).

Alexy afirma que existem apenas duas soluções possíveis para o conflito entre regras (1993, p. 88). Ou introduz-se uma exceção à regra, ou decreta-se a invalidade de uma das normas conflitantes. Já no que pertine aos princípios, Alexy criou o teorema da colisão, na mesma linha de raciocínio de ponderação de Dworkin (2007). Percebe-se que Alexy avança em relação à Dworkin na constatação de mais uma diferenciação entre as entidades normativas, qual seja, a do tipo de obrigação estatuída por uma e outra espécies normativas. As regras criam obrigações absolutas, ou seja, não podem ser superadas por normas contrapostas, enquanto os princípios instituem obrigações *prima facie*, isto é, podem ser suplantados por outros enunciados da mesma dignidade normativa, desde que assim recomende o caso concreto. É a regra do sopesamento, segundo a qual “quanto maior for o grau de não-satisfação ou de afetação de um princípio, tanto maior terá que ser a importância da satisfação do outro” (ALEXY, 1993, p. 161).

No Brasil, a Escola do Construtivismo Lógico Jurídico, que tem como seu maior expoente o Professor Paulo de Barros Carvalho (2008), dá importante contribuição ao tema a

partir das noções sobre os juízos hipotéticos condicionais. Segundo estas noções, os enunciados prescritivos que integram o sistema jurídico terão uma estrutura tal que em linguagem formal pode ser descrita por:

(H – C)

Lê-se: [se H, deve-ser C], onde “H” é o antecedente caracterizador da hipótese, ou seja, um fato de possível ocorrência; “–” é o conectivo entre o antecedente e o consequente que traduz a ideia de “deve-ser” designando relação de imputação; e “C” é o consequente que traduz a consequência, equivale dizer, a situação jurídica que instalar-se-á em decorrência da concretização do fato descrito na hipótese do enunciado.

Com base nesta teoria, a primeira diferença entre princípios e regras está em que, se na hipótese do enunciado prescritivo existir a simples previsão de um comportamento, ou seja, de uma conduta humana desejada, estar-se-á diante de típica regra, ao passo que, se a hipótese do enunciado contiver valores jurídicos ou limitações fundamentais à atuação dos sujeitos de direito, estar-se-á diante de enunciado veiculador de princípios.

Quanto ao conteúdo das regras, os comportamentos, não há muito que debater, pois, comportamentos nada mais são que maneiras de se comportar, modos de proceder, conjunto de atitudes e reações do indivíduo em face do meio social.

A mesma tranquilidade quanto à identificação do conteúdo, não se verifica em relação aos princípios. Acima foi dito que os enunciados prescritivos veiculadores de princípios terão em sua hipótese valores jurídicos ou limitações fundamentais à atuação dos sujeitos de direito. Aqui surge o primeiro problema, qual seja, identificar o que são os mencionados “valores jurídicos”.

Esta indagação aponta para a necessidade de adentrar-se no terreno da axiologia, para o que definitivamente não há espaço neste brevíssimo trabalho. Nada obstante, para não deixar sem qualquer resposta o questionamento acima formulado, tomar-se-á aqui “valor jurídico” no sentido de situações objetivas denotadoras de essencialidade jurídica universal.

Assim os valores jurídicos são introduzidos no universo do Direito pela prescrição de estados de coisas lançados implícita ou explicitamente no seio do sistema jurídico, daí a sua objetividade. A essencialidade destes estados de coisas objetivados representa aquilo que não pode não ser, frise-se, especificamente em matéria jurídica, sendo que estas situações objetivas devem ter caráter universalizante, isto é, devem valer para toda a comunidade jurídica indistintamente, pelo menos em potência, uma vez que sem aquelas, a plenitude da experiência jurídica torna-se inviável ou injustificável racionalmente.

Prosseguindo na empreitada da identificação do conteúdo próprio dos enunciados prescritivos veiculadores de princípios, há enunciados que trarão em sua hipótese limites fundamentais à atuação dos sujeitos de direito. Neste cenário, os destinatários destes enunciados estarão jungidos por estas limitações comportamentais que dizem-se fundamentais pois sempre terão em foco a preservação de situações jurídicas essenciais para a manutenção da sociedade como tal e do indivíduo enquanto ser humano merecedor de vida digna.

Importa aqui uma ressalva. Não se há de confundir limitação fundamental à atuação do sujeito com imposição de simples comportamento omissivo. A distinção entre uma e outra previsões está na fundamentalidade da limitação. É dizer, se o alvo da prescrição é a abstenção teleologicamente orientada de um comportamento com vistas a preservar um direito fundamental, temos uma limitação fundamental ao agir do sujeito, lado outro, se a omissão prescrita não tem em sua base aquela mencionada teleologia, temos simples previsão de comportamento omissivo. Vejam, por exemplo, o princípio da legalidade em matéria tributária, que impede a cobrança de tributo sem lei anterior que o institua; e o princípio da boa-fé objetiva contratual, que condiciona as partes contratantes a uma atitude sempre transparente e voltada a conclusão plena e satisfatória do objeto contratado. Em ambas, os exemplos impõem-se limitações aos sujeitos de direito. No primeiro caso ao Estado e no segundo ao particular, ambos, indubitavelmente, sujeitos de direito. Nas duas situações tomadas como parâmetro o objetivo é preservar situações essenciais a uma vida digna. No primeiro exemplo preserva-se a comunidade da voracidade pantagruélica do Estado, evitando que sejam editadas normas de tributação que surpreendam os contribuintes inviabilizando os planejamentos orçamentários. No segundo, privilegiando a autonomia da vontade, impõe-se aos contratantes um comportamento que induza ao atingimento da função social do contrato, indispensável para a evolução humana e social.

Neste passo, tratam-se as regras de enunciados que apresentam alta densidade normativa, na medida em que o conteúdo de significação deste tipo de enunciados é comumente mais preciso que o conteúdo de significação dos enunciados veiculadores de princípios, uma vez que a técnica legislativa utilizada na construção destes é a da utilização de conceitos indeterminados, sabidamente abertos ao preenchimento pontual no plano da concretude normativa.

A segunda diferença entre regras e princípios está nas funções desempenhadas por um e outro tipo de enunciados no âmbito do sistema jurídico em que estão alocados. Estando as regras voltadas diretamente para o plano das condutas intersubjetivas criando expectativas comportamentais, orientam os seus destinatários quanto ao modo de comportar-se, proibindo,

permitindo ou obrigando modos de agir; enquanto que os princípios jurídicos, não estando voltados apenas e diretamente para o universo das condutas humanas, mas, sobretudo, para o próprio sistema, assumem função sistêmica condicionante em três planos:

- a) No plano dos atos de produção dos enunciados prescritivos;
- b) No plano da interpretação dos enunciados prescritivos e do sistema jurídico;
- c) No plano dos atos de aplicação dos enunciados prescritivos.

Explica-se.

No que tange ao plano da produção de enunciados, tem-se que o legislador ao exercer sua competência legislativa, por exemplo, tributária, deve respeito ao Princípio da Capacidade Contributiva, sob pena de não o respeitando, ver declarado constitucional o enunciado produzido em desrespeito ao cânones.

A mesma vinculação tem o particular quando da produção de contratos. É sabido que o contrato tem força vinculante entre os contratantes, é dizer, é lei entre as partes, de sorte que qualquer contratante que descumprir o pactuado estará sujeito às sanções estipuladas no pacto e na lei, podendo sofrer a execução forçada e até os efeitos da rescisão contratual. Esta força vinculante é atribuída a duas circunstâncias. A primeira deve-se ao fato de o contrato haver sido livremente estipulado e aceito; a segunda decorre do fato de o contrato haver sido firmado segundo os próprios interesses das partes, ou seja, em razão das vantagens que iriam auferir com ele. É a tradução do brocardo *pacta sunt servanda*.

Já no plano da interpretação dos enunciados prescritivos e do próprio sistema jurídico, tem-se que o teórico que se dedica ao estudo sistematizado do objeto cultural “Direito”, se pretende criar conhecimento consistente sobre este objeto deve estrita observância aos princípios jurídicos, pois, se, por exemplo, tiver de analisar um regime jurídico aplicável a determinada relação jurídica, deverá atentar-se aos princípios interpretativos de direito público ou de direito privado, sob pena de concluir de forma equivocada sobre o regime jurídico aplicável ao caso.

Da mesma forma deve comportar-se o aplicador do direito, isto é, com absoluto respeito aos princípios jurídicos, seja para interpretar os enunciados e o sistema, seja para aplicar estes mesmos enunciados. Imagine um juiz que prolatá sua sentença sem a devida motivação ou sem preocupar-se em publicá-la no veículo competente. Afrontados seriam os princípios da motivação das decisões judiciais e da publicidade, indispensáveis à higidez do ato em análise.

Em síntese, temos que a primeira distinção entre enunciados prescritivos veiculadores de princípios e enunciados prescritivos veiculadores de regras é estrutural e funcional. Em

outras palavras, as diferenças estão na estrutura do enunciado e nas funções exercidas por este no âmbito do sistema, seja para efeitos de autoprodução, seja para fins de interpretação, seja para ordenar a sua aplicação no subsistema social.

Tendo por adequadamente enfrentadas as noções de sistema, regras e princípios, é importante ainda ressaltar que é possível a consideração da existência de subsistemas jurídicos, isto é, de conjuntos ordenados e unitários de enunciados prescritivos que aproximam-se em função da matéria que lhes é afeta. É neste sentido que surge a noção de sistema tributário, privilegiada até pela própria Carta Política de 1988 que dedicou o TÍTULO VI, intitulado “Da Tributação e do Orçamento”, inaugurado pelo Capítulo intitulado “Do Sistema Tributário Nacional”, que congrega a maioria dos enunciados constitucionais que tratam da matéria tributária.

Feitas estas considerações, há de se considerar ainda que serão encontrados espargidos por toda a vastidão do sistema jurídico, enunciados prescritivos veiculadores de princípios, alguns gerais, direcionados assim a todo o sistema nomoempírico prescritivo do Direito, e outros específicos, dirigidos assim a quadrantes próprios do Direito, como é o caso, justamente, dos princípios constitucionais tributários. Não se pode desprezar por fim, a existência de princípios sistematicamente implícitos.

Tal observação é importantíssima, na medida em que o centro das atenções da presente investigação está apenas em dois princípios tributários, quais sejam, o princípio da capacidade contributiva e o princípio da tipicidade cerrada.

### **3. O princípio da capacidade contributiva**

Grande parte da doutrina retira o princípio da capacidade contributiva do teor do § 1º do art. 145 da Carta Magna. Aqui podemos destacar Cristiano Carvalho (2005, p. 373), Luciano Amaro (2005, p. 138) e Regina Helena Costa (2003, p. 20). Há quem não o abstraia da referida disposição constitucional, visualizando-o no inc. II do art. 150 como corolário lógico do princípio da igualdade (LACOMBE, 2000, p. 26). Há ainda quem, a partir de uma interpretação de visível limitação dogmática, sequer encare a capacidade contributiva como princípio, já que a cláusula “sempre que possível” retiraria do § 1º do art. 145 da CF o caráter impositivo (OLIVEIRA JÚNIOR, 2000, p. 52).

O grande embate doutrinário está em saber se a capacidade contributiva deve ser especulada pelo viés objetivo ou pelo matiz subjetivo. Trata-se da célebre distinção veiculada

por Roque Antônio Carrazza (2006, p. 89), com sua costumeira sensatez, faz quando percebe a existência de duas espécies de capacidade contributiva, a objetiva e a subjetiva. Esta, equivalente à noção de capacidade econômica, aferível, sempre que possível, a partir de caracteres pessoais, isto é, de acordo com notas abstraídas do sujeito de direito que integrará a relação jurídica; e aquela a partir notas obtidas pela análise do critério material alocado no antecedente da regra matriz de incidência tributária.

Por conta desta distinção formaram-se dois grupos distintos. Os que consideram que o sistema alberga apenas o viés subjetivo da capacidade contributiva, e do outro aqueles que vêm cravada no sistema, apenas a face objetiva do princípio.

Regina Helena Costa (2003, p. 22) relembra aqueles que estão no primeiro time:

Rubens Gomes de Souza definiu *capacidade contributiva* como a “soma de riqueza disponível depois de satisfeitas as necessidades elementares de existência, riqueza essa que pode ser absorvida pelo Estado sem reduzir o padrão de vida do contribuinte e sem prejudicar as suas atividades econômicas”. Emilio Giardina entende-a como a “possibilidade econômica de pagar o tributo”, enquanto Moschetti a vê como a “força econômica do contribuinte”.

Da outra banda do debate, defendendo que a capacidade contributiva insculpida na Constituição é apenas da modalidade objetiva, encontram-se vários doutrinadores de peso.

Becker (1998, p. 263) afirmou:

*Capacidade Contributiva* – a circunstância daquele fato lícito ser (ou não) um signo presuntivo de capacidade contributiva, assume relevância jurídica, somente naqueles países cujo sistema jurídico contiver regra jurídica constitucional, juridicizando o “princípio da capacidade contributiva. (grifos do autor)

É isto que se pode abstrair das sempre lúcidas lições do Professor Paulo de Barros Carvalho (2008, p. 307):

Em outras palavras, por capacidade contributiva deve entender-se apenas a absoluta, e, mesmo assim, como dado pré-jurídico. Realizar o princípio da capacidade contributiva quer significar, portanto, a opção a que se entrega o legislador, quando elege para o antecedente das normas tributárias fatos de conteúdo econômico que, por terem essa natureza, fazem pressupor que as pessoas que deles participam apresentem condições de colaborar com o Estado mediante parcelas de seu patrimônio.

Regina Helena Costa (2003, p. 28) já demonstrava isso:

A capacidade contributiva absoluta ou objetiva funciona como pressuposto ou fundamento jurídico do tributo, ao condicionar a atividade de eleição, pelo legislador, dos fatos que ensejarão o nascimento de obrigações tributárias. Representa sensível restrição à discrição legislativa, na medida em que não autoriza, como pressuposto de impostos, a escolha de fatos que não sejam reveladores de alguma riqueza.

Por fim, eis o pensamento de Roque Antônio Carrazza (2006, p. 89): “A capacidade contributiva a qual alude a Constituição e que a pessoa política é obrigada a levar em conta ao criar, legislativamente, os impostos de sua competência é *objetiva*, e não *subjetiva*”.

Em nosso modesto entender, ambos os grupos estão parcialmente corretos. De fato a Constituição consagra a capacidade contributiva objetiva, mas ao lado encontra-se a capacidade contributiva subjetiva. Explica-se.

Primeiro é preciso entender as possibilidades semânticas para a expressão capacidade contributiva, para em seguida cotejar estas possibilidades com o sistema jurídico constitucional. Deste cotejo será possível resolver a celeuma.

Passemos então a análise da expressão capacidade contributiva, mas não sem antes frisar que os textos do direito positivo são vazados em linguagem comum, sem o hermetismo técnico desejado, o que deve deixar sempre alerta o intérprete, que deverá atentar-se a este fato para poder retirar do texto legal sempre o melhor substrato. É do sistema nomoempírico prescritivo do direito positivo que extraí-se ou constrói-se o sistema nomoempírico descritivo da ciência do direito, este sim, refinado, passível de submissão a testes de refutabilidade lógica, portador de desejada coerência, haja vista que construído por quem prima, por exemplo, pelo postulado científico da não-contradição.

Aqui parte-se da ideia de que toda e qualquer expressão utilizada pelo legislador é portadora de determinado significado objetivável, ainda que para tanto o esforço hermenêutico deva ser daqueles inglórios, e que ao final chegue-se à conclusão de que existem vários significados possíveis em um mesmo enunciado, e não apenas um como seria de se desejar, mas sempre, sempre será possível captar a mensagem depositada pelo legislador, ou construir um novo corpo de significações para o texto de dado enunciado, pois, o direito é um fenômeno de linguagem que está sempre a espera de ser surpreendido pelo intelecto humano.

Começando pelo começo, “Capacidade” é conceito dogmático jurídico que denota a aptidão de um sujeito de direito para habitar relações jurídicas, em outras palavras, a qualidade daquele que se encontra apto a participar da dimensão jurídica da existência humana e social.

O problema é que sempre que se fala em capacidade, automática e infalivelmente, como diria Alfredo Augusto Becker, surge em nossa mente a ideia de que estamos nos referindo a uma qualidade de uma pessoa, isto é, do sujeito de direito. O que se está a afirmar é que a noção de capacidade é logicamente vinculada à noção de pessoa, talvez pela raiz civilista da categoria jurídica em análise. Esta tradição nos impede de ver além do óbvio e castra as possibilidades de emprestar evolução a um conceito que não mais está preso à sua noção comum.

Ao que nos interessa, o vocábulo capacidade lançado na expressão capacidade contributiva vai além, transborda, o significado técnico jurídico de raiz civilista, não se referindo exclusivamente a uma qualidade imputável às pessoas. O termo capacidade na expressão em comento pode também significar uma qualidade do fato jurídico eleito pelo legislador como alvo da incidência tributária.

Do afirmado surge o questionamento: Que qualidade seria essa? Eis a resposta: A de denotar um signo presuntivo de riqueza que autoriza o fenômeno tributário. Em outras palavras, a aptidão do fato para constar da relação jurídica tributária na posição de seu elemento catalisador.

Do exposto, toda vez que o exegeta dedicar-se a perquirir quanto ao respeito à capacidade contributiva, deve direcionar seus esforços, tanto à pessoa, quanto aos fatos eleitos pelo legislador para compor a regra matriz de incidência tributária. Assim, não se deve perguntar apenas se determinado sujeito de direito manifesta capacidade contributiva, sendo certo perquirir também se o fato alocado no critério material da hipótese de incidência demonstra tal capacidade.

Neste cenário é que se pode conceituar a capacidade contributiva como o princípio jurídico limitador da atuação estatal que impõe ao legislador que ao eleger os fatos núcleos do critério material da regra matriz de incidência tributária, bem como os sujeitos de direito que figurarão como sujeito passivo do modelo de incidência, o faça observando que um e outro devem demonstrar aptidão para serem lançados no interior do enunciado prescritivo de imposição tributária.

Feitas estas considerações é que se pode ter a capacidade contributiva a partir de três aspectos, a saber:

1. Como aptidão do fato para ser considerado como elemento catalisador da relação jurídica em função de manifestar um signo presuntivo de riqueza;
2. Como relação lógica entre o fato jurídico tributário e o sujeito de direito: Se o fenômeno tributário dispara a materialização de uma relação jurídica no

universo da experiência, esta relação jurídica deverá contar com a participação de sujeitos de direito que tenham alguma relação atuarial com o fato jurídico tributável. isto é, sejam identificáveis como partícipes no encadeamento lógico efectual da ocorrência a ser alcançada pela tributação;

3. Como as peculiaridades pessoais econômicas a serem consideradas, sempre que possível, no ato nomogenético.

Objetivamente, a capacidade contributiva é aferida a partir do cotejo analítico entre o critério material e o critério quantitativo – base de cálculo – da hipótese de incidência tributária. A base de cálculo deverá sempre corresponder a uma perspectiva dimensível econômica do fato juridicizado no antecedente normativo e que fará surgir no plano da experiência uma relação jurídica de índole tributária.

Em outras palavras, a base de cálculo há de ter uma correlação lógica e direta com a hipótese de incidência do tributo. Não foi por outro motivo que Amílcar Falcão qualificava a base imponível como: “verdadeira e autêntica expressão econômica” da hipótese de incidência. Eis a base de cálculo na sua função comparativa, confirmando, infirmando ou afirmando o verdadeiro critério material da hipótese tributária (CARVALHO, 2008, p. 546).

No seu aspecto subjetivo, a capacidade contributiva é densificada normativamente pela introdução de mecanismos jurídicos que manifestam preocupação com as peculiaridades econômicas pessoais de categorias de contribuintes tais como a proporcionalidade e a progressividade das alíquotas (CARVALHO, 2005, p. 374 e ss.).

Mas apartadas que estão as noções de capacidade contributiva objetiva e capacidade econômica ou contributiva subjetiva, há de se definir se o princípio da capacidade contributiva como aqui esquadrinhado decorre ou não do §1º do art. 145 da CF.

Em nosso entender, a resposta é que apenas a capacidade contributiva subjetiva decorre do aludido dispositivo constitucional, enquanto que a capacidade contributiva de índole objetiva advém da implicitude do sistema jurídico, manifestando um corolário lógico dos cânones da igualdade (LACOMBE, 2000, p. 27 e ss.) e da propriedade (CARVALHO, 2005, p. 420).

De se ressaltar ainda que o entendimento que aloca a capacidade contributiva objetiva na implicitude sistemática e a capacidade contributiva (econômica) no §1º do art. 145 promove a ampliação do espectro eficacial do princípio, já que vê-lo plasmado apenas no art. 145

impõe a sua consideração apenas em relação aos impostos, já que as regras impositivas de limitação devem ser interpretadas restritivamente como manda a boa técnica hermenêutica. Assim, se pode admitir que se de um lado, a capacidade contributiva, em sua vertente subjetiva somente pode ser considerada em relação aos impostos, e quando possível for, por outro, a capacidade contributiva objetiva alcança todos os tributos, devendo ser sempre observada, sob pena de a norma introduzida estar impregnada de vício de origem.

#### **4. Conclusão**

O Direito é um objeto cultural, criado pela e para a sociedade com vistas a prevenir e solucionar conflitos de interesses. Este objeto cultural é estruturado sistematicamente e a gestão deste sistema fica a cargo do Estado, também sujeito de direito, e que vem a ser um dos maiores utentes do sistema jurídico, justamente em face do modelo do Estado Democrático de Direito em vigor, que impõe uma série de limitações à atuação estatal, provocando o surgimento de inúmeros conflitos entre pessoas políticas e entre estas e os particulares.

Este Estado demanda a disponibilização de recursos financeiros, e, para abastecer os cofres públicos é que surge a necessidade pública da tributação. Mas esta tributação, não se desenvolve ao livre talante dos governos. Ao contrário, a sanha arrecadatória estatal há de ser incisivamente limitada, para que o Estado esteja a serviço da sociedade, e não o contrário, isto é, a sociedade a serviço do Estado, que não pode ser considerado um fim em si mesmo, mas um meio de garantir e efetivar os objetivos e fundamentos republicanos insculpidos nos artigos 1º e 3º da Carta Constitucional.

Estas garantias objetivam-se juridicamente pela institucionalização de valores e limites à atuação estatal por meio de diversos mecanismos jurídicos, como por exemplo os princípios.

Este sistema de direito positivo caracterizador de um sistema nomoempírico prescritivo, abre a oportunidade e a necessidade de construção de um sistema nomoempírico descritivo, um plexo de metalinguagem normativa descritora daquele primeiro sistema posto, de viés científico, que procura demonstrar a tendência à coerência do direito positivo.

É com base neste sistema nomoempírico descritivo que descortinam-se os conteúdos jurídicos dos diversos princípios jurídicos tributários, que por serem vazados em enunciados de baixa densidade normativa, provocam o emprego de grande esforço hermenêutico na busca de sua exata, ou quase exata normatividade.

A partir destes dados obtidos cientificamente é que é possível afirmar que a segurança jurídica, princípio estruturante do Estado Democrático de Direito, nos quadrantes do fenômeno tributário se manifesta por meio dos princípios, e dentre estes, o da capacidade contributiva, que impõe que os fatos jurídicos eleitos para integrar as regras matrizes de incidência tributária sejam signos presuntivos de riqueza, e que, sempre que possível, o legislador deverá respeitar as peculiaridades econômicas dos sujeitos que sofrerão a repercussão do fenômeno tributário.

Por óbvio não se buscou exaurir a temática escolhida, mas apenas e tão somente oferecer singela contribuição para o desenvolvimento das questões enfrentadas.

## Referências

- ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de direito administrativo*. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.
- BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. 3. ed. São Paulo: Lejus, 1998.
- CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional tributário*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- CARVALHO, Cristiano. *Teoria do sistema jurídico: direito, economia e tributação*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.
- CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário: linguagem e método*. São Paulo: Noeses, 2008.
- CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito Tributário*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- COSTA, Regina Helena. *Princípio da capacidade contributiva*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do Direito* – técnica, decisão, dominação. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LACOMBE, Américo Lourenço Masset. *Princípios constitucionais tributários*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

OLIVEIRA JÚNIOR, Dario da Silva. *Análise jurídica dos princípios tributários da legalidade, anterioridade e capacidade contributiva*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

## **SOB A ÉGIDE DO CONHECIMENTO DIVERSIFICADO**

Michelle de Castro Carrijo<sup>1</sup>

Com a globalização e o avanço das tecnologias de informação e telecomunicação a geração e difusão do conhecimento se tornaram processos cada vez mais intensos, ágeis e constantes, estimulando e ampliando o acesso da sociedade ao aprendizado e à informação.

A Revista IDEA insere-se nesse contexto como um elo articulador promovendo o encontro do conhecimento multidisciplinar aos anseios de um público imerso na busca por enriquecimento intelectual por meio da troca de ideias e informações. Composta de trabalhos que abordam, a partir de variadas perspectivas, temas relacionados ao setor organizacional, à finanças, relações internacionais, educação e direito, a Revista cumpre importante papel na difusão do conhecimento a partir de um rico repertório acadêmico.

O primeiro artigo dessa edição, **A IMPORTÂNCIA DO FLUXO DE CAIXA NA TOMADA DE DECISÃO PARA COMPRAS DE PME'S**, trata do debate teórico sobre a importância do fluxo de caixa para a tomada de decisão, em particular, nas pequenas e médias empresas.

O trabalho de caráter qualitativo, com base no estudo de caso de uma empresa de pequeno porte do ramo alimentício, a Biasi & Ulhoa Comércio de Alimentos Ltda., localizada em Uberlândia (MG), apresenta conceitos e ideias as quais permitem à autora afirmar que, em pequenas e médias empresas (PME's), o fluxo de caixa auxilia o administrador a planejar, organizar, coordenar, dirigir e controlar os recursos financeiros da organização para um determinado período.

E, dentre outros resultados, a pesquisa aponta que é comum às empresas de pequeno porte não possuírem uma gestão financeira ou, que até possuem, contudo, não conseguem fazer o bom uso das ferramentas disponíveis, tais como: o fluxo de caixa, controles financeiros básicos, DRE e o Balanço Patrimonial. Neste sentido, o artigo aponta uma série de alternativas gerenciais que podem auxiliar as PMEs a enfrentarem de forma adequada, os períodos de dificuldades financeiras, bem como torná-las mais fortalecidas para sobreviverem em um mercado no qual a concorrência e a busca pela preferência dos consumidores estão cada vez mais acirradas.

---

<sup>1</sup> Doutora em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia. Professora de Graduação e Pós Graduação da ESAMC/, Uberlândia e Professora Substituta do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: michellecarrijo@yahoo.com.br

O artigo seguinte denominado A QUALIDADE DE VIDA E SAÚDE NO TRABALHO FRENTE ÀS MUDANÇAS DENTRO DE UM SETOR BANCÁRIO - SOLUÇÕES PARA UM MELHOR DESEMPENHO DOS BANCOS analisa o crescimento da preocupação com a qualidade de vida no setor organizacional, partindo da hipótese de que projetos de qualidade de vida favorecem o desenvolvimento pessoal e profissional dos colaboradores de uma empresa, o que consequentemente, tende a elevar o desempenho empresarial, em termos de qualidade e produtividade.

O artigo centra-se no estudo das agências bancárias e, mesclando a utilização de métodos histórico, comparativo e estatístico, constata que há a necessidade de se realizar grandes melhorias na qualidade de vida no trabalho dos colaboradores dessas instituições, as quais devem incluir igualmente questões ergonômicas, de saúde, higiene, segurança, estresse, fadiga física, mental, comunicação, iluminação, ventilação, ruídos do ambiente de trabalho, dentre outros.

Como indicação de melhorias nos postos de trabalho, o artigo sugere mudanças nas mesas, cadeiras, balcões e caixas, com o intuito de não gerarem lesões nos bancários. Ainda aconselha que seja instituída a ginástica laboral a fim de diminuir o estresse, e evitar o aparecimento de DORT/LER (distúrbios osteomusculares relacionados ao trabalho/lesão por esforços repetitivos). Tais iniciativas voltadas para a melhoria da qualidade de vida organizacional são consideradas imprescindíveis para a ampliação da competitividade desse setor, uma vez que o investimento na saúde do capital humano é o vetor de mudanças que o levará a se tornar mais produtivo e lucrativo.

Na sequência tem-se o artigo DELINEAMENTO DO CONTEÚDO JURÍDICO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA, cujo objetivo centra-se no desenvolvimento de uma breve inserção no conteúdo jurídico do princípio constitucional tributário da capacidade contributiva.

O autor afirma que o Direito é um objeto cultural, o qual foi instituído pela sociedade para atender seus anseios no sentido de prevenir e solucionar conflitos de interesses. Estruturado sistematicamente, sua gestão é de responsabilidade do Estado, também sujeito de direito, e que vem a ser um dos maiores usuários do sistema jurídico, justamente em face do modelo do Estado Democrático de Direito em vigor, que impõe uma série de limitações à atuação estatal, provocando o surgimento de inúmeros conflitos entre pessoas políticas e entre estas e os particulares. A manutenção deste Estado depende de recursos financeiros, cuja origem está na arrecadação tributária, que, por sua vez, não ocorre de maneira aleatória, a partir da livre vontade dos governos. Ao contrário, a sanha arrecadatória estatal há de ser

incisivamente limitada, para que o Estado esteja a serviço da sociedade, e não o contrário. Estas garantias têm como base jurídica a institucionalização de valores e limites à atuação estatal por meio de diversos mecanismos jurídicos, como por exemplo, os princípios.

Assim, é possível afirmar que a segurança jurídica, princípio base do Estado Democrático de Direito, no âmbito do fenômeno tributário está alicerçado a partir de princípios, dentre eles, o da capacidade contributiva, que indica que os fatos jurídicos determinantes das regras que pautam a incidência tributária estejam baseados em aspectos que presumem a riqueza, e que, sempre que possível, o legislador deverá respeitar as peculiaridades econômicas dos sujeitos que sofrerão a repercussão do fenômeno tributário.

**Em EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS, FORMAÇÃO DE PROFESSORES E EDUCAÇÃO POPULAR** as autoras apresentam resultados parciais de uma pesquisa bibliográfica e documental sobre o Programa Nacional de Educação em Direitos Humanos, especificamente sobre sua terceira versão, também conhecida como PNDH-3.

O artigo tem como intuito analisar a noção de direitos humanos, o conceito e a finalidade da educação popular no PNDH-3 e suas implicações para a formação e a prática docente. A partir dos resultados encontrados, as autoras, então, afirmam que no PNDH-3 a ênfase do conceito de direitos humanos está na garantia da dignidade humana que nos impõe a obrigação de considerar o Outro; de respeitá-lo em qualquer dimensão humana e em qualquer lugar que ele esteja. Tal noção também é comum à Educação em Direitos Humanos e à Educação Popular. Adicionalmente, pensar na formação e prática docentes orientadas pelo PNDH-3 é desejar a consolidação de uma cultura democrática, cidadã e não violenta.

Assim, o artigo constata que Educação em Direitos Humanos e Educação Popular compartilham ações e finalidades, uma vez que partem dos mesmos princípios, o da autonomia e o da emancipação. Com a análise do PNDH-3, fica claro também para as autoras, a necessidade de inserção na formação inicial e continuada de professores, dos vários níveis educacionais, a Educação em Direitos Humanos, bem como a de elaborar e disponibilizar materiais pedagógicos de apoio a essa formação. Finalmente, o artigo defende que o entendimento sobre o contexto atual, se for crítico, não será uma simples “adaptação”, mas uma inserção consciente no mundo e uma possibilidade efetiva de transformá-lo. Logo, é preciso enxergar a educação como um imperativo da vida humana e compreender a necessidade da humanização das relações institucionais para transformá-las, almejando que os princípios do PNDH sejam plenamente alcançados.

Os autores do artigo intitulado **ONU: UMA ANÁLISE SOBRE SUA ESTRUTURA INSTITUCIONAL E A NECESSIDADE DE REFORMAS EM SEU**

CONSELHO DE SEGURANÇA buscam analisar a necessidade de reformulação do papel e da estrutura institucional da ONU a partir das principais mudanças na conjuntura internacional, bem como nas perspectivas em que se articulam e desenrolam as relações internacionais diante de um contexto mutável e globalizado. A questão que norteia o desenvolvimento do presente trabalho encontra-se na constatação de que o poder destinado a uns, no interior da organização, não é o mesmo que a outros - essa observação é tema de discussão e análise de muitos estudiosos que buscam explicar, mas acima de tudo, questionar a razão pela qual decisões mundiais importantes, como sobre a paz e a segurança internacionais, concentram-se nas mãos de apenas cinco países (Estados Unidos, Rússia, China, França e Reino Unido), que constituem o Conselho de Segurança da ONU.

O objetivo do artigo, então, é mostrar que o cenário internacional à luz dos princípios defendidos pela ONU constitui-se em um ambiente moldado por decisões “egoístas”, firmadas pela ação de um colegiado de potências surgido em um contexto específico que não o faz-se mais e, que, portanto, está longe de refletir a realidade política e econômica do mundo atual, necessitando de fortes transformações.

Por sua vez, em OS ESTABELECIMENTOS PENAIS os autores visam minimizar a dificuldade que se observa quanto à compreensão a respeito do local em que o inculpado provisório permanece em cárcere e, se condenado, como ocorre o cumprimento da sua pena. Para tanto, o artigo realiza uma breve abordagem histórica da pena privativa de liberdade, evidenciando a origem e a função do estabelecimento denominado prisão. Na sequencia, analisa a evolução dos sistemas prisionais no mundo bem como o reflexo da aludida evolução no Brasil, atentando-se para a situação crítica na atualidade brasileira, fundamentalmente no que tange à insuficiência de estabelecimentos prisionais e o volume de presos provisórios e condenados. Em suas considerações finais, os autores defendem que as divergências nos regimes de cumprimento de pena não são oriundas de falhas do Poder Judiciário, mas sim de uma insuficiência do Estado que não oferece o número de estabelecimentos prisionais corretos para cada espécie de cumprimento de pena.

Completando esse número da Revista IDEA, o artigo PROCESSO, DEMOCRACIA E CONSTITUIÇÃO: BREVE ANÁLISE DO MODELO CONSTITUCIONAL DE PROCESSO tem como objetivo demonstrar a existência de um Modelo Constitucional de Processo, que se encontra presente em todo ordenamento jurídico cuja base seja uma Constituição Moderna (Constituições de Estados Democráticos de Direito). Para o autor, o Direito, como um todo, encontra-se, atualmente, submetido à Ordem Constitucional.

A partir de um breve delineamento histórico do Modelo Constitucional de Processo e de uma revisão analítica de trabalhos nacionais e internacionais que defendem o mesmo ideário, o autor conclui a priori que o modelo constitucional de processo estabelece um modelo único de processo, pautado nos valores estabelecidos pela Constituição, ao qual os diferentes ramos do direito processual estão submetidos. É um modelo processual que visa não só estabelecer uma fonte processual geral, mas também estabelecer e implementar a própria Constituição, bem como suas garantias, sejam elas processuais ou materiais, visto que, quando não implementados voluntariamente pelo Estado e(ou) Sociedade, é através do processo que se obtém a tutela dos direitos.

O autor finaliza reafirmando que o estudo, bem como a construção, aplicação e efetivação do modelo constitucional do processo têm como fonte a Constituição, principalmente seus direitos e garantias fundamentais, preponderantemente estabelecidos em forma de princípios processuais, visto que são eles os mandamentos de otimização que vão estabelecer o estado ideal de processo a ser perseguido pelos juristas.

Para finalizar o presente editorial, agradeço sinceramente o convite e a oportunidade de entrar em contato com conteúdos acadêmicos tão diversos. E deixo aqui o desejo que, assim como eu, vários leitores possam saborear a rica experiência que é a imersão em um mundo de horizontes infinitos quando se tem em mente que o conhecimento não tem fim e é a única coisa que não se pode roubar do homem.

Boa leitura!

## **EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS, FORMAÇÃO DE PROFESSORES E EDUCAÇÃO POPULAR**

### **HUMAN RIGHTS IN EDUCATION, TRAINING OF TEACHERS AND POPULAR EDUCATION**

Alline Grazielle Neves Costa<sup>1</sup>  
Gercina Santana Novais<sup>2</sup>

**Resumo:** Este texto apresenta resultados parciais de uma pesquisa bibliográfica e documental sobre o Programa Nacional de Educação em Direitos Humanos, especificamente a terceira versão desse Programa, também conhecida como PNDH-3. A referida pesquisa visou analisar a noção de direitos humanos, o conceito e a finalidade da educação popular no PNDH -3 e suas implicações para a formação e a prática docente. Os resultados da pesquisa permitem afirmar que no PNDH-3 a ênfase do conceito de direitos humanos está na garantia da dignidade humana que nos impõe a obrigação de considerar o Outro, de respeitá-lo em qualquer dimensão humana e em qualquer lugar que ele esteja. Essa noção também é comum à Educação em Direitos Humanos e à Educação Popular. Além disso, pensar na formação e prática docentes orientadas pelo PNDH – 3 é desejar a consolidação de uma cultura democrática, cidadã e não violenta.

**Palavras-chaves:** Educação; Direitos Humanos; Educação Popular.

**Abstract:** This paper presents partial results of a literature review and documentary about the National Human Rights Education, specifically the third version also known asPNDH-3. That research aimed to analyze the notion of human rights, the concept and purpose of popular education in PNDH - 3 and its implications for training and teaching practice. The survey results have revealed that, in PNDH-3, the emphasis on the concept of human rights is the guarantee of human dignity that imposes an obligation to consider the other, to respect it in any human dimension and wherever it is this notion is also common to Human Rights Education and Popular Education in addition, training in thinking and practice-oriented faculty PNDH - 3 is desired to consolidate a democratic culture, civic and non-violent.

**Keywords:** Education; Human Rights; Popular Education.

<sup>1</sup> Mestranda em Educação pela Universidade Federal de Uberlândia. Professora de História. E-mail:[historialline@hotmail.com](mailto:historialline@hotmail.com).

<sup>2</sup> Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail:[gercinanovaes@yahoo.com.br](mailto:gercinanovaes@yahoo.com.br).

## 1. Introdução

Ainda é tímida a introdução da temática dos Direitos Humanos na formação inicial e continuada dos educadores no Brasil. No entanto, é urgente a modificação dessa situação, uma vez que, por um lado, identificamos a ampliação dos movimentos sociais que lutam ativamente pelo estabelecimento da cidadania ativa e pela vigência da terceira versão do Programa Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNDH-3). Por outro lado, verificamos que a violação sistemática dos direitos humanos é uma conduta incompatível com qualquer projeto nacional que vise a uma sociedade justa, igualitária e não violenta.

A essência pura e simples de educação em direitos humanos consiste na criação e socialização de uma cultura que contribua para fortalecer ou empoderar os grupos vulneráveis ou vítimas de violação dos direitos humanos, ancorada no reconhecimento de que todas as pessoas devem ser respeitadas em sua condição humana e de sujeitos de direitos.

Assim, pensar a Educação em Direitos Humanos demanda um projeto educativo emancipatório, por meio do qual, podemos relacionar a Educação em Direitos Humanos com a Educação Popular, cujos princípios foram sonhados e praticados por Paulo Freire.

A Educação Popular nasceu por volta da década de 50 do século XX, através dos debates e questionamentos sobre as práticas educativas na modalidade de Educação de Jovens e Adultos. Nessa época já havia uma grande insatisfação por parte da maioria dos educadores em relação ao tipo de educação insuficiente para atender às necessidades dos indivíduos e, por isso, eles se preocupavam em trazer para sala de aula a realidade de vida dos seus educandos, oriundos das classes populares.

Portanto, não bastava transmitir conhecimento, era necessário formar pessoas que soubessem lidar com a realidade vivida de forma mais crítica e autônoma.

No entanto, a Educação Popular só ganhou visibilidade por meio das experiências desenvolvidas por Freire (1970), quando este entendeu a educação como um ato político e de humanização. Tal educação consiste em uma prática emancipatória que tem como ponto de partida a própria prática social do educando.

O processo educativo nessa visão sugere que somos seres de transformação e não de adaptação e que não estamos nesse mundo apenas com um objeto a mais precisamos participar da realidade como sujeitos críticos e históricos. Como se percebe, é a educação que dá sentido à vida das pessoas envolvidas nessa experiência, tanto educador como educando, pois possibilita a busca por um entendimento crítico da realidade. Assim,

[...] a educação como prática de liberdade, abomina a ideia do homem abstrato, desligado do mundo e também a ideia do mundo como uma realidade ausente dos homens e suas relações com o mundo como uma realidade em transformação. Por meio da problematização dessa realidade, a educação libertadora busca permanentemente refletir como os homens “estão sendo no mundo” se empenhando na desmistificação da realidade (FREIRE, 1970, p. 67).

Tendo em vista o exposto, este texto apresenta resultados parciais de uma pesquisa bibliográfica e documental sobre o Programa Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNDH- 3) (2010).

Essa pesquisa visou identificar e analisar a noção de direitos humanos e as aproximações das formulações ali contidas com o conceito e a finalidade da educação popular, bem como analisar as implicações do PNDH-3 para a formação e a prática docente.

Para a análise do referido Programa, utilizamos procedimentos da análise de conteúdo de Bardin (2010). Após a leitura do texto, foram estabelecidos dois eixos de análise: 1º) noção de direitos humanos, educação em direitos humanos e educação popular; 2º) orientações para a formação e práticas docentes.

A seguir, apresentamos a reflexão sobre educação em direitos humanos e educação popular, com base nos resultados da referida pesquisa.

## **2. Conceito de direitos humanos, educação em direitos humanos e educação popular**

Atualmente, o reconhecimento e a proteção dos direitos do homem estão na base das contribuições democráticas modernas, principalmente após as Nações Unidas proclamarem de 1º de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 2004 como a Década das Nações Unidas para a Educação em Direitos Humanos e, para tanto, propõem como educação em direitos humanos:

Treinamento, disseminação e esforços de informação objetivando a construção de uma cultura universal de direitos humanos através da partilha de conhecimento, competência e habilidades e da moldagem de atitudes, que são direcionadas ao fortalecimento do respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais; ao desenvolvimento completo da personalidade humana e de seu senso de dignidade; à promoção da compreensão,

tolerância, igualdade entre os sexos e amizade entre todas as nações, pessoas e grupos raciais, nacionais, étnicos, religiosos e linguísticos; à capacitação de todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre; a ampliação de atividades das Nações Unidas para manutenção da paz (ONU, 1995).

No entanto, é preciso deixar claro que as reflexões sobre “direitos” e “Direitos Humanos” que aqui faremos serão fundamentadas nas ideias e estudos de Benevides (1994), Comparato (1999), Herkenhof (1994) e Morais (1998). Os referidos autores compartilham a ideia de que os direitos humanos são direitos comuns a todos os seres humanos, mas abordam aspectos diferentes em suas formulações sobre essa temática.

Para Morais (1998, p. 20) os Direitos Humanos “colocam-se como uma das previsões absolutamente necessárias a todas as Constituições, no sentido de consagrar o respeito à dignidade humana, garantir a limitação de poder e visar o pleno desenvolvimento da personalidade humana”.

Herkenhof (1994) também associa a noção de Direitos Humanos à concepção da dignidade humana:

Por direitos humanos ou direitos do homem são, modernamente, entendidos aqueles direitos fundamentais que o homem possui pelo fato de ser homem, por sua própria natureza humana, pela dignidade que a ela é inerente. São direitos que não resultam de uma concessão da sociedade política. Pelo contrário, são direitos que a sociedade política tem o dever de consagrar e garantir (HERKENHOF, 1994, p.30).

Já Benevides (1994) entende que os direitos humanos:

São aqueles direitos comuns a todos os seres humanos, sem distinção de raça, sexo, classe social, religião, etnia, cidadania política ou julgamento moral. São aqueles que decorrem do reconhecimento da dignidade intrínseca a todo ser humano. Independem do reconhecimento formal dos poderes públicos – por isso são considerados naturais ou acima e antes da lei -, embora devam ser garantidos por esses mesmos poderes (BENEVIDES, 1994, p.8).

No entanto, Comparato (1999) alerta para o fato de que:

embora os Direitos Humanos estejam associados à dignidade da pessoa humana, essa dignidade não consiste apenas no fato de ser ela diferentemente das coisas, um ser considerado e tratado como um fim em si e nunca como um meio para a consecução de determinado resultado. Ela resulta também do fato de que, por sua vontade racional, só a pessoa vive em condições de autonomia, isto é, como ser capaz de guiar-se pelas leis que ele próprio edita. Daí decorre, como assinalou o filósofo, que todo homem tem dignidade e não um preço, como as coisas (COMPARATO, 1999, p.20).

Podemos ainda entender a noção de dignidade humana retomando formulações de Ingo Wolfgang Sarlet (2001), quando propôs uma conceituação jurídica:

Temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão dos demais seres humanos (SARLET, 2001, p. 60).

Dessa forma, a dignidade da pessoa humana ganha destaque nos debates sobre Direitos Humanos e esses conceitos, direitos humanos e dignidade humana, por possuírem uma relação dialética entre si, são considerados princípios que representam aquilo de que as pessoas precisam para viver com dignidade (como os direitos à vida, à alimentação, à saúde, à moradia, à educação, à liberdade de expressão, à liberdade política etc.) e com aspirações de justiça de todos os povos e pessoas. Isso implica, pois, um compromisso de todos para a constituição de uma nova ética mundial.

Partindo desse pressuposto, a noção de dignidade sugere a garantia de liberdade e de autonomia do sujeito e tem como características fundamentais:

a) a dignidade da pessoa humana reporta-se a todas e cada uma das pessoas e é a dignidade da pessoa individual e concreta; b) cada pessoa vive em relação comunitária, mas a dignidade que possui é dela mesma, e não da situação em si; c) o primado da pessoa é o do ser, não o do ter; a liberdade prevalece sobre a propriedade; d) a proteção da dignidade das pessoas está para além da cidadania (...) e postula uma visão universalista da atribuição de direitos; e) a dignidade da pessoa pressupõe a autonomia vital da pessoal, a sua autodeterminação relativamente ao Estado, às demais entidades públicas e às outras pessoas (MIRANDA, 1991, p.169).

Nessa perspectiva, o preconceito e a discriminação de mulheres, negros, índios, homossexuais, portadores de necessidade especiais, e de tantos outros excluídos, nos mostram a falta de compreensão da noção da dignidade humana que nos impõe a obrigação de considerar o Outro, de respeitá-lo em qualquer dimensão humana e em qualquer lugar que ele esteja.

A dignidade humana, por isso, é considerada o cerne da Declaração dos Direitos Humanos, pois em seu preâmbulo já anuncia e reconhece a dignidade inerente a todos os membros da família humana.

Para o estabelecimento de relações não violentas e de acolhimento é preciso que haja a compreensão da dignidade humana tal como é considerada na Declaração dos Direitos Humanos, ou seja, como um valor inerente ao ser humano, que nos faz considerá-los como algo diferente de uma coisa, de um objeto.

Para propagar essas noções é fundamental que essa discussão chegue a nossas escolas por meio da Educação em Direitos Humanos, para que, enfim, tenhamos nessas instituições uma formação cidadã calcada numa visão crítica de valores, atitudes e relações de respeito e valorização das diferenças.

A Declaração de Viena (1993) priorizou a importância da educação em direitos humanos no contexto da educação formal e não formal e fomentou uma preocupação mundial com a afirmação dos direitos humanos e a luta pela sua efetivação, pois é um projeto que visa à paz:

A educação em direitos humanos deve incluir a paz, a democracia, o desenvolvimento e a justiça social, tal como previsto nos instrumentos internacionais e regionais de direitos humanos, para que seja possível conscientizar todas as pessoas em relação à necessidade de fortalecer a aplicação universal dos direitos humanos (PROGRAMA DE AÇÃO E DECLARAÇÃO DE VIENA, 1993).

A preocupação e o interesse com a promoção de uma educação orientada para os direitos humanos no Brasil ganharam maior projeção em meados dos anos 1990 com a definição, em 1995, da década da educação em direitos humanos, encerrada em 2004, com a aprovação, no ano seguinte, do Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos (PMEDH) e seu Plano de Ação. Esse debate repercutiu no Brasil no mesmo período,

especialmente no âmbito das organizações da sociedade civil. Em 2003, esse programa ganhou maior institucionalidade com a criação do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos, cujas diretrizes nacionais foram desenvolvidas a partir de 1996, ano de lançamento do primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-1), e que orientam a atuação do poder público no âmbito dos Direitos Humanos.

O PNDH-1 foi revisado e atualizado em 2002 e ampliado com a incorporação dos direitos econômicos, sociais e culturais, o que resultou na publicação do segundo Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-2.)

A terceira versão do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), decreto n. 7.037, de 21 de Dezembro de 2009, se difere dos outros dois, pois sua elaboração contou com a participação de diversos sujeitos e se concretizou por meio da necessidade de incorporar as resoluções da 11º Conferência Nacional de Direitos Humanos (2006), dentre elas as que tratam da igualdade racial, dos direitos da mulher, do idoso e das pessoas com deficiência, entre outros.

Entre seus avanços destaca-se a transversalidade e inter-ministerialidade de suas diretrizes, de seus objetivos estratégicos e de suas ações programáticas na perspectiva da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos.

Mas, qual é a noção de direitos humanos presente no PNDH-3? Qual é o vínculo entre educação em direitos humanos proposto pelo PNDH-3 e educação popular? A elaboração de respostas para essas questões demanda rememorar que: “Os princípios históricos dos Direitos Humanos são orientados pela afirmação do respeito ao outro e pela busca permanente da Paz. Paz que, em qualquer contexto, sempre tem seus fundamentos na justiça, na igualdade e na liberdade” (BRASIL, PNDH-3, 2010, p.15).

Consideramos o PNDH-3 um instrumento orientador e fomentador das ações de educação em direitos humanos, especialmente por parte das políticas públicas nas áreas da educação básica, superior, educação não formal, dos sistemas de justiça e segurança e da mídia.

Esse Programa visa, sobretudo, à promoção e difusão de uma cultura de direitos humanos no país. A educação, por sua vez, é entendida como um meio privilegiado para atuar nessa direção (PNDH-1, 2006) porque tal programa traz, claramente, uma compreensão sobre educação em direitos humanos, conforme podemos verificar no trecho a seguir:

A educação em Direitos Humanos, como canal estratégico capaz de produzir uma sociedade igualitária, extrapola o direito à educação permanente e de qualidade. Trata-se de mecanismo que articula, entre outros, elementos: a) a apreensão de conhecimentos historicamente construídos sobre Direitos Humanos e a sua relação com os contextos internacional, nacional, regional e local; b) a afirmação de valores, atitudes e práticas sociais que expressem a cultura dos Direitos Humanos em todos os espaços da sociedade; c) a formação de consciência cidadã capaz de se fazer presente nos níveis cognitivo, social, ético e político; d) o desenvolvimento de processos metodológicos participativos e de construção coletiva, utilizando linguagens e materiais didáticos contextualizados; e) o fortalecimento de políticas que gerem ações e instrumentos em favor da promoção, da proteção e da defesa dos Direitos Humanos, bem como da reparação das violações (BRASIL, PNDH, 2006, p. 150).

Além disso, o referido Programa reconhece o papel das instituições de educação formal e informal na criação de uma cultura pautada pelos direitos humanos. Uma educação pautada nos Direitos Humanos consagra uma cultura de respeito à dignidade humana, do desenvolvimento de sentimentos e atitudes de solidariedade e, principalmente, na percepção das consequências pessoais e sociais de cada escolha. O que seria isso senão os princípios de uma educação crítica, cidadã e popular?

Cidadania plena e Direitos Humanos estão intimamente ligados. Não se pode falar de um sem tocar no outro, pois ambos, de forma bem objetiva, buscam o reconhecimento da igualdade de todos e isto fica visível na própria evolução que o conceito de cidadania sofre ao longo da História. Seu significado esbarra com a história dos direitos humanos, a história das lutas das pessoas para a afirmação de valores éticos, como a liberdade, a dignidade e a igualdade de todos os Humanos.

Quando se analisa o PNDH- 3, fica evidenciado que não é possível falar sobre cidadania sem falar da luta por justiça, democracia e outros direitos fundamentais, conceitos esses caros à educação popular.

Nessa perspectiva, a Educação em Direitos Humanos e a Educação Popular são sinônimos de educação emancipatória e libertária, como já afirmamos acima. Elas se configuram como um desafio em nossa sociedade, marcada pelas heranças do escravismo, autoritarismo, patrimonialismo, poucos investimentos na educação, má remuneração dos professores, violência nas escolas, entre outras mazelas que acabam por criar um ambiente de grandes contradições e de desigualdade de oportunidades.

A Educação Popular e a Educação em Direitos Humanos podem transpor os muros das escolas e levar o aluno a um diálogo com o mundo e a incitá-lo ao questionamento e ao

reconhecimento do outro. Dessa forma, podem contribuir para o desenvolvimento de uma visão crítica da realidade e de uma consciência de sujeito histórico que pode se libertar de toda opressão e de toda injustiça.

Educar e educar-se em Direitos Humanos é humanizar-se; nos ensinamentos de Paulo Freire (1996) isto implica em reconhecer que o ser humano é singular e histórico, pois “Afinal, minha presença no mundo não é a de quem a ele se adapta, mas a de quem nele se insere. É a posição de quem luta para não ser objeto, mas sujeito também da História” (FREIRE, 1996, p.54).

Dessa forma, uma práxis pedagógica que privilegia as experiências cotidianas dos educandos e valoriza sua identidade social e cultural promove a necessidade de se problematizar e desvendar criticamente a realidade e, assim, agir para a transformação, criando e recriando novos contextos sociais de igualdade, respeito e justiça.

Neste sentido, a educação é um direito, se quisermos ter uma vida verdadeiramente humana, que é, em suma, uma resposta ao chamado a sermos mais humanos. Disso decorre a importância da inclusão na formação docente da educação em direitos humanos.

### **3. Orientações para a formação e práticas docentes**

O PNDH-3 é estruturado em eixos orientadores: Interação Democrática entre Estado e Sociedade Civil; Desenvolvimento e Direitos Humanos; Universalização dos Direitos em um contexto de Desigualdade; Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência; Educação e Cultura em Direitos Humanos; Direito à Memória e à Verdade.

De acordo com o PNDH-1, a educação em direitos humanos deve ser promovida em três dimensões:

- a) conhecimentos e habilidade: compreender os direitos humanos e os mecanismos existentes para a sua proteção, assim como incentivar o exercício de habilidades na vida cotidiana;
- b) valores, atitudes e comportamentos: desenvolver valores e fortalecer atitudes e comportamentos que respeitem os direitos humanos;
- c) ações: desencadear atividades para a promoção, defesa e reparação das violações aos direitos humanos (BRASIL, PNDH, 2006, p. 23).

Essa proposta contempla a ideia de uma educação que proporciona a valorização do ser humano, ou seja, uma educação "libertadora", sendo, portanto, um veículo de

transformação da realidade social, impulsionando o educador e o educando para a conquista de uma sociedade mais solidária e de respeito às diferenças.

Indo além, essa noção de educação poderia atender às exigências contidas na Lei de Diretrizes Básicas (Lei 9394/96 - LDB) que é a lei orgânica e geral da educação brasileira, que dita as diretrizes e as bases da organização do sistema educacional, e no próprio Programa Nacional de Educação em Direitos Humanos, que visa à formação cidadã do educando.

Nessa perspectiva, o currículo escolar que busca suas fontes de inspiração no saber e nas necessidades do contexto social, ao inserir a temática dos Direitos Humanos, contempla esta proposta de formação para a cidadania.

No exercício da função social das instituições de ensino o professor que considera o Programa Nacional de Educação em Direitos Humanos comprehende sua prática docente enquanto uma dimensão social de formação humana e pensa a educação como instrumento de transformação, de exercício e de busca por direitos, além de entendê-la à luz das palavras de Paulo Freire:

O exercício de pensar o tempo todo, de pensar à técnica, de pensar o conhecimento enquanto se conhece, de pensar o quê das coisas, o para quê, o como, o em favor de quê, de quem, o contra quem são exigências fundamentais de uma educação democrática à altura dos desafios do nosso tempo (FREIRE, 1998, p.102).

É preciso ressaltar que, embora seja possível reconhecer avanços na proliferação de práticas educativas críticas e transformadoras, infelizmente, o modelo majoritário é o da educação bancária, ou seja, o educador deposita “saberes” que os educandos, recebem, memorizam, repetem e, em seguida, são avaliados.

O saber é dado, fornecido de cima para baixo, de forma autoritária. O ensino é um ato de depositar, de transferir e de transmitir valores e conhecimentos que perpetuam uma sociedade opressora e injusta.

Nesse processo, o educando é um mero objeto e é estimulado a manter uma relação constante de dependência e subordinação, perdendo nessa dinâmica a sua autonomia e criticidade.

Por isso, nas palavras de Freire (2001) fica o alerta contra esse tipo de educação:

Por isto repudio a ‘pedagogia bancária’ e proponho e defendo uma pedagogia crítico-dialógica, uma pedagogia da pergunta. A escola pública que desejo é a escola onde tem lugar de destaque a apreensão crítica do conhecimento significativo através da relação dialógica. É a escola que estimula o aluno a

perguntar, a criticar, a criar; onde se propõe a construção do conhecimento coletivo, articulando o saber popular e o saber crítico, científico, mediados pelas experiências do mundo (FREIRE, 2001, p. 83).

Segundo os ensinamentos de Paulo Freire (1996), ensinar não é apenas transferir conhecimento: exige risco, curiosidade, alegria, esperança, comprometimento, saber escutar, disponibilidade para o diálogo, humildade, tolerância, exige apreensão da realidade, acima de tudo vocação e muito amor à profissão.

Pensar na formação e nas práticas docentes orientadas pelo Programa Nacional de Educação em Direitos Humanos é desejar a consolidação de uma cultura democrática, cidadã e não violenta. É acreditar no papel imensurável do professor como transformador social, pois como mostra Freire (1996, p. 98) “ensinar exige compreender que a educação é uma forma de intervenção no mundo.”

E qual proposta de educação poderia atender a estes anseios senão a de educação popular que se orienta pelos princípios da autonomia, da emancipação dos oprimidos e da leitura crítica do mundo, pois espera-se que onde há educação estes valores precisam estar presentes e ainda mais:

Ensinar exige respeito aos saberes dos educandos. [...] Por que não aproveitar a experiência que tem o aluno de viver em áreas da cidade descuidada pelo poder público para discutir, por exemplo, a poluição dos riachos e dos córregos e os baixos níveis de bem-estar das populações os lixões e os riscos que oferecem à saúde das gentes. [...] Por que não discutir com os alunos a realidade concreta a que se deva associar a disciplina cujo conteúdo se ensina, a realidade agressiva em que a violência é constante e a convivência das pessoas é muito maior com a morte do que com a vida? (OLIVEIRA, 1995, p.33).

A prática docente crítica envolve um movimento dinâmico entre educador e educando no qual há um aprendizado mútuo, cujo ponto de partida é a prática social vinculada à orientação teórica emancipatória.

Por esse motivo a ação educativa deve estar comprometida com as classes populares para que haja uma tomada de consciência crítica e, consequentemente, uma práxis libertadora que entenda o mundo como um espaço de possibilidades.

Nesse contexto, é importante destacarmos que a análise do PNDH-3 mostrou que precisamos educar desde cedo nossos alunos para a compreensão de que a participação no espaço público não deve se restringir a poucos cidadãos.

Além disso, a luta por direitos, pela igualdade e pelo respeito não deve ser somente dos movimentos sociais organizados ou não, estas ações são de todos e todas. Devemos acreditar, assim como Arendt (1987), no milagre do novo:

Porque é a pluralidade humana a condição de existência do homem sobre a terra: somos seres racionais igualmente humanos, mas cada qual apresenta diferenças e variações em seus caracteres individuais e para que se reflitam estas diferenças necessitamos de constante presença e contínuo diálogo com os outros (ARENDT, 1987, p. 151).

Nessa perspectiva o PNDH-3 pensa a educação e a cultura em direitos humanos como esse “milagre do novo”, pois visa à formação coletiva de uma nova mentalidade para o exercício da solidariedade, do respeito às diferenças e das relações de não violência.

Além disso, o PNDH também indica que,

[...] desde a infância, a formação de sujeitos de direito, priorizando as populações historicamente vulnerabilizadas. A troca de experiências de crianças de diferentes raças e etnias, imigrantes, com deficiência física ou mental, fortalece, desde cedo, sentimento de convivência pacífica. Conhecer o diferente, desde a mais tenra idade, é perder o medo do desconhecido, formar opinião respeitosa e combater o preconceito, às vezes arraigado na própria família. No Programa, essa concepção se traduz em propostas de mudanças curriculares, incluindo a educação transversal e permanente nos temas ligados aos Direitos Humanos e, mais especificamente, o estudo da temática de gênero e orientação sexual, das culturas indígena e afro-brasileira entre as disciplinas do ensino fundamental e médio. No ensino superior, as metas previstas visam a incluir os Direitos Humanos, por meio de diferentes modalidades como disciplinas, linhas de pesquisa, áreas de concentração, transversalização incluída nos projetos acadêmicos dos diferentes cursos de graduação e pós-graduação, bem como em programas e projetos de extensão (BRASIL, PNDH, 2006, p.150).

O referido Programa destaca a necessidade de ampliar mecanismos de produção de materiais pedagógicos e didáticos para a Educação em Direitos Humanos; adoção de critérios de avaliação e seleção de obras didáticas do sistema de ensino, em formato acessível a todos, e o estabelecimento de diretrizes curriculares para todos os níveis e modalidades de ensino para inclusão de educação e cultura em direitos humanos.

Em relação à formação docente, consta no Programa a exigência de formação inicial e continuada em direitos humanos. A Diretriz 19, do PNDH-3, estabelece o "Fortalecimento

dos princípios da democracia e dos Direitos Humanos nos sistemas de educação básica, nas instituições de ensino superior e nas instituições formadoras". Nessa direção, pode-se ressaltar uma de suas ações programáticas:

b) Promover a inserção da educação em Direitos Humanos nos processos de formação inicial e continuada de todos os profissionais da educação, que atuam nas redes de ensino e nas unidades responsáveis por execução de medidas socioeducativas (BRASIL, PNDH, 2006, p. 155).

Considera-se que a formação acadêmica de profissionais da educação possui duas etapas, a inicial e a continuada. A educação inicial seria aquela adquirida com a conclusão do curso de bacharel ou licenciatura de uma determinada área do conhecimento.

Já a educação continuada pode ser compreendida como a ampliação da formação inicial do profissional que se vê constantemente envolvido em cursos de especializações e outras atividades com o mesmo propósito.

Percebe-se que nessas duas etapas de formação ainda é tímida a temática sobre direitos humanos fazendo parte de disciplinas e currículos das universidades. Nesse sentido, o Programa mostra a necessidade de incluir os Direitos Humanos em diferentes cursos de graduação, pós-graduação e extensão universitária.

A grande contribuição do PNDH-3 para a formação continuada de professores é o fomento à criação de espaços e oportunidades para que eles possam refletir sobre sua prática educativa e, assim, tendo a vida cotidiana como referência contínua, garantir uma educação fundamentada na tolerância, na valorização da dignidade, nos princípios democráticos e na promoção da não violência.

Ainda o PNDH-3 trata a educação não formal como um espaço possível para a educação em Direitos Humanos e orienta para o fato de que é imprescindível que nos programas de capacitação de lideranças comunitárias e nos programas de qualificação profissional sejam feitas discussões pautadas pelos princípios de emancipação e autonomia.

#### **4. Considerações finais**

Neste texto tivemos o propósito de apresentar e discutir resultados parciais de uma pesquisa bibliográfica e documental sobre o Programa Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNDH-3).

Essa pesquisa visava identificar e analisar a noção de direitos humanos e as aproximações das formulações ali contidas com o conceito e a finalidade da educação popular, bem como analisar as implicações do Programa para a formação e a prática docente.

No decorrer do texto, expusemos os achados da pesquisa que permitem afirmar que no PNDH-3 a ênfase do conceito de direitos humanos está na garantia da dignidade humana que nos impõe a obrigação de considerar o Outro, de respeitá-lo em qualquer dimensão humana e em qualquer lugar que ele esteja. Essa noção também é comum à Educação em Direitos Humanos e à Educação Popular.

Além disso, pensar na Formação e prática docentes orientadas pelo PNDH-3 é desejar a consolidação de uma cultura democrática, cidadã e não violenta.

Educação em Direitos Humanos e Educação Popular compartilham ações e finalidades, pois se orientam pelos princípios da autonomia e da emancipação; e pensar na Formação e prática docentes orientadas pelo Programa Nacional de Educação em Direitos Humanos é desejar a consolidação de uma cultura democrática, cidadã e não violenta.

Para tanto, como mostrou a análise do PNDH-3, é necessário incluir na formação inicial e continuada de professores dos vários níveis educacionais a Educação em Direitos Humanos, bem como elaborar e disponibilizar materiais pedagógicos de apoio a essa formação em direitos humanos.

Finalmente, aprendemos que o entendimento sobre o mundo que habitamos, se for crítico, não será uma simples “adaptação”, mas uma inserção consciente no mundo e uma possibilidade efetiva de transformá-lo. Neste sentido, a educação é um imperativo da vida humana, ou seja, ela é uma realidade que se impõe, se quisermos ter uma vida verdadeiramente humana. Isso significa dizer, em suma, que precisamos humanizar nossas relações nas instituições para transformá-las, almejando que os princípios do PNDH sejam plenamente alcançados.

## Referências

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. São Paulo: Universitária, 1987.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2010.

BENEVIDES, Maria Victoria. Cidadania e justiça. *Ideias*, nº 21, 1994, p. 7-16.

BRASIL. *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH)*/ Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República – Brasília: SEDH/PR, 2006.

BRASIL. *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*/ Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República – Brasília: SEDH/PR, 2010.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999.

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE DIREITOS HUMANOS. Declaração e Programa de ação da Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos, Viena, 1993. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/sedh>>. Acesso em: 02 abr. 2011.

FREIRE, Paulo. Novos tempos velhos problemas: In: SERBINI, Raquel Volpato (org.). *Formação de Professores*. São Paulo. UNESP, 1998. p. 41-47.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da indignação*: cartas pedagógicas e outros escritos. São Paulo: UNESP, 2001.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. São Paulo: Paz e Terra, 1970.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da Autonomia*: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

HERKENHOFF, João Baptista. *Curso de direitos humanos – gênese dos direitos humanos*. vol.1. São Paulo: Acadêmica, 1994.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

MORAIS, Alexandre. *Direitos humanos fundamentais*. São Paulo: 2. Ed. Atlas, 1998. (Coleção Temas Jurídicos - vol. 3).

OLIVEIRA, Ana Claudia de. A estesia como condição do estético. In: OLIVEIRA, Ana Claudia de, e LANDOWSKI, Eric (org.) *Do inteligível ao sensível*. São Paulo: EDUC, 1995.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos do Homem*. Adotada e aprovada em Assembléia Geral da ONU no dia 10 de dezembro de 1948. 1995. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br>>. Acesso em: 29 mar. 2011.

PROGRAMA DE AÇÃO E DECLARAÇÃO DE VIENA DE 1993. Disponível em: <[www.presidencia.gov.br/sedh](http://www.presidencia.gov.br/sedh)>. Acesso em: 30 mar. 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

## **ONU: UMA ANÁLISE SOBRE SUA ESTRUTURA INSTITUCIONAL E A NECESSIDADE DE REFORMAS EM SEU CONSELHO DE SEGURANÇA**

## **UNITED NATIONS: AN ANALYZES OF ITS INSTITUTIONAL STRUCTURE AND THE NEED FOR REFORMS IN ITS SECURITY COUNCIL**

Michelle de Castro Carrijo<sup>1</sup>  
Virgínia Beatriz<sup>2</sup>  
William Costa<sup>3</sup>

**Resumo:** O objetivo principal deste trabalho está na análise das modificações sofridas pelo cenário internacional, assim como as nuances que articulam e desenvolvem as relações internacionais diante de um contexto mutável e globalizado referente à Organização das Nações Unidas. Neste contexto, vale ressaltar o surgimento de insatisfações quanto a instituição desde a década de 1980, ao se tratar de reformas, em particular, no Conselho de Segurança, como no que se refere à inserção de países emergentes. Dessa forma, a partir da compreensão da estrutura institucional da ONU busca-se analisar a necessidade de se implementar reformas no interior da organização, fundamentalmente aquelas que tangenciam o Conselho de Segurança bem como analisar as divergências ocorridas no tabuleiro internacional que propiciam o entendimento aprofundado sobre a ideologia de poder e sob sua influência, principalmente, econômica, mas como também política, cultural e social pelo mundo.

**Palavras-chaves:** Organização das Nações Unidas; Poder; Relações Internacionais.

**Abstract:** The main goal of this study is the analysis of the changes which the international scenario has undergone, as well as the nuances that articulate and develop international relations in the face of a changing and globalized context in reference to United Nations. In this context, it is worth highlighting the dissatisfaction stemmed from the 80's, when dealing with reforms both in the Security Council as the participation of developing countries. Thus, from the understanding of the institutional structure of the UN, authors seeks to analyze the need to implement reforms within the organization, primarily those that relate to the Security Council as well as analyzing the differences occurred in the international "chessboard" that may give deeper understanding of the ideology of power and its influence, not only economic but also political, cultural and social throughout the world.

**Keywords:** United Nations; Power; International Relations.

### **1. Introdução**

---

<sup>1</sup> Doutora em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Professora da Escola Superior de Administração, Marketing e Comunicação (ESAMC) - Uberlândia/MG. E-mail: michelle.carrijo@esamc.br

<sup>2</sup> Aluna do curso de Relações Internacionais da Escola Superior de Administração, Marketing e Comunicação (ESAMC) - Uberlândia/MG. E-mail: virginiabeatrizmelo@yahoo.com.br

<sup>3</sup> Aluno do curso de Relações Internacionais da Escola Superior de Administração, Marketing e Comunicação (ESAMC) - Uberlândia/MG. E-mail: william\_19costa@hotmail.com

À medida que o homem aprende a lidar com os inúmeros processos que o circunda, desenvolve maneiras para interpor-se à sociedade e figurá-la à sua forma. Assim, fazem-se também as relações internacionais, que ao decorrer do tempo é modificada e adequada. Aos poucos, a dinâmica internacional impele-se a um contexto de natureza humana tornando-se própria da humanidade. Ribeiro (2005, p.140) explica as mudanças do cenário global, das estruturas de controle político mundial e dos novos pólos de poder como ícones complexos da ordem internacional, afirmando que se admitem interpretações divergentes, principalmente em relação à supremacia nacional norte-americana frente à inglesa ou francesa. Para muitos estudiosos, principalmente os tradicionalistas das escolas europeias, admitir que os Estados Unidos possuem uma maior pré-disposição ao controle mundial é uma ideia conflituosa, uma vez que, afirmam, que as negociações internacionais, em contexto amplo, geram maiores efeitos devido às ações da diplomacia estatal europeia bem como o poder da União Econômica do velho continente.

Na visão progressista de Girault (2009, p.66), há o que ele denomina de processos dinâmicos de integração, que têm como principal função a articulação das relações internacionais. Nessa perspectiva, o autor apresenta que os conflitos entre Estados, muitas vezes, subsidiam o surgimento da cooperação internacional e, consequentemente, trazem ao cenário mundial segurança e prosperidade. Outrora, os mesmos conflitos observados por um lado positivo desencadearam uma série de desequilíbrios no cenário externo causando guerras, segregações populacionais, xenofobia e problemas relacionados com poder.

Dessa forma, assim como houve e, continua havendo, mudanças na conjuntura internacional, as organizações criadas por essa dinâmica, para arquitetar e sistematizar essas relações entre Estados, ora amistosas ora de conflitos, sofrem mudanças importantes, mas também nem sempre positivas.

Biancheri (2005, p.8) defende que, à medida que os organismos internacionais passam a influenciar as áreas em que se dedicam, surgem as teorias de poder de sobreposição ao cenário internacional. Em essência, as teorias de poder se efetivam pela ação política e representativa dos organismos no plano externo frente a uma ação interna, e na delimitação do objetivo central de sua existência. Nessa perspectiva, as correntes teóricas das relações internacionais tentam, de forma abrangente, abordar a presença dos órgãos internacionais como atores importantes para o sistema mundial e, portanto, apesar de representados, principalmente, nos pensamentos liberais e neoliberais é extremamente analisado na teoria behaviorista.

O Behaviorismo, método de estudos das Relações Internacionais surgido no pós-Segunda Guerra Mundial, traz em sua organização de pensamento que as influências geradas pelos órgãos estatais e internacionais (organizações) são formadas por uma combinação de um *Rechtsstaat* (Estado Constitucional), estabelecido pelas Leis internas, e um *Machtstaat* (Estado de Poder), ações derivadas das Leis, que geram efeitos de proteção e controle do bem-estar social; e essa junção de perspectivas, apesar de bastante centrada dentro de um Estado Nacional, não se engendra ao tabuleiro internacional, uma vez que o sistema anárquico é uma condição social, ou seja, todo conjunto de política mundial é descentralizado e heterogêneo e não cumprem uma ordem igualitária à todos os Estados (JACKSON; SORENSEN, 2007, p.12).

Logo, nestas condições, compreender o papel da Organização das Nações Unidas (ONU) se torna de grande importância, uma vez que, tal organização, tem em sua trajetória, o desenvolvimento de ações, na maioria das vezes, superiores a outros órgãos internacionais e a países de menor expressão internacional tornando-o um agente modificador da ordem mundial.

De fato, analisar a forma como a ONU atua no sistema internacional é extremamente importante, porém, essa mesma condição é observada quando se tem em mente a compreensão do poder que alguns países possuem em relação a outros no interior da organização fazendo com que dilemas e contradições se construam sobre esse órgão, aparentemente, responsável pela orientação de todos os outros organismos.

É essa questão que serve de referência para o desenvolvimento do presente artigo: o poder destinado a uns, no interior da organização, não é o mesmo que a outros - essa observação é tema de discussão e análise de muitos estudiosos que buscam explicar, mas, acima de tudo, questionar a razão pela qual decisões mundiais importantes, como sobre a paz e a segurança internacionais, concentram-se nas mãos de apenas cinco países (Estados Unidos, Rússia, China, França e Reino Unido), que constituem o Conselho de Segurança da ONU.

Trata-se, portanto, de um ambiente externo moldado por decisões “egoístas”, firmadas pela ação de um colegiado de potências surgido em um contexto específico que não o faz-se mais. Grandes críticas estão postas, principalmente, em relação aos Estados Unidos que durante seis décadas influenciaram as decisões da ONU e não hesitariam a desobedecê-las quando se tratasse de benefício próprio.

É sabido, porém, que, se um Estado possui o poder suficiente para fazer valer suas decisões fora de suas fronteiras, ele o pode e, consequentemente, o fará, pois não existe

qualquer impedimento de uma autoridade superior, apenas algumas leis sem caráter de eficácia soberana.

## **2. Organização das Nações Unidas (ONU)**

Com o término da Segunda Guerra Mundial o sistema internacional se viu em um ambiente político-econômico enfraquecido. A ideologia de se criar uma Organização que articulasse e promovesse cooperação nas relações internacionais surge no decorrer da década de 1920, quando a corrente de pensamento realista surge com propósito de gerir um mundo otimista que acreditasse no ordenamento internacional através da criação e coordenação de um órgão institucionalizado - Liga das Nações - que punisse a discórdia e fortalecesse as relações estatais (LAMAZIÈRE, 1998, p.88).

A Liga, por sua vez, não perdurou, uma vez que, em primeira instância havia vários percalços em seu caminho, tais como: imparcialidades entre a Alemanha e a Rússia, quanto à assinatura do Tratado de Paz de Versalhes; o dispêndio japonês ao contrapor-se a Manchúria; a discrepância da Grã-Bretanha e da França por nunca terem considerado a Liga uma instituição importante. Porém, o fator de maior peso que levou à dissolubilidade dessa iniciativa originada pelo presidente norte-americano Woodrow Wilson, acontece quando o próprio Senado dos Estados Unidos recusa-se a ratificar o acordo da Liga.

Posteriormente a estes ideários liberais, tomaram-se como base as correntes realistas iniciadas na década de 1930. Opondo-se bruscamente ao liberalismo, o realismo acreditava que as relações internacionais eram advindas das ações humanas, na qual, os homens que as realizavam eram maus e gerariam uma política internacional descentralizada, anárquica. O mesmo anarquismo que gerava mais disputas foi definido, como Keohane (1993, p.97) afirma, de busca pela hegemonia em um regime internacional, pois: “A potência hegemônica ganha capacidade de configurar e dominar seu entorno internacional, enquanto administra um fluxo suficiente de benefícios a pequenas e médias potências para convencê-las de que coincidem em interesses.”.

Ao decorrer da Guerra Fria transcorria, de fato, uma lógica bastante pertinente: muitos países acreditavam que através da cooperação pacífica poderia se estabelecer o término do conflito, entretanto, a outros não tão otimistas, acreditava-se que a guerra bipolarizada traria bons frutos no que tange, principalmente, ao interesse material e a ineficácia da Liga das Nações.

Apesar de possuir, no entanto, poder de instituir sanções econômicas ou militares contra os estados conflituosos, a Liga foi dissolvida, com o início da 2ª Guerra Mundial, pois não havia conseguido cumprir seu objetivo central, qual seja o de estabelecer a cooperação entre as nações, difundindo a paz e a segurança mundial.

A incerteza gerada pelo fracasso da Liga das Nações promovia mais insegurança que credibilidade a uma futura Organização. Crer novamente em um órgão institucionalizado direcionado por alguns países em contextos já não tão semelhantes ao anterior da Segunda Guerra poderia gerar mais conflitos e revoltas. Porém, em 1945, surge a Organização das Nações Unidas a partir da Carta das Nações Unidas com a aprovação de 50 países reunidos em São Francisco (EUA), com o objetivo principal de se evitar o surgimento de novas guerras mundiais, as quais trouxeram grandes perdas humanas e econômicas para diversos países.

A carta das Nações Unidas foi criada posteriormente à decisão principiante dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha em plena Segunda Guerra Mundial, através da Carta do Atlântico, 1941. Este documento pronunciava-se a favor do estabelecimento da paz de forma conjunta e sistêmica com os outros países do mundo, na qual, a única base para se estabelecer a paz duradoura seria a cooperação voluntária de todos os povos livres para evitar uma grande ameaça de agressão. Para tanto, faz-se saber que os ideais buscados na Carta do Atlântico são:

1º- Os países não procuram nenhum engrandecimento; 2º - Não desejam que se realizem modificações territoriais; 3º - Respeitam o direito que assiste a todos os povos de escolherem a forma de governo sob a qual querem viver; 4º - Se empenharão para que todos os estados tenham acesso em igualdade de condições ao comércio e às matérias primas do mundo; 5º - Desejam promover, no campo da economia, a mais ampla colaboração entre todas as nações 6º - Esperam que se estabeleça uma paz que proporcione a todas as nações os meios de viver em segurança dentro de suas próprias fronteiras; 7º - Essa paz deverá permitir a todos os homens cruzar livremente os mares e oceanos; 8º- Acreditam que todas as nações do mundo, por motivos realistas assim como espirituais, deverão abandonar todo o emprego da força (A CARTA DO ATLÂNTICO, 1941).

Ou seja, a Carta das Nações Unidas tem como precursores estabelecidos na Carta do Atlântico. Entretanto, apesar destes princípios, os Estados Unidos e a União Soviética não hesitaram em entrar em Guerra. Ainda assim, voltaram a reiterar através da conferência de Washington em 1942 e a de Moscou em 1943 a necessidade de se criar uma Organização Internacional baseada no princípio da igual soberania dos Estados (SEITENFUS, 2003a, p.93).

A Carta da ONU possuía como eixo-principal eliminar as incongruências e imperfeições jazidas do impasse político da Liga das Nações. Em sua nova constituição enquadrou-se um novo modelo regulatório, em que se fundamentava na soberania estatal, na solução pacífica de conflitos inter-fronteiriços e na restrição ao uso da força. Para tanto, seria de suma importância a jurisprudência do Direito Internacional como coadjuvante e ator principal ao se tratar da regulamentação destes atos.

Assim, Larrañaga (2003, p.7) apresenta que os regimes internacionais moldados pela nova instituição internacional são baseados em três dimensões de investigação:

- 1) Investigação empírica para a paz, que trata dos problemas do passado, no qual estão as informações e os dados;
- 2) Investigação crítica para a paz, que se ocupa das mudanças e informações do presente;
- 3) Investigação construtiva para a paz, que se ocupa do futuro, desempenhando possíveis estratégias de paz.

Todas as dimensões analisadas agem de modo interdisciplinar e, somente assim, foi possível compreender que o processo de governança internacional, posto em prática pela Carta das Nações Unidas, conseguiu apresentar as seguintes características:

1. A comunidade internacional compõe-se de Estados soberanos unidos por denso sistema de relações institucionalizadas; 2. as pessoas oprimidas por potências coloniais têm direito de exprimir livremente os seus interesses; 3. alastrase a aceitação de *standards* e valores que se opõem ao princípio da efetividade do poder; 4. o direito internacional é renovado por novos procedimentos, regras e instituições; 5. princípios jurídicos inovadores orientam os membros da comunidade internacional; 6. a preservação da paz, a promoção dos direitos humanos e a busca da justiça social são prioridades da coletividade de Estados; 7. as desigualdades interindividuais e interestatais dão origem à proposição de novas formas de governança da apropriação e distribuição dos recursos naturais e dos territórios (A CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, s/d).

O princípio universalista, base da nova Organização, fundamentava-se no princípio de isonomia política, na qual, não haveria Estado-membro mais importante do que outros. Nessa perspectiva, através do Contrato Social, pode-se fazer alusão à ONU de modo que todos os países possuem participação igualitária, porém ao se tornarem membros da Organização abdicam de sua soberania parcialmente (ROUSSEAU, 1996, p.22). Nesse sentido, Dag

Hammarskjöld, ex-secretário das Nações Unidas enfatiza que a ONU “não foi criada para conduzir a humanidade ao paraíso, mas para evitar que a sociedade tombasse no inferno”.

Apesar da grande preocupação com a cooperação no Sistema Internacional, visava-se também a influência concedida aos países que participassem de uma organização de cunho global. A exemplo disso, basta observar a trajetória crescente da quantidade de países-membros da organização, que partiu de 51, em 1945, para 192 que é a quantidade de Estados-membros atuais.

Com a configuração bipolarizada do Sistema Internacional e a formação dos eixos de poder estabelecidos no pós-Segunda Guerra, tornava-se, cada vez mais, importante se ter uma Organização interdependente que pudesse gerir os conflitos enfrentados e preveni-los. Assim, é possível compreender, também, que houve uma grande relação entre a evolução de Estados-membros e a paz, podendo esta relação, não ser, em caráter estrito, de estabilidade, mas sim de influências no tabuleiro externo.

## **2.1. Estados Membros e Estrutura Institucional da ONU**

Os Estados-membros que compõem e participam da ação da Organização das Nações Unidas somam-se, assim como apresentado anteriormente, uma quantia bastante expressiva. É importante observar, que todos os países que apresentam assento dentro da Organização são dotados de Soberania reconhecida, restringindo, porém, o Vaticano, Taiwan e o Timor Leste, que, justamente por não terem soberania reconhecida, não compõem a ONU.

De acordo com as regras do Direito Internacional Público um Estado só pode ser reconhecido pela ONU se apresentar quatro características básicas:

- I) População: É o conjunto de indivíduos nacionais ou estrangeiros que habitam uma determinada porção territorial, delimitada por um período de tempo.
- II) Território: Compreende-se por território a reunião da área terrestre somada aos espaços hídricos que estão circunscritos dentro da área limítrofe territorial.
- III) Governo e Capacidade de manter relações internacionais: São características que se completam, pois um Estado precisa ser soberano, ou seja, não deve apresentar um governo subordinado, em que seja delimitado sua atuação no cenário internacional.

Sendo assim, Taiwan e Timor Leste não possuem reconhecimento pela ONU por não serem dotadas de um governo formal e independente, vinculando sua soberania ao domínio da China, naquele, e Indonésia, neste. Entretanto, o Vaticano, apesar de reconhecida sua Personalidade Jurídica pela Itália no Tratado de Latrão (1929), não faz parte da Organização

por ser uma comunidade neutra, em que as pessoas que ali residem preservam seus costumes e cultura originados da Itália como um todo, ou seja, a nacionalidade não limita-se a este local, ainda sim, é possível mencionar o regime teológico como sendo a forma institucional adotada de controle e normativos internos, em que, as considerações e ações advêm e restringem-se do papado (AMARAL, 2006, p.56).

Para se tornar um Estado-membro o país precisa estar disposto a aceitar a regulamentação proposta pela Carta das Nações Unidas. Sua entrada se efetivará pela decisão da Assembleia Geral, sob a supervisão do Conselho de Segurança, que poderá vetar a adesão.

A ONU é composta de três Conselhos, uma Assembleia e um Secretariado. Este último é o principal funcionário administrativo da ONU, responsável por atuar em todas as reuniões dos outros órgãos. É composto por diversos funcionários e um Secretário Geral, indicado pela Assembleia Geral, com mandato de cinco anos.

O Conselho Econômico e social visa promover cooperação internacional e econômica, assim como coordenar as atividades das organizações especializadas nos campos econômico, social, cultural, educacional, sanitário etc. através de consulta ou recomendações. Nesta perspectiva, pode elaborar relatórios ou recomendações para projetos de convenções e organizar conferências internacionais. Além disso, pode consultar ONGs que se ocupem de assuntos de sua competência. Deste órgão participam 54 membros eleitos pela Assembleia Geral e as decisões são tomadas pela maioria dos membros presentes e votantes.

O conselho de Tutela é composto pelos membros permanentes do Conselho de Segurança e é responsável por acompanhar o progresso social de territórios em que ainda não há governo independente.

Enquanto o Conselho de Segurança visa à manutenção da paz e da segurança internacionais, usando se necessário, a força, a Assembleia Geral fornece recomendações a esse Conselho e adota resoluções não-obrigatórias. Ambos de suma importância que serão analisados mais adiante.

### **2.1.1 Assembleia Geral**

Este é o principal órgão deliberativo da ONU, é de competência geral e abrangente de acordo com as finalidades de cooperação internacional em diversas áreas. Da Assembleia participam todos os Estados da Organização das Nações Unidas, em que cada Estado-membro pode ser representado por, no máximo, cinco delegados e cinco suplentes.

A Assembleia Geral é responsável por fornecer recomendações acerca da manutenção da paz e da segurança internacionais; eleição dos membros não-permanentes do Conselho de Segurança; eleição de membros do Conselho Econômico e Social, e dos Conselhos de Tutela; admissão de novos membros; suspensão dos direitos e privilégio; a expulsão dos membros; questões relativas ao funcionamento do sistema de Tutela e questões orçamentárias .

É feita uma reunião por ano, a qual é realizada na terceira terça-feira do mês de setembro e perdura-se até o final do ano. Para o auxílio da Assembleia Geral nesses encontros sete comissões específicas de cada área são formadas: política, política especial (ad hoc), econômica, social, tutelar, administrativa e financeira e comissão jurídica. As sessões podem, ainda, ser convocadas a pedido do Conselho de Segurança, resultando um caráter extraordinário, que se realiza dentro de 24 horas a partir da solicitação (SEITENFUS, 2003b, p.144).

A Assembleia Geral é representada por um Birô<sup>4</sup>, formado por um presidente, sendo que este não pode ser um dos Estados permanentes do Conselho de Segurança, treze vice-presidentes e os presidentes das sete comissões.

Todos os Estados-membros têm direito a um voto em relação a questões discutidas neste Órgão. O processo de tomada de decisão esta relacionado à maioria dos votantes, ou seja, em casos processuais, a maioria simples dos presentes define a possível ação. Porém, em casos fundamentais, como os que envolvem a segurança, a paz, a admissão de novos membros ou mesmo as financeiras será necessário o voto de uma maioria de dois terços. Contrapondo a esta última regra, citemos o caso ocorrido em 1971, em que a Albânia propôs a votação da admissão da República popular da China (como representante da China, e a consequente exclusão da China Nacionalista), a Assembleia opinou que a questão não era importante, mesmo tendo as características (entrada de novo membro) de necessidade de votação por dois terços dos presentes, sendo então decidida por maioria simples (ACCIOLY; SILVA, 1998, p.122).

Nessa perspectiva, não é permitido votar na Assembleia, os membros que estiverem em atraso no pagamento de suas contribuições financeiras, se o total de suas colaborações atrasadas igualarem ou excederem a soma das respectivas contribuições correspondentes aos dois anos anteriores completos. Entretanto, será permitido que o Estado-membro vote,

---

<sup>4</sup> Birô é um conjunto de pessoas responsáveis por armazenar e analisar informações firmadas pela Assembleia Geral que possam servir de arquivos de competência técnica para justificar atos e ações, assim como servir de instrumento de análise de cenários.

mesmo correlato com as informações acima, uma vez que comprove que a falta do pagamento é devida a condições independentes de sua vontade.

A Assembleia contrai obrigações obrigatórias e facultativas. Entre as obrigatorias estão a consideração e aprovação do orçamento da Organização; a eleição dos membros não-permanentes do Conselho de Segurança e dos membros do Conselho Econômico e Social e do Conselho de Tutela; admissão de novos membros; suspensão e expulsão deste; a nomeação do Secretário Geral da ONU, em que estas últimas quatro atribuições devem ser recomendadas pelo Conselho de Segurança; eleição; exame dos relatórios anuais do Conselho de Segurança; além do estabelecimento de estudos de promoção da cooperação internacional como o desenvolvimento econômico, social e político.

Entre as obrigações facultativas, estão atribuídas qualificar e discutir questões que estejam vinculadas a Carta da ONU; considerar os princípios de cooperação na manutenção da paz e da segurança; solicitar atenção do Conselho de Segurança para situações que possam ameaçar a paz e segurança internacionais. Porém, nenhuma consideração deverá ser feita pela Assembleia Geral, exceto se o Conselho a solicitar.

De acordo com a denominada Resolução de Acheson (Secretário de Estado dos Estados Unidos), ficou decidido que a Assembleia reunir-se-á em qualquer caso que ameace a paz, ou uma ruptura desta por meio de uma agressão, ou devido a impossibilidade de reunião unânime dos membros permanentes. Ainda será efetiva a participação da Assembleia quando o Conselho de Segurança encontra-se incapaz de fazer frente de sua principal responsabilidade. Assim, a Assembleia Geral examinará imediatamente a questão com o objetivo de fazer aos membros recomendações apropriadas sobre as medidas coletivas a serem tomadas.

A partir da adoção desta Resolução, a Assembleia pode ser convocada pela maioria dos seus membros ou pela maioria do Conselho de Segurança, na qual foi convocada na invasão da Hungria, em 1956, a crise de Suez, também em 1956 e a guerra do Katanga, atual Zaire, 1961 (MEIRA MATTOS, 2002, p.166).

A manifestação das decisões da Assembleia se materializa através de resoluções que, às vezes, se contrapõem às decisões emanadas do Conselho de Segurança. Estas últimas são imposições que todos os Estados-membros devem acatar, correndo o risco de sofrer sanções caso não o fizerem. Já, a natureza das resoluções provindas da Assembleia tem caráter bastante distinto, pois trata-se apenas de recomendações feitas aos Estados-membros ou ao conselho citado, que ausenta qualquer caráter impositivo ou de penalidade.

### 2.1.2. Conselho de Segurança

Com a necessidade de se criar um sistema internacional mais eficiente ao combate a atos de agressão, pós Segunda Guerra Mundial, foi preciso, de acordo com Franklin Roosevelt, definir a proteção de Estados menores, assim como a segurança dos Estados Unidos. Com o término da doutrina Monroe, anunciada perante a União Pan-Americana, viu-se a necessidade de contemplar um maior engajamento mundial, na qual os Estados Unidos teriam função permanente, juntamente com os outros “três policiais” (Reino Unido, antiga União Soviética e China) formando os chamados “Big Four” (PATRIOTA, 1998).

Enquanto os Estados Unidos, o Reino Unido e a China possuíam 1 voto cada, a antiga União Soviética deteria 3 votos devido a representação de seu país, da Ucrânia e da BieloRússia, os territórios autônomos do Império Inglês - como o Canadá e a Índia - também possuíam 1 voto, porém eram passíveis de voto. Apesar do surgimento do Conselho se efetivar após a Segunda Guerra, Roosevelt não mediou esforços durante o conflito para assessorar as relações econômicas, planejar a paz nos campos de segurança, as limitações de armamentos e, principalmente, a cooperação internacional. No entanto, com o ataque japonês à Pearl Harbor, em dezembro de 1941, alertou em Washington a necessidade de um agrupamento permanente de “nações unidas” para o combate às potências do Eixo (Alemanha, Itália e Japão).

A relação entre a violação dos direitos humanos, a ameaça à paz e à segurança internacional, surgiu como recurso para combater a política do Apartheid praticada pela África do Sul. Entretanto, o entendimento do Conselho de Segurança só procedeu em 1977, decretando embargo econômico à África do Sul, o embargo à venda à Rodésia do Sul (Zimbábue).

Assim, foi criado o Conselho de Segurança que, atualmente, é composto por 15 Estados-membros, sendo que 5 destes são permanentes (China, França, Rússia, Reino Unido e Estados Unidos) e os outros 10 são membros rotativos, que são votados e escolhidos pela Assembleia Geral, tendo com base dois pressupostos: as contribuições para a efetivação dos propósitos da ONU e uma distribuição geográfica equitativa.

Este Órgão tem como principais funções a manutenção da paz, ruptura ou ato de agressão da mesma, eseguranças internacionais, até mesmo mediante o uso da força. O Conselho pode aplicar sanções por meio de forças armadas dispostas pelos Estados-membros consoante acordos especiais, assinados para este fim.

O Conselho atua em nome dos demais membros sobre questões relativas a:

- a) litígios entre Estados-Membros;
- b) regulamentação de armamentos;
- c) ações em casos de ameaça à paz e agressão;
- d) cumprimento das sentenças da Corte Internacional da Justiça. Adota resoluções para a solução pacífica de conflitos e decide sobre medidas coercitivas, em caso de ameaças.

Todas as decisões deste órgão são tomadas através de um processo de votação, no qual cada membro tem direito a um voto, sendo que as questões processuais são aderidas mediante o voto afirmativo de nove membros, e os demais assuntos precisam do voto afirmativo de nove membros, que deverão, no entanto, conter o voto afirmativo dos cinco membros permanentes. Nas decisões sobre soluções pacíficas de controvérsia, os países envolvidos no conflito terão que aderir ao que é recomendado, não tendo então o poder de vetar. É importante deixar claro que os membros-permanentes têm direito de vetar qualquer decisão sobre assuntos não-processuais, sendo assim, qualquer membro permanente pode opor, sem qualquer justificativa, à aprovação de determinadas decisões do órgão, paralisando-o e enfraquecendo a própria organização como um todo.

Apesar desta evolução do processo de voto e da “igualdade” entre os países, observou-se um grande conflito ideológico durante a Guerra Fria. Se, por um lado, havia a grande influência norte-americana nos países ocidentais, a União Soviética não se limitava a fomentar o desenvolvimento oriental. Sendo assim, o cenário internacional ocupado por um sentimento de desconfiança foi palco de grandes desavenças por quase cinco décadas.

Mesmo o Conselho de Segurança sendo um órgão de caráter uniforme, há a segregação entre os próprios membros-permanentes. Enquanto os Estados Unidos, França e Inglaterra tomam suas decisões em reuniões prévias, chamadas instância P3, definindo a posição ocidental, a China e a Rússia não se limitam a decisões conjuntas, se reunindo então na chamada P5, em que todos estes países discutem sobre a manutenção da segurança.

Apesar do Conselho de Segurança ser o órgão mais forte da ONU, por sua estrutura político-militar e detenção do direito de voto, é incompetente para decidir juridicamente sobre qualquer assunto. Cabe a ele, efetivar negociações ou outras medidas apenas para manter a paz e a seguranças internacionais, detendo-se dentro da análise de legalidade ou não-legalidade.

### **3. Reforma no Conselho de Segurança**

Até o momento foi discorrido sobre a estrutura institucional da ONU e sua aplicabilidade. No entanto, apesar de fazer criteriosas observações, torna-se imprescindível tratar de mudanças que, possivelmente, alterariam a atual balança de poder e concederiam a “igualdade” entre os membros da organização.

Classificam-se as Nações Unidas, até aqui, como uma instância intergovernamental, ou seja, que não se situa acima dos governos soberanos, mas é a representação da união dessas soberanias, ocupando-se como um foro de mediação ou intervenção em situações críticas de ameaça ao sistema.

Independentemente da representatividade de todos os países, nota-se que, nem todos os Estados estão aptos a exercer o mesmo poder. É possível verificar a disparidade dentro do próprio Conselho de Segurança, pois, apesar do número de Estados-membros da ONU ter crescido consideravelmente desde a sua criação de 52 para 191, o Conselho continua restrito a alguns poucos países.

Apesar dos grandes movimentos ocorridos nas décadas de 1980 e 1990, foi em 1963 que ocorreu a primeira mudança neste Conselho, pelo fato da descolonização e consequente entrada nas Nações Unidas de dezenas de Estados, logo ampliou-se o número de cadeiras no órgão em decorrência da aprovação pela Assembleia Geral, na qual, foram incorporados mais quatro membros não-permanentes, passando de 11 para 15 os assentos no referido órgão.

A exigência por mudanças tem seu ímpeto na década de 1980, quando passa-se a discutir a reforma do Conselho de Segurança, com a ampliação do seu número de Estados-membros. Com o atraso econômico gerado a muitos países durante a 2ª Guerra Mundial, a crise nas repúblicas soviéticas, as manifestações populares na China contra o socialismo autoritário, os conflitos Irã-Iraque e Argentina-Inglaterra e a pobreza assolada pela grande maioria dos países, via-se que o mundo começava a traçar uma nova dinâmica internacional, um novo contexto mais interdependente e mais tecnológico, o que mais tarde foi caracterizado pela Nova Ordem Mundial. As pressões iniciais, em sua maioria, originaram-se pelo conjunto de países não tão afetados por algum evento internacional, digam-se, então, alguns países latino-americanos, africanos e sul-asiáticos que justificavam que os 5 componentes do Conselho sempre estavam estritos à conflitos e não à promoção da paz. Apesar disso, os maiores movimentos para que tal mudança ocorresse foram iniciados apenas uma década mais tarde com o interesse dos Estados Unidos em promover uma estratégica parceria de cooperação territorial, econômica e política com a inclusão da Alemanha e do Japão como membros permanentes (SARDENBERG, 1994a, p 138.).

Já nos anos 2000, mais especificamente, em 2003, a crise provocada pela invasão do Iraque gerou alguns reflexos no cenário internacional; um deles, por exemplo, foi o afastamento dos Estados Unidos em relação aos seus aliados europeus, principalmente a França, a Itália e a Alemanha que não consideraram sensata a ação norte-americana e logo se incumbiram de fazer apontamentos e de acelerar o processo de críticas por todo o mundo à ação inóspita e à ineficácia da política externa do país. Dessa maneira, novas considerações sobre a ampliação do Conselho de Segurança foram postas em pauta e diversas opiniões lançadas na mídia para que se houvesse pressão internacional.

Em 2004, Brasil, Índia, Alemanha e Japão, o chamado G4, uniram esforços na promoção de uma reforma que contemplasse a ampliação das categorias de permanentes e não-permanentes, com a inclusão de países em desenvolvimento em ambas. Nessa perspectiva, o G4 elaborou uma proposta de ampliação para um total de 25 membros.

No ano seguinte, na Conferência dos países membros da União Africana, realizada na Suazilândia, foi proposto a ampliação do Conselho para 26 membros, sendo que seis novos permanentes (dois para África, dois para Ásia, um para América Latina e um para a Europa Ocidental), porém com direito a voto.

São várias as propostas para a reforma da ONU, O Painel de Alto Nível, denominação concedida pelo conjunto de países desenvolvidos que compõem as Nações Unidas para associar os estados-membros que não compõem o Conselho de Segurança, mas que possuem grande influência dentro da Organização, propôs a criação de seis novos membros permanentes sem direito a voto e mais três novos membros não-permanentes com mandato de dois anos, ou ainda, não seriam criados novos postos permanentes, porém, seria instituída uma nova categoria de membros não-permanentes, em oito, que teriam mandato de quatro anos e com direito de renovação (BAENA SOARES, 2007, p.285).

Baena Soares (2007, p.285) afirma que apesar de haver a maior necessidade de mudanças no Conselho de Segurança, é preciso que a ONU se reestuture por completo, ou seja, uma adequação no Conselho requereria outro tipo de relacionamento com a Assembleia ou com as Secretarias, por exemplo. De fato, uma única modificação acarretaria inúmeras outras, e apenas assim seria possível tornar a Organização das nações unidas mais sólida e representativa.

Partindo deste pensamento, é possível enumerar três propostas de ajustes às realidades contemporâneas à legitimidade jurídica. O primeiro é a necessidade de rever, para ampliá-la de maneira a dar representatividade igualitária a todos os membros. A opção mais adequada é a criação de seis novos membros permanentes e mais três eleitos, com mandato

de dois anos. De fato, a aritmética de 1945 não é a mesma de 2011. É discrepante, quando, por exemplo, a Europa está representada por três membros permanentes em cinco, e outras regiões continuam ignoradas, assim o privilégio do voto deve ter seu uso disciplinado e restringido (SARDENBERG, 1994b, p.140).

O segundo refere-se ao processo de decisão, em que deve ser apresentado com maior transparência e divulgação a todos os membros. O terceiro diz respeito à necessidade de revigorar os demais órgãos, a Assembleia Geral e o Conselho Econômico e Social.

Ainda assim, é preciso, novamente, estabelecer um parâmetro entre o papel da ONU e o comando dos Estados Unidos. De fato, a sobrevivência desta Organização efetivou-se pela ação norte-americana, entretanto, a grande influência da política externa dos americanos nos relatórios de ações da maior organização de todas torna-se fajuta e estritamente consolidada em suas vontades.

O papel da ONU nas relações internacionais desde sua criação tem sido bastante destacado, seja pelas inúmeras facetas que possui seja pelo que se espera desta Organização. Porém, o Cenário Internacional exige uma nova estrutura institucional, não centralizada, mas sim, organizada e igualitária.

#### **4. Conclusão**

Num mundo cada vez mais complexo e interdependente, a ONU continua a sobressair como órgão indispensável na resolução de conflitos, no encaminhamento de crises e na promoção do desenvolvimento. Automaticamente, a visão das pessoas sobre o mundo sem esta Organização está associada aos conflitos e injustiças.

Para tanto, a atualização de seus órgãos principais, em particular o Conselho de Segurança, continua a se fazer sentir como necessidade urgente.

Considerando que o Conselho de Segurança é o principal órgão das Nações Unidas, as atenções estão voltadas para a possibilidade de ampliação do número de seus membros, sobretudo àqueles com assento permanente. A atual composição do Conselho de Segurança configura uma estrutura desuniforme e oligárquica, que está longe de refletir a realidade política do mundo atual e a proposta inicial da ONU.

As Nações Unidas devem ser dotadas de mecanismos modernos que lhes permitam atender com eficiência e legitimidade todas as questões que lhe forem postas pelas entidades que compõem a atual sociedade internacional. Nesse sentido, a reforma deve levar em conta a

crescente capacidade da sociedade civil internacional de contribuir para a governança mundial.

A estrutura de poder atual não é a mesma que a de 30 ou 40 anos atrás, se houve por bastante tempo uma dinâmica restrita em dois países, hoje não a faz-se mais. A representatividade de poucos países nas décadas de riqueza bélica colocou-os em um aparato bem sucedido durante toda sua existência, entretanto, a atual Ordem Mundial é bastante diferente e requer outras lideranças. Os Estados Unidos, apesar de deter grande supremacia externa, não lidera mais o plano internacional nem é o detentor da unicidade de poder, o fato é que, o mundo rege-se como um colegiado de potências, sejam elas desenvolvidas ou em desenvolvimento que possuem ideais e interesses diferentes que não se limitam ao de cinco países.

As propostas para mudanças no Conselho de Segurança, que estão em pauta, indicam apenas uma ampliação do órgão, uma tentativa de aproximação às realidades da atual distribuição do poder mundial. A ficar assim, sem alteração no sistema de votação, sem uma quebra da estrutura oligárquica, implantada desde seu início, não haverá, de fato, uma reforma do principal órgão das Nações Unidas.

As tentativas de reformas acabam sendo sucumbidas já antes de serem implantadas. Nenhum país que possui assento permanente no Conselho de Segurança será a favor de mudanças que possam afetar seu total domínio dentro da ONU, ainda assim, as inúmeras tentativas de reforma vêm mostrar-nos que embora estejam vinculadas à maioria de países do globo terrestre é praticamente obsoleta perante o medo de se contrapor a um país extremamente mais forte em todos os aspectos. Assim, fica a seguinte pergunta: a ONU, considerada como uma organização que possui a melhor expressão da democracia, por possuir um órgão como a Assembleia Geral onde quase todos os países do mundo estão representados e possuem direito a um voto igualitário, é a organização de todos ou seria a melhor expressão da permanência do desequilíbrio, o qual refere-se ao poderio mundial de tomada de decisões nas mãos ainda fundamentalmente dos EUA?

## Referências

A CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS. Rio de Janeiro, s/d. Disponível em <http://www.unicrio.org>. Acesso em 15 de outubro de 2011.

A CARTA DO ATLÂNTICO, 1941. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br>. Acesso em 22 de setembro de 2011.

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. N. *Manual de Direito Internacional Pùblico*. 13.ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Introdução ao direito internacional público*. São Paulo: Atlas, 2008.

BAENA SOARES, João Clemente. II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional (CNPEPI) “O Brasil e o mundo que vem aí”. nov. 2007, p. 7-18.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. *Introdução às Relações Internacionais: teorias e abordagens*. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

KEOHANE, Robert. *Instituciones internacionales y poder estatal*. Ensayos sobre teoria de las relaciones internacionales. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.

LAMAZIÈRE, Georges. *Ordem, hegemonia e transgressão*: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

LARRAÑAGA, Felix Alfredo. *Introdução às relações internacionais*. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

MEIRA MATTOS, Adherbal. *Direito Internacional Pùblico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a guerra do Golfo*: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégico, 1998.

RIBEIRO, Wagner Costa. *A ordem ambiental*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2005.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. *O contrato social*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. O Brasil na presidência do Conselho de Segurança das Nações Unidas. In: Gélson Fonseca Jr & Sérgio Henrique Nabuco de Castro (org.). *Temas de Política Externa Brasileira II*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1994. p. 135-145.

SEITENFUS, Ricardo Antonio Silva. *Manual das organizações internacionais*. 3.ed.revi. amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SEITENFUS, Ricardo Antonio Silva. A carta das Nações Unidas. Disponível em <http://www.dhnet.org.br>. Acesso em 12 de outubro de 2011.

## OS ESTABELECIMENTOS PENAIS PENAL ESTABLISHMENTS

Edinamar Aparecida da Silva Costa<sup>1</sup>  
Moacir Henrique Júnior<sup>2</sup>

**Resumo:** Esse trabalho visa esclarecer a dificuldade encontrada por estudantes e alguns profissionais da área jurídica (principalmente aqueles que não atuam na especialidade criminal) a respeito do local em que o inculpado provisório ficará em cárcere e, se condenado, como ocorrerá o cumprimento da sua pena. Para tanto, será feita uma breve abordagem histórica da pena privativa de liberdade, evidenciando a origem e a função do estabelecimento denominado prisão; em seguida, se analisará a evolução dos sistemas prisionais no mundo e o reflexo da aludida evolução no Brasil, atentando-se para a situação crítica na atualidade brasileira no que diz respeito à insuficiência de estabelecimentos prisionais e o volume de presos provisórios e condenados; ao remato, serão feitas as considerações finais do artigo demonstrando que as divergências nos regimes de cumprimento de pena não são oriundas de falhas do Poder Judiciário, mas sim uma insuficiência do Estado em não ter o número de estabelecimentos prisionais corretos para cada espécie de cumprimento de pena.

**Palavras-chaves:** Histórico das Prisões; Regime Prisional; Estabelecimento Penal; Política Penitenciária Brasileira.

**Abstract:** This article aims to clarify the difficulty experienced by some students and legal professionals (especially those not working in criminal area) about the place where the accused will remain in provisional prison and, if guilty, where they will finish their sentence. Achieving this will provide a brief historical approach to custodial sentences, showing the origin and function of the establishment called prison and then to examine the evolution of prison systems in the world and the reflection of the aforementioned developments in Brazil, paying attention to the critical situation in Brazilian regarding the lack of prisons and the volume of provisional and convicted prisoners; At the end, considerations will be made final article demonstrating that the differences in the regimes of imprisonment does not come from failure of the judiciary, but a failure of the state of not having the correct number of prisons for each kind of imprisonment.

**Keywords:** History of Prisons; Prison Regime; The Prison; Penitentiary Policy in Brazil.

### 1. Introdução

---

<sup>1</sup> Juíza de Direito, Mestre em Educação pelo Centro Universitário do Triângulo, doutoranda pela Faculdade de Direito da Universidade de Barcelona - Espanha. E-mail: edinamarcosta@gmail.com.

<sup>2</sup> Assessor de Juiz, Especialista em Direito Público pela Anamages/Newton Paiva, Professor da Escola Superior de Administração, Marketing e Comunicação (ESAMC)/Uberlândia. Email: moacir.junior@esamc.br.

"O sistema penitenciário atual é uma verdadeira escola do crime".

Celso Limongi, Desembargador.

A citação alhures reflete o pensamento de grande parcela da sociedade no que tange ao atual estado do Sistema Penitenciário no Brasil. A cada dia tornam-se mais cristalinas as críticas e a sensação de impunidade gerada pelo atual sistema carcerário brasileiro, ora pelos meios de comunicação, ora pela própria comunidade, que sente em seu cotidiano os efeitos desse descaso do Estado com a Segurança Pública, e, por conseguinte, aos olhos do senso comum, a culpa acaba por recair sobre o Poder Judiciário.

O objetivo deste artigo é apresentar aos operadores do direito as espécies de regimes prisionais e os estabelecimentos penais em que se dará o cumprimento das reprimendas aplicadas aos condenados através de sentença condenatória, assim como o local em que deverá o inculpado aguardar provisoriamente a sua instrução criminal, de forma a demonstrar que o papel do Judiciário é apenas de aplicar a Lei ao caso concreto e ainda utilizar das ferramentas que possui para garantir com eficiência e efetividade as finalidades da pena, quais sejam: prevenir, punir (ou retribuir) e ressocializar (GRECO, 2007).

Desta feita, neste artigo, analisa-se o assunto através de uma pesquisa que enfocará a forma qualitativa, através de fontes bibliográficas e com procedimentos não-experimentais e monográficos. O método de abordagem indutivo, também, na medida em que partiu-se de dados suficientemente comprovados para se chegar a uma verdade geral.

O artigo divide-se em uma breve abordagem histórica da pena privativa de liberdade, evidenciando a origem e a função do estabelecimento denominado prisão; em seguida, analisa-se a evolução dos sistemas prisionais no mundo e o reflexo da aludida evolução no Brasil, atentando-se para a situação crítica na atualidade brasileira no que diz respeito a insuficiência de estabelecimentos prisionais e o volume de presos provisórios e condenados; enfim, faz-se as considerações finais demonstrando que as divergências nos regimes de cumprimento de pena não são falhas do Poder Judiciário, mas sim uma insuficiência do Estado em não ter o número de estabelecimentos prisionais corretos para cada espécie de cumprimento de pena.

## **2. Da finalidade da pena**

Segundo construção doutrinária, para se conceituar a finalidade da pena, necessário se faz utilizar-se de três grandes grupos de teorias, quais sejam: a teoria absoluta, a teoria relativa e a teoria mista, sendo que cada qual com seu grau de punição.

Pode-se dizer que a pena, na verdade, é oriunda da realização de uma conduta ilícita, antijurídica e culpável, destinada a todo aquele que desrespeitou a legislação penal, sendo assim, uma forma do Estado efetivamente aplicar a norma ao caso concreto. Conforme leciona Luiz Regis Prado (2005, p. 567):

Em síntese: a justificativa da pena envolve a prevenção geral e especial, bem como a reafirmação da ordem jurídica, sem exclusivismos. Não importa exatamente a ordem de sucessão ou de importância. O que se deve ficar patente é que a pena é uma necessidade social - última *ratio legis*, mas também indispensável para a real proteção de bens jurídicos, missão primordial do Direito Penal. De igual modo, deve ser a pena, sobretudo em um Estado constitucional e democrático, sempre justa, inarredavelmente adstrita à culpabilidade (princípio e categoria dogmática) do autor do fato punível. (...) O que resta claramente evidenciado numa análise sobre a teoria da pena é que sua essência não pode ser reduzida a um único ponto de vista, com exclusão pura e simples dos outros, ou seja, seu fundamento contém realidade altamente complexa.

Ainda nos dizeres do eminent jurista, o instituto da pena é uma forma de prevenção, que tem como escopo diminuir a realização de condutas criminosas, penitenciar o condenado e uma forma de destacar o poder estatal, punindo todo aquele que não observar seus parâmetros de conduta.

Por outro vértice Francesco Carnelutti (2006) afirma que a pena não é apenas uma punição ao criminoso, como também, uma forma de aviso para aqueles que tenham alguma pretensão criminosa:

Dizem, facilmente, que a pena não serve somente para a redenção do culpado, mas também para a advertência dos outros, que poderiam ser tentados a delinqüir e por isso deve os assustar; e não é este um discurso que deva se tomar por chacota; pois ao menos deriva dele a conhecida contradição entre função repressiva e a função preventiva da pena: o que a pena deve ser para ajudar o culpado não é o que deve ser para ajudar os outros; e não há, entre esses dois aspectos do instituto, possibilidade de conciliação (CARNELUTTI, 2006, p.103).

Nesse diapasão, pode-se dizer que Carnelutti diverge dos fins buscados pela aplicação da pena, ao afirmar que o sentenciado acaba sendo punido, como forma de exemplificação para os demais, ou seja, mesmo estando recuperado da suposta índole criminosa, o

sentenciado permanece encarcerado, com objetivo de servir como parâmetro para o resto da sociedade. O jurista afirma que:

O mínimo que se pode concluir dele é que o condenado, o qual, ainda tendo caído redimido antes do término fixado para a condenação, continua em prisão porque deve servir de exemplo aos outros, é submetido a um sacrifício por interesse alheio; este se encontra na mesma linha que o inocente, sujeito a condenação por um daqueles erros judiciais que nenhum esforço humano jamais conseguirá eliminar. Bastaria para não assumir diante da massa dos condenados aquele ar de superioridade que infelizmente, mais ou menos, o orgulho, tão profundamente aninhado ou mais íntimo de nossa alma, inspira a cada um de nós, ninguém verdadeiramente sabe, no meio deles, quem é ou não é culpado e quem continua ou não sendo (CARNELUTTI, 2006, p. 103).

Com base nos ensinamento alhures, percebe-se que Carnelutti (2006) não é adepto às três teorias sobre a pena, vez que se filia a corrente de que mesmo estando o preso recuperado, este, ainda teria que cumprir o restante de sua pena, como meio de exemplificação para a sociedade, desvirtuando desta forma tanto a teoria absoluta como a teoria relativa da pena.

Doutro vértice, nas palavras do douto Haroldo Caetano da Silva (2002, p.35) “há basicamente três teorias que buscam justificar a cominação e a aplicação da pena: a absoluta ou retributiva, a relativa ou preventiva e a teoria mista ou eclética”.

Corroborando com o pensamento citado, o jurista Luiz Regis Prado (2005) traz qual o desiderato da pena, e indica as três teorias mencionadas anteriormente:

A pena é a mais importante das consequências jurídicas do delito. Consiste na privação ou restrição de bens jurídicos, com lastro na lei, imposta pelos órgãos jurisdicionais competentes ao agente de uma infração penal. São inúmeras as teorias que buscam justificar seus fins e fundamentos, reunidas de modo didático em três grandes grupos: (...) (PRADO, 2005, p. 553).

De igual forma, Bitencourt (2003) demonstra em seus estudos a necessidade de distinguir as três teorias supramencionadas:

Interessa-nos destacar, principalmente, alguns aspectos da passagem de uma concepção retributiva da pena a uma formulação preventiva da mesma. Justifica-se, por isso, um exame das diversas teorias que explicam o sentido, função e finalidade das penas, pelo menos das três mais importantes: teorias absolutas, teorias relativas (prevenção geral e prevenção especial) e teorias unificadoras ou ecléticas. Analisaremos também outras modernas teorias da pena, como as da prevenção geral positiva, em seu duplo aspecto, limitadora e fundamentadora (BITENCOURT, 2003, p. 72).

Em sendo assim, pode-se dizer que tais teorias são utilizadas como forma de regramento extralegal para aplicação da pena, pois o juiz ao proceder na dosimetria da pena no julgamento de um caso real, deve a prima face se pautar na legislação penal, observando-se o preceito secundário de cada tipo penal, em seguida basear-se no caso concreto, ou seja, em elementos puramente subjetivos. Por fim, deve o magistrado observar tais teorias, considerando que a pena deve ter um fim específico além de segregar o sentenciado.

### **3. Origem das “prisões”**

Apesar de não ser o foco do presente estudo, antes de adentrarmos ao assunto aqui proposto, torna-se necessário apresentar um breve esboço sobre a história das prisões.

Pode-se dizer que o professor Cezar Roberto Bitencourt (2001), no tocante ao presente assunto, contribui com uma análise histórica da Antiguidade até nossos dias que é de grande valia para contextualizarmos este artigo.

Na Antiguidade, mais especificamente na Grécia e em Roma, não existia uma concepção da prisão como lugar de cumprimento de pena, pois as sanções limitavam-se a morte, penas corporais e infamantes. “A finalidade da prisão, portanto, restringia-se à custódia dos réus até a execução das condenações referidas. A prisão dos devedores tinha a mesma finalidade: garantir que cumprissem as suas obrigações” (BITENCOURT, 2001, p. 8).

A Idade Média, por seu turno, colaborou para o sistema prisional com a chamada prisão do Estado e com a prisão pontifical. A título de exemplificação, tem-se a Bastilha, em Paris, famosa por ter sido palco da Revolução Francesa e símbolo do Absolutismo francês.

No caso da prisão canônica, percebe-se que esta se destinava a internação com fins de penitência e meditação. A principal pena aplicada era a “detrusio in monasterium e consistia na reclusão em um mosteiro de sacerdotes e religiosos infratores das normas eclesiásticas” (BITENCOURT, 2001, p. 10); já os hereges eram punidos com a prisão denominada *murus largus*.

Nesse modelo prisional eclesiástico, destaca-se a figura de Clemente XI, que implementou uma reforma carcerária para transformar o ambiente prisional num lugar de reabilitação e educação para o condenado, ou seja, algo bem similar ao que entendemos como deve ser o que “atualmente qualificamos de tratamento institucional do delinquente” (BITENCOURT, 2001, p. 21).

Na Idade Moderna ocorreram vários problemas provenientes da ampliação da pobreza e dos delitos de violência, da crise do sistema feudal, das longas guerras, dos distúrbios

religiosos, etc. Tais fatos aconteceram em virtude do momento histórico vivido por aquela sociedade: a peste bubônica, a Guerra de Cem Anos e a Fome assolavam a Europa.

Diante destes fatos, surge, na metade do século XVI, o Castelo de Bridwell, local em que seriam remetidos os mendigos, vagabundos e demais seres humanos que não agradassem a aristocracia da época, visando a sua readequação para futura reinserção na sociedade, através do trabalho e da disciplina.

No século XVII, na Inglaterra criou as chamadas *workhouses* - um lugar onde as pessoas pobres que não tinham com que subsistir podiam ir viver e trabalhar - no intuito de combater a exclusão social, através da canalização da força de trabalho ociosa, disciplinando os camponeses expropriados, os mendigos e demais classes excluídas, com o intuito de transformá-los em trabalhadores assalariados.

Na Holanda, de igual forma, criou-se as chamadas *rasphuis*. Instituições que tinham como objetivo o combate às delinquências de pequeno porte e demonstravam “o surgimento da pena privativa de liberdade moderna” (BITENCOURT, 2001, p. 18), visto que determinava o trabalho obrigatório como método pedagógico para reconstruir o *homo economicus* (SANTOS, 2005).

Em análise ao artigo “As Prisões brasileiras: a terceirização como alternativa para a gestão do sistema prisional” (FARACHE, 2009), é possível constatar os seguintes esclarecimentos sobre a antiguidade das prisões:

O que se observa nesse breve histórico é uma transformação da prisão custódia em prisão-pena que pode ser explicada por diversos motivos, conforme Bitencourt (2001). Primeiramente, pela ideologia que, a partir do século XVI, adveio com idéias que valorizavam a liberdade e o racionalismo (Humanismo).

Ocorre, nessa época, a mudança da publicização dos castigos para uma forma de castigo mais disfarçada, ou seja, oculta que fazia e faz, ainda hoje, a sociedade esquecer das pessoas sobre as quais aplicou-se a pena. Ao contrário dos suplícios em praça pública que valorizavam a barbárie da sociedade sobre o homem, ou melhor, do soberano sobre seus súditos (FOCAULT, 2005).

Houve, também, um crescimento excessivo da criminalidade (...). Tal ampliação demandava novos meios de aplicação das penas, haja vista a irracionalidade em se aplicar a pena de morte ou de castigos corporais a tamanho contingente populacional, pois essa prática estava criando um exército de aleijados que não poderiam mais trabalhar e contribuir para a dinâmica de produção de riquezas da sociedade capitalista nascente.

Nesse sentido, destaca-se o fator econômico e sua imprescindível contribuição para o nascimento do sistema prisional tal qual o percebemos hoje, isto é, uma prisão-pena. Uma prova maior dessa assertiva assenta-se, no fato, de “as primeiras casas de internamento aparecerem na Inglaterra nos pontos mais industrializados do País: Worcester, Norwich, Bristol.

Neste mesmo sentido, e indo um pouco mais além, Santos (2005) consegue traçar uma relação de interdependência da prisão para com as fábricas:

As relações de produção materiais, fundadas na separação trabalhador / meios de produção, e a disciplina do trabalho na fábrica, organizada com objetivo de lucro, dependem diretamente da prisão, principal instituição de controle social; inversamente, os fins retributivos e preventivos da prisão garantem as relações sociais baseadas na contradição capital / trabalho assalariado, enquanto método punitivo da prisão objetiva transformar o sujeito real (condenado) em sujeito ideal (trabalhador), adaptado à disciplina do trabalho na fábrica, principal instituição da estrutura social. A correlação fábrica / cárcere – ou, de modo mais geral, a correlação capital (estrutura social) e prisão (controle social) – é a matriz histórica da sociedade capitalista, que explica o aparecimento do aparelho carcerário nas primeiras sociedades industriais (Holanda, Inglaterra, Estados Unidos e França), além de permitir explicar a origem e decadência dos múltiplos sistemas de exploração da força de trabalho carcerária (SANTOS, 2005, p. 42-43).

Assim sendo, pode-se dizer que as *workhouses* têm como o principal objetivo de existir, a formação de trabalhadores ordeiros e aptos à produção capitalista.

Nesse diapasão, o modelo encontrado para domar as classes repudiadas e menos favorecidas, e que causavam problemas aos governantes, foi a imposição de uma disciplina e controle sobre os corpos destes, utilizando-se a instituição-prisão.

Diante do exposto, observa-se que a história das prisões teve, nos séculos XVIII e XIX, a formação de um novo tipo de exercício do poder, “em que percebeu-se ser, segundo a economia do poder, mais eficaz e mais rentável vigiar que punir” (FOUCAULT, 1998, p. 130).

#### **4. Breve histórico dos sistemas prisionais**

Feita a digressão histórica no início do presente estudo, percebe-se que a importância dos estabelecimentos denominados *workhouses* e *rasphuis*, fundamenta-se no alcance deles sobre os sistemas penitenciários que surgiram depois, ou seja, o pensilvânico ou celular, o auburniano e o progressivo.

Dando um maior enfoque no sistema progressivo, por ser este o utilizado no Brasil, constata-se que o aludido sistema quando de sua criação foi inovador, pois passou a medir a duração da pena por uma soma de trabalho e de boa conduta imposta ao condenado. Esse sistema, também, foi denominado de mark system, pois criava uma espécie de conta em que

os sentenciados reduziam (crédito) ou aumentavam (débito) sua pena, dependendo da sua conduta e do seu trabalho.

O diferencial do regime progressivo para com os demais sistemas prisionais, reside no estímulo do desejo de liberdade frente aos presos, e não apenas servir como um sistema disciplinar que tenha como escopo apenas punir o réu. O sistema progressivo em sua gênese tem também o papel de reconduzir os condenados à sociedade.

Não obstante estas modalidades de sistemas prisionais modernos tenham nascido em países industrializados, acabaram por exercer forte influência sobre todo o mundo do ocidente. No caso do Brasil, a realidade não foi diferente, fato este comprovado pelo artigo 33, §2º do Código Penal de 1940 (BRASIL, 1940), que sofreu modificação pela Lei 7.209/1984, a qual em seu artigo 112 estabeleceu a forma progressiva na execução das penas privativas de liberdade.

## **5. Conceituação de estabelecimentos penais**

Em uma análise primária sobre o tema, mister se faz apresentar um conceito acerca do que se trata o objeto deste artigo, assim, seguindo os ensinamentos do Ministério da Justiça entende-se que estabelecimentos penais são “todos aqueles utilizados pela Justiça com a finalidade de alojar pessoas presas, quer provisórios quer condenados, ou ainda aqueles que estejam submetidos à medida de segurança.”

Ainda, segundo o Ministério da Justiça (2011) existem no Brasil os seguintes Estabelecimentos Penais:

- a) Estabelecimentos Penais: todos aqueles utilizados pela Justiça com a finalidade de alojar pessoas presas, quer provisórios quer condenados, ou ainda aqueles que estejam submetidos à medida de segurança;
- b) Estabelecimentos para Idosos: estabelecimentos penais próprios, ou seções ou módulos autônomos, incorporados ou anexos a estabelecimentos para adultos, destinados a abrigar pessoas presas que tenham no mínimo 60 anos de idade ao ingressarem ou os que completem essa idade durante o tempo de privação de liberdade;
- c) Cadeias Públicas: estabelecimentos penais destinados ao recolhimento de pessoas presas em caráter provisório, sempre de segurança máxima;
- d) Penitenciárias: estabelecimentos penais destinados ao recolhimento de pessoas presas com condenação à pena privativa de liberdade em regime fechado;
- d.1) Penitenciárias de Segurança Máxima Especial: estabelecimentos penais destinados a abrigar pessoas presas com condenação em regime fechado, dotados exclusivamente de celas individuais;

- d.2) Penitenciárias de Segurança Média ou Máxima: estabelecimentos penais destinados a abrigar pessoas presas com condenação em regime fechado, dotados de celas individuais e coletivas;
- e) Colônias Agrícolas, Industriais ou Similares: estabelecimentos penais destinados a abrigar pessoas presas que cumprem pena em regime semi-aberto;
- f) Casas do Albergado: estabelecimentos penais destinados a abrigar pessoas presas que cumprem pena privativa de liberdade em regime aberto, ou pena de limitação de fins de semana;
- g) Centros de Observação Criminológica: estabelecimentos penais de regime fechado e de segurança máxima onde devem ser realizados os exames gerais e criminológico, cujos resultados serão encaminhados às Comissões Técnicas de Classificação, as quais indicarão o tipo de estabelecimento e o tratamento adequado para cada pessoa presa;
- h) Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico: estabelecimentos penais destinados a abrigar pessoas submetidas a medida de segurança.

## **6. Atual realidade dos estabelecimentos penais**

Em análise a atual realidade dos estabelecimentos penais no Brasil, percebe-se através do art. 5º, inciso XLVIII, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2012), em consonância com a lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984), junto aos artigos 82 a 104, algumas disposições acerca dos estabelecimentos penais, bem como as condições especiais a determinadas pessoas, a saber:

- I. Os estabelecimentos penais se destinam: condenado, submetidos a medida de segurança, preso provisório e ao egresso.
- II. A mulher e o maior de 60 anos - estabelecimento próprio (inclusive com berçário) - art. 5º, L C.F.
- III. Áreas destinadas a dar assistência, educação, trabalho, recreação e prática esportiva.
- IV. O preso provisório deverá ficar separado do condenado.
- V. O preso primário cumprirá pena em seção distinta dos reincidentes.
- VI. Estágio para estudantes.
- VII. O funcionário da administração da justiça ficará em dependência separada.
- VIII. Lotação compatível com a estrutura e finalidade de acordo com determinação do Conselho de Política Criminal e penitenciária.
- IX. As penas privativas poderão ser cumpridas em outras unidades da federação.

Além de estabelecer as regras gerais a todos aqueles que poderão ser submetidos ao cárcere, determina as formas de estabelecimentos especificando quais aqueles que deverão ser recolhidos a uma penitenciária e como serão estes edifícios.

Assim, condenado a pena de reclusão em regime fechado - segurança máxima ou média - pena superior a 8 (oito) anos, nos termos do artigo 33, §2º, alínea a, do Código Penal, deverá cumprir pena em cela individual com dormitório, sanitário e lavatório, em área mínima de 6m<sup>2</sup> (seis metros quadrados) com aeração, insolação, condicionamento térmico e afastado do centro urbano, desde que não restrinja a visitação. Em se tratando de mulher, seção para gestantes, parturiente e creche.

Da mesma forma, estabelece os locais onde deverão ser recolhidos condenados que não representam grande perigo à sociedade e, em consequência, estabelecimento em que possa exercer uma atividade laborativa que seria a colônia agrícola, industrial ou similar.

Nestes termos, condenado a regime semi-aberto, cuja pena seja superior a 4 (quatro) anos e que não exceda a 8 (oito) anos, nos termos do artigo 33, §2º, alínea b, do Código Penal (BRASIL, 1940), será permitido o cumprimento de pena em alojamento coletivo, respeitada a seleção adequada dos presos e o limite de capacidade máxima.

A legislação criou ainda a casa do albergado, local próprio para ressocialização e que visa oferecer condições adequadas àqueles que foram condenados a crime previsto em regime aberto.

Ao condenado a pena em regime aberto, desde que não reincidente, nos termos do artigo 33, §2º, alínea c, do Código Penal, lhe será imposto a limitação de final de semana, devendo a sua reprimenda corporal ser cumprida em prédio em centro urbano, separados dos demais estabelecimentos e com ausência de obstáculos, deverá ainda, possuir além dos aposentos, local para cursos e palestras, além de serviços de fiscalização e orientação dos condenados.

O centro de observação foi criado para prestar assistência aqueles condenados que possuíam distúrbios mentais ou desvio de personalidade que os levaram ao crime e para seu retorno à sociedade deverá ser avaliado.

Desta feita, o aludido centro, será um local destinado a realização de exames gerais e criminológico para serem encaminhados à Comissão Técnica de Classificação, sendo vedada a realização de pesquisas criminológicas, sua instalação deve se dar em unidade autônoma ou em anexo a estabelecimento penal. E na ausência do centro os exames poderão ser realizados por uma Comissão Técnica.

Existem ainda aquelas pessoas que praticam determinados crimes em razão de distúrbios mentais e que não são capazes de entenderem o caráter ilícito do fato e a sua punição será sob a forma de tratamento de saúde em hospital de custódia e tratamento psiquiátrico ambulatorial.

Conforme demonstra a legislação e doutrina, tais estabelecimentos, destinam-se aos inimputáveis e semi-imputáveis referidos no parágrafo único, do artigo 26, do Código Penal, *in verbis*:

Art. 26...

Parágrafo único: A pena pode ser reduzida de um a dois terços, se o agente, em virtude de perturbação de saúde mental ou por desenvolvimento mental incompleto ou retardado, não era inteiramente capaz de entender o caráter ilícito do fato ou de determinar-se de acordo como esse entendimento (BRASIL, 1940).

Nesta modalidade de custódia, o exame psiquiátrico e os exames necessários ao tratamento são obrigatórios para todos os internados. O tratamento ambulatorial poderá ser realizado no hospital de custódia ou em outro local com dependência médica adequada, conforme preceitua o artigo 97 do mesmo diploma legal:

Art. 97: Se o agente for inimputável, o juiz determinará sua internação (art.26). Se, todavia, o fato previsto como crime for punível com detenção, poderá o juiz submetê-lo a tratamento ambulatorial (BRASIL, 1940).

E, finalmente, existem as cadeias públicas que são os locais imediatos em que são conduzidas as pessoas que acabaram de cometer o delito, sendo, portanto, para presos provisórios. Cada comarca terá pelo menos uma cadeia para resguardar a administração da justiça e a permanência do preso em local próximo ao seu meio social e familiar e próximo do centro urbano, com as mesmas exigências para a penitenciária

Após a conceituação de cada estabelecimento penal supracitado, importante esclarecer aos alunos e operadores do direito que não obstante a divisão supracitada dos estabelecimentos penais no Brasil, em muitos casos será visto que condenados a regime semi-aberto cumprirão pena em casa do albergado, e alguns presos condenados a regime aberto apenas compareceram em juízo para opor a sua assinatura mensal, daí nascem às seguintes perguntas: Por quê? De quem é a culpa?

Ora, as respostas a estas indagações são simples, a população carcerária do Brasil está distribuída em vários estabelecimentos de diferentes categorias, incluindo penitenciárias, presídios, cadeias públicas, cadeões, casas de detenção e distritos ou delegacias policiais.

A tabela abaixo mostra a quantidade desses estabelecimentos no Brasil em dezembro de 2008 e até a presente data o Infopen – Departamento Penitenciário Nacional, não promoveu uma atualização do quadro a seguir:

<b>Tipo de estabelecimento</b>	<b>Masculino</b>	<b>Feminino</b>	<b>Total</b>
Penitenciárias	392	37	429
Colônias agrícolas, industriais	44	2	46
Casa de albergados	41	5	46
Cadeias públicas	1070	95	1165
Hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico	23	3	26
<b>TOTAL</b>	<b>1570</b>	<b>142</b>	<b>1712</b>

Fonte: Infopen - Departamento Penitenciário Nacional - Ministério da Justiça, 2008.

O Brasil, diferentemente de outros países, não possui um único sistema penal. As prisões, cadeias e centros de detenção no Brasil são administrados pelos governos estaduais. Isto é, cada um dos vinte e seis governos estaduais, assim como o governo do Distrito Federal, administra um conjunto separado de estabelecimentos penais com uma estrutura organizacional distinta, polícias independentes e, em alguns casos, leis de execução penal suplementares.

A independência da qual os estados gozam ao estabelecer a política penal reflete na ampla variedade entre eles em assuntos tão diversos como os níveis de superlotação, custo mensal por preso e salários dos agentes carcerários.

A estrutura estadual dos sistemas penais não segue um modelo rígido. Mais frequentemente, o poder executivo estadual, que é liderado pelo governador, administra o sistema prisional através de sua Secretaria de Justiça, enquanto sua Secretaria de Segurança Pública, órgão encarregado das polícias, geralmente gerencia as delegacias de polícia. Estabelecimentos denominados de cadeias públicas ou cadeões podem recair sobre qualquer uma das secretarias.

Segundo a Lei de Execução Penal, as responsabilidades judiciais para com os presos não termina com o pronunciamento da sentença. Muito pelo contrário, os juízes têm a

obrigação central de conduzir os presos pelos vários estágios do sistema penal. Dentre suas atribuições estão a avaliação e determinação sobre os pedidos de transferência dos presos para regimes menos restritivos (por exemplo: do regime fechado para semi-aberto) ou simplesmente para outras prisões; autorizando saídas temporárias, livramento condicional, suspensão condicional e convertendo um tipo de pena em outro.

Da mesma forma que os estados têm autonomia para determinar as secretarias do poder executivo, também gozam de um grau de liberdade para estabelecer seus próprios sistemas judiciais de supervisão dos presos, resultando em algumas variações de estado para estado. Muitos dos estados estabeleceram postos especializados denominados de juízes da vara de execução penal ou juízes de execuções criminais para trabalhar especificamente a questão dos presos.

## 7. Conclusão

Em conclusão, pode-se dizer que o Poder Judiciário, como aplicador da Lei, utiliza das ferramentas que possui para aplicar a lei ao caso concreto e salvaguardar não só o direito da sociedade, como também o direito do condenado.

Assim, existem casos em que na comarca não há presídio, fazendo com que o preso condenado de baixa periculosidade, venha a cumprir sua pena da cadeia pública local. Igualmente, acontecem casos em que preso condenado em regime semi-aberto, cumprirá pena em albergue.

Conclui-se assim, que o problema dos estabelecimentos penais do Brasil, não está intrinsecamente ligado ao Poder Judiciário, sendo algo muito maior, ligado a Autoridade do Poder Executivo e Legislativo.

Por fim, pode-se dizer que a saída apresentada para que o Sistema Penitenciário não esteja fadado ao fracasso é cobrarmos do Estado a reformulação da Política de Segurança Pública do país, com uma transparência de seus recursos, bem como a criação de estabelecimentos penais, nos moldes ditados pela legislação pátria em vigor.

## Referências

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Falência da pena de prisão: causas e alternativas*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL, Código Penal (1940). Decreto-Lei nº 2848, de 07 de dezembro. Rio de Janeiro: Presidente da República. 1940.

BRASIL, Lei n. 7210 de 11 de Julho. Brasília, DF: Congresso Nacional. 1984.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2012.

CARNELUTTI, Francesco. *As misérias do processo penal*. São Paulo:Pillares, 2006.

FARACHE, Jacob Arnaldo Campos. As Prisões brasileiras: a terceirização como alternativa para a gestão do sistema prisional. *Conteúdo Jurídico*, 04 de fevereiro de 2009. Disponível em <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.22977>. Acesso em 10 de fevereiro de 2012.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. 26 ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: história da violência das prisões*. 32. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

GRECO, Rogério. *Curso de Direito Penal*: Parte Geral. 8. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJD574E9CEITEMIDAB2EF2D92895476E8516E63C78FC7C4CPTBRNN.htm>. Acesso em: 09 de março de 2011

PRADO, Luiz Regis. *Curso de direito penal brasileiro*. 5.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. v.1.

SANTOS, Juarez Cirino dos. *Teoria da pena: fundamentos políticos e aplicação judicial*. 21. ed. Curitiba: ICPC; Lumen Juris, 2005.

SILVA, Haroldo Caetano da. *Manual de execução penal*. 2.ed. Campinas: Bookseller, 2002.

## **PROCESSO, DEMOCRACIA E CONSTITUIÇÃO: BREVE ANÁLISE DO MODELO CONSTITUCIONAL DE PROCESSO**

### **PROCESS, DEMOCRACY AND CONSTITUTION: A BRIEF REVIEW OF THE CONSTITUTIONAL PROCESS MODEL**

Eduardo Rodrigues dos Santos<sup>1</sup>

**Resumo:** O trabalho visa demonstrar a existência de um Modelo Constitucional de Processo, que se encontra presente em todo ordenamento jurídico cuja base seja uma Constituição Moderna (Constituições de Estados Democráticos de Direito). Nesse sentido, demonstra-se que o Direito, como um todo, está hoje submetido à Ordem Constitucional. Posteriormente, faz-se um breve delineamento histórico do que aqui se chama de Modelo Constitucional de Processo. Em seguida, apresenta-se o “Modelo Único de Processo” desenvolvido pelos professores Ítalo Andolina e Giuseppe Vignera, tendo como base a Constituição Italiana. E, por fim, traçam-se algumas perspectivas contemporâneas sobre a temática desenvolvida.

**Palavras-chave:** Modelo Constitucional de Processo; Processo e Constituição; Processo Democrático; Andolina e Vignera.

**Abstract:** This paper demonstrates the existence of a Constitutional Process Model, which is present in every legal system whose base is a modern constitution (Constitution of a Democratic State). In this sense, it is demonstrated that the law as a whole, is now before the Constitutional Order. Subsequently, it is a brief outline of the history here is called a Constitutional Process Model. Then present the “Unified Process Model” developed by teachers Italo Andolina and Giuseppe Vignera, based on the Italian Constitution. And, finally, outline a few contemporary perspectives on the theme developed.

**Keywords:** Constitutional Process Model; Process and Constitution; Democratic Process; Andolina e Vignera.

### **1. Introdução**

Este trabalho emergiu da necessidade premente de se discutir o processo, enquanto instituto democrático, constitucionalmente estabelecido, para a resolução dos conflitos e mazelas sociais, bem como da efetivação dos direitos e garantias dos cidadãos de um Estado Democrático de Direito, tal qual a República Federativa do Brasil.

Aquela visão pretérita de processo enquanto mero instrumento formal de resolução de conflitos sucumbiu a partir de uma ótica constitucional. Isso se deu em face de um fenômeno

---

<sup>1</sup> Acadêmico do 9º período do Curso de Direito, da Escola Superior de Administração, Marketing e Comunicação (ESAMC) – Uberlândia/MG. E-mail: rodriguezzsantos1988@gmail.com.

percebido a partir do pós-Guerra, denominado de “Constitucionalização dos Direitos”, de modo que seu estudo se fez de grande valia para a sustentação da ideia de que o processo, hodiernamente, é concebido enquanto instrumento constitucionalmente adequado não só a resolver os conflitos sociais, mas também a resolver as mazelas sociais de um modo geral, bem como a preservar, ou até mesmo instituir e viabilizar os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

Em face da ligação histórica ora apresentada, fez-se necessária uma abordagem e até mesmo um delineamento histórico da constitucionalização do direito processual, bem como do modelo constitucional de processo que surge da referida constitucionalização. Mais do que isso se buscou identificar, com base na melhor doutrina, as bases iniciais deste modelo que já se apresentavam desde o último quarto do século XIX.

Para a construção deste trabalho adotou-se como referencial teórico a paradigmática obra dos professores italianos Ítalo Andolina e Giuseppe Vignera *“Il modello costituzionale del processo civile italiano”*, a partir da qual pôde-se construir e estruturar as bases do que se chamou de modelo constitucional de processo. Por óbvio que algumas variações são percebidas do direito processual italiano para o direito processual brasileiro, contudo, foram justamente os estudos lá realizados que permitiram aos processualistas pátrios, a elaboração do modelo constitucional de processo brasileiro, ou ao menos, os inspiraram de forma significante.

Por último, tentou-se delinear algumas perspectivas gerais sobre o estudo do direito processual - independentemente do ramo processual que se trate, enfim, defende-se a ideia de um modelo único de processo estabelecido pela Constituição, isto é, seja ele processo administrativo, processo penal, processo civil, processo trabalhista etc. - bem como para a elaboração e interpretação das normas processuais, seja pela doutrina, pela jurisprudência, ou ainda, pelo poder legislativo, que as deve observar, quando da elaboração ou modificação da legislação processualística.

## **2. A constitucionalização dos direitos**

O Direito, como um todo, passa atualmente por um processo de constitucionalização, isto é, por um processo de adequação à Constituição. Um processo que não é privilégio do sistema jurídico brasileiro, mas que se desenvolve, de modo geral, nos Estados democráticos contemporâneos.

Fruto do Neoconstitucionalismo<sup>2</sup>, esse movimento inspira-se, sobretudo, na Supremacia da Constituição e na consequente necessidade de amoldamento do restante do ordenamento jurídico à ordem jurídica estabelecida pela Carta Maior (SARMENTO, 2009), superando assim a pretérita visão de que a Constituição seria um mero documento político procedural que estabeleceria apenas metas para o Estado de Direito, como acreditava, por exemplo, Carl Schmitt<sup>3</sup> (2007) e Ferdinand Lassalle (2001).

Na seara deste pensamento, Luís Roberto Barroso ensina que o Neoconstitucionalismo e o consequente processo de constitucionalização dos direitos possuem três marcos fundamentais, que se dividem em i) histórico; ii) filosófico; e iii) teórico (BARROSO, 2006).

O marco histórico consiste no constitucionalismo do pós-guerra, isto é, no desenvolvimento das Constituições garantistas da última metade do século passado, no Brasil representado pela Constituição de 1988. O marco filosófico consiste na superação do modelo positivista do Direito pelo Pós-positivismo Jurídico<sup>4</sup>, sobretudo no que concerne ao reconhecimento da normatividade dos princípios<sup>5</sup>. O marco teórico divide-se em três grandes

---

<sup>2</sup> Como explica Daniel Sarmento, o termo Neoconstitucionalismo ainda não está rigidamente definido, possuindo algumas variações, entretanto pode-se conceituá-lo como “um novo paradigma tanto na teoria jurídica quanto na prática dos tribunais” que, de modo geral, envolve “vários fenômenos diferentes, mas reciprocamente implicados, que podem ser assim sintetizados: (a) reconhecimento da força normativa dos princípios jurídicos e valorização da sua importância no processo de aplicação do Direito; (b) rejeição ao formalismo e recurso mais frequente a métodos ou ‘estilos’ mais abertos de raciocínio jurídico: ponderação, tópica, teorias da argumentação etc.; (c) constitucionalização do Direito, com irradiação das normas e valores constitucionais, sobretudo os relacionados aos direitos fundamentais, para todos os ramos do ordenamento; (d) reaproximação entre o Direito e a Moral, com a penetração cada vez maior da Filosofia nos debates jurídicos; e (e) judicialização da política e das relações sociais, com um significativo deslocamento de poder da esfera do Legislativo e do Executivo para o Poder Judiciário (SARMENTO, 2009, p. 113-114).

<sup>3</sup> Nesse sentido, afirma Carl Schmitt que “a Constituição escrita do Estado legiferante parlamentar deve restringir-se fundamentalmente a regulamentos organizacionais e jurídicos processuais (SCHMITT, 2007, p. 26).

<sup>4</sup> Neste ponto, para aclarar a exposição, trar-se-á alguns trechos de redação do professor Luís Roberto Barroso, através dos quais ele explica, de maneira bastante clara e sucinta, em que consiste o Pós-Positivismo Jurídico. Nesse sentido, segundo ele “o pós-positivismo é a designação provisória e genérica de um ideário difuso, no qual se incluem a definição das relações entre valores, princípios e regras, aspectos da chamada *nova hermenêutica* e a teoria dos direitos fundamentais (...) o pós-positivismo é uma superação do legalismo, não com recurso a ideias metafísicas e abstratas, mas pelo reconhecimento de valores compartilhados por toda a comunidade. Esses valores integram o sistema jurídico, mesmo que não positivados em um texto normativo específico. Os princípios expressam os valores fundamentais do sistema, dando-lhe unidade e condicionamento a atividade do intérprete (...) o pós-positivismo identifica um conjunto de ideias difusas que ultrapassam o legalismo estrito do positivismo normativista, sem recorrer às categorias da razão subjetiva do jusnaturalismo. Sua marca é a ascensão dos valores, o reconhecimento da normatividade dos princípios e a essencialidade dos direitos fundamentais. Com ele, a discussão ética volta ao Direito...” (BARROSO, 2009, p. 327- 344).

<sup>5</sup> Nesse sentido, Dalmo de Abreu Dallari afirma que “uma das mais importantes inovações introduzidas pelo neoconstitucionalismo foi o reconhecimento da natureza jurídica dos princípios referidos expressamente ou implícitos no texto constitucional, igualando-os, em termos de eficácia e imediata exigibilidade, às normas constitucionais”, de modo que os princípios jurídicos constitucionais deixaram de ser tratados como

transformações que, em conjunto, possibilitaram a adequação do conhecimento convencional ao Direito Constitucional: *a) o reconhecimento da força normativa da Constituição, ideia difundida por diversos autores do pós-guerra, dentre eles Konrad Hesse (1991); b) a expansão (ampliação) da jurisdição constitucional; e c) o desenvolvimento de uma nova dogmática de interpretação constitucional pautada, sobretudo, em princípios instrumentais trazidos pela própria Constituição* (BARROSO, 2006).

Por sua vez, Luis Prieto Sanchís ensina que o processo de constitucionalização dos direitos se desenvolve, sobretudo, nas Constituições que conjugam duas características fundamentais: a materialidade e o garantismo. De modo que ele as chama de *Constituciones materiales y garantizadas*<sup>6</sup> (SANCHÍS, 2009).

Para Sanchís, material é a Constituição que:

Presenta un denso contenido sustantivo formado por normas de diferente denominación (valores, principios, derechos o directrices) pero de un idéntico sentido, que es decirle al poder no sólo cómo ha de organizarse y adoptar sus decisiones, sino también qué es lo que puede e incluso, a veces, qué es lo que debe decidir<sup>7</sup> (SANCHÍS, 2009, p. 4).

Já Constituição garantizada significa que:

Como ocurre con cualquier otra norma primaria, su protección o efectividad se encomienda a los jueces; o si se prefiere, que en el sistema existen normas secundarias, de organización y procedimiento, destinadas a depurar o sancionar la infracción de las normas sustantivas o relativas a derechos<sup>8</sup> (SANCHÍS, 2009, p. 4).

As *Constituciones materiales y garantizadas* de Sanchís são, majoritariamente, como o próprio autor observa, as Constituições democráticas que se desenvolveram na última metade do século passado, que possibilitaram a concepção da Constituição, simultaneamente, como garantia e como norma diretriz fundamental (SANCHÍS, 2009).

---

“recomendações ou sugestões” e passaram a ser “obrigatórios e exigíveis por meios jurídicos” (DALLARI, 2010, p. 320-321).

<sup>6</sup> Constituições materiais e garantidas (tradução livre).

<sup>7</sup> Apresenta um denso conteúdo material composto de normas de diferentes denominações (valores, principios, direitos ou diretrizes), entretanto de idêntico sentido, que é dizer ao poder não só como se organizar e tomar as suas decisões, mas também o que é que pode e inclusive, as vezes, o que é que deve decidir (tradução livre).

<sup>8</sup> Como ocorre com qualquer outra norma primária, sua proteção ou a eficácia está confiada aos juízes, ou se se preferir, que no sistema existem normas secundárias, de organização e procedimento, destinadas a depurar ou sancionar a violação das normas substantivas ou relativas a direitos (tradução livre).

Em sentido semelhante encontra-se o raciocínio do professor Barroso. Segundo ele, a constitucionalização do Direito está ligada diretamente a expansão normativa constitucional cujo conteúdo material e valorativo se irradia por todo o ordenamento. Por sua vez, os valores, os fins públicos e os comportamentos contemplados pelas normas constitucionais passam a condicionar a validade das normas de todo o ordenamento infraconstitucional. Como consequência, a constitucionalização reflete sobre a atuação dos três poderes e das relações privadas, influindo diretamente em suas decisões, que jamais poderão contrariar ou, até mesmo, deixar de cumprir com as determinações constantes da Constituição (BARROSO, 2006).

Ante o exposto, pode-se afirmar que a constitucionalização dos direitos se irradia por todos os ramos jurídicos, devendo eles se adequarem à Constituição, uma vez que Ela é o fundamento de validade de todas as normas jurídicas vigentes no Estado Democrático de Direito.

### **3. Breve delineamento da incursão histórica do Modelo Constitucional do Processo**

O Direito Processual não é diferente dos demais ramos do Direito, devendo, por isso, se amoldar à ordem constitucional para que seja considerado válido, ou seja, ele também se submete a este processo de constitucionalização.

Em razão disso, emerge na ciência processual contemporânea o modelo constitucional de processo, desenvolvido sob a égide das Cartas Constitucionais Modernas, sobretudo, daquelas promulgadas na última metade do século passado.

Entretanto, apesar do modelo constitucional de processo ter se desenvolvido, predominantemente, após a promulgação das constituições democráticas de que falamos, suas raízes datam de momentos históricos mais antigos, sobretudo da emancipação do Direito processual.

Segundo Guerra Filho (2007, p. 13), essa emancipação da ciência processual ocorreu no último quartel do século XIX, quando “autores da fase tardia do pandectismo alemão” proclamaram a “autonomia da ciência processual e de sua categoria fundamental, o processo.”

Entretanto, conforme explica Dierle Nunes, entre o primeiro passo (emancipação do direito processual) e o desenvolvimento de um modelo geral de processo com base na Constituição existe uma diferença de mais de um século que, apesar de passar por alguns movimentos processuais (liberalismo processual, socialismo processual etc.),

substancialmente pouco alterou, enxergando o processo como “mero instrumento da jurisdição” (NUNES, 2008, p. 39).

Ao final desse período, porém, a humanidade vivenciou uma de suas maiores tragédias: a Segunda Guerra Mundial. Com o fim da guerra, muitos paradigmas foram questionados e nesse contexto emergiram algumas doutrinas (Pós-positivismo Jurídico e Neoconstitucionalismo, por exemplo) que vieram a corroborar para o desenvolvimento do modelo constitucional de processo (SANTOS, 2011).

Nesse sentido, ensina Humberto Theodoro Júnior:

A segunda metade do século XX, depois da apavorante tragédia de duas grandes guerras mundiais, viria exigir da revisão constitucional dos povos democráticos um empenho, nunca antes experimentado, de aprofundar a intimidade das relações entre o direito constitucional e o processo, já que os direitos fundamentais deixaram de ser objeto de simples declarações e passaram a constituir objeto de efetiva implementação por parte do Estado Democrático de Direito (THEODORO JÚNIOR, 2009, p. 234).

Com o fim da guerra, também, advieram às novas Constituições, de cunho garantista e humanista, pautadas na efetivação dos direitos do homem, agora positivados nas constituições sob a forma de Direitos Fundamentais. Direitos Fundamentais não apenas materiais, mas também processuais. Afinal, como já fora dito, o Processo também foi constitucionalizado.

Nesse sentido, afirma José Alfredo de Oliveira Baracho que:

O processo, como garantia constitucional consolida-se nas constituições do século XX, através da consagração de princípios de Direito processual, com o reconhecimento e a enumeração de direitos da pessoa humana, sendo que esses consolidam-se pelas garantias que os torna efetivos e exequíveis (BARACHO, 2006, p. 132).

Na seara deste pensamento, Arruda Alvim demonstra que com o amoldamento constitucional do processo, este perpassa sua característica pretérita de mero instrumento de jurisdição, isto é, mero instrumento técnico, para tornar-se um instrumento garantístico do Estado Democrático de Direito (ARRUDA ALVIM, 2010). Em razão desta nova acepção do processo, Marcelo Cattoni o define como sendo o “procedimento discursivo, participativo, que garante a geração de decisão participada” (CATTONI DE OLIVEIRA, 2001, p. 198).

Nada obstante, Rosemíro Pereira Leal adverte que tal transposição da visão de processo, não abdica do formalismo, ou mesmo da técnica, mas apenas busca evitar que a forma sobreponha-se a essência, vindo a impossibilitar que o provimento material fático seja

alcançado de maneira efetiva (LEAL, 2008). Ou seja, o que se nega é o puro formalismo, o formal por formal, sem sentido, sem objetividade material, que ao invés de garantir direitos, os restringe, como se confere nos seguintes dizeres do autor:

Claro que não se decreta, por impróprio, o abandono do formalismo jurídico, porque a ciência do direito se afira pelo esclarecimento dos sistemas jurídicos que se expressam nas formas do direito. O que se pretende afastar, no campo do conhecimento científico-jurídico, é o arquétipo (princípio magicista) da forma pura, irredutível a qualquer conteúdo socioeconômico decorrente do modo de produção econômico-liberal do direito, nas diversas realidades dinâmicas de sua manifestação e vigência (LEAL, 2008, p. 14).

Semelhantes são as considerações de Aroldo Plínio Gonçalves, in verbis:

A instrumentalidade técnica do processo está em que ele se constitua na melhor, mais ágil e mais democrática estrutura para que a sentença que dele resulta se forme, seja gerada, com a garantia de participação igual, paritária, simétrica, daqueles que receberão seus efeitos (GONÇALVES, 1992, p. 171).

Ante o exposto até aqui, pode-se perceber que a ciência processual, assim como o Direito por um todo, a partir de meados do século passado constitucionaliza-se e, mais do que isso, ganha um modelo advindo da própria Constituição. Nessa perspectiva, o processo deixa de ser visto como mera técnica, como mero instrumento técnico e passa a ser visto como uma garantia e, ao mesmo tempo, como um “garantizador”, ou melhor, como um mecanismo que irá garantir os Direitos estabelecidos pela Constituição.

#### **4. O Modelo Único de Ítalo Andolina e Giuseppe Vignera**

Como fora visto, emergiu nas últimas décadas do século passado uma doutrina processual constitucionalista que enxerga a Constituição como a fonte primeira das normas processuais, o que originou um modelo constitucional do processo, ou seja, um modelo processual trazido pela própria Constituição, ao qual, todos os processos devem se submeter em razão do princípio da Supremacia da Ordem Constitucional.

Na seara deste pensamento, é fundamental a contribuição trazida pela obra de Ítalo Andolina e Giuseppe Vignera, na formulação de seu modelo único de processo estabelecido pela Constituição.

Andolina e Vignera afirmam que nessa nova perspectiva “pós-constitucional”<sup>9</sup>, o processo não pode levar em consideração apenas o seu ser, isto é, “sua organização concreta segundo as leis ordinárias vigentes”, mas deve, necessariamente, levar em consideração o seu dever-ser, isto é, “a conformidade de sua ordem positiva à normativa constitucional sobre o exercício da atividade jurisdicional” e é, justamente, neste ponto que surge o modelo constitucional do processo (tradução livre) (ANDOLINA; VIGNERA, 1990).

Nessa perspectiva, Andolina e Vignera ensinam que “as normas (regras e princípios) constitucionais inerentes à atividade jurisdicional, consideradas em sua complexidade, possibilitam ao intérprete delinear um verdadeiro e adequado esquema geral de processo”, que por sua vez, é “susceptível de constituir o objeto de uma exposição unitária”, de modo que podemos afirmar que “existe um paradigma único de processo” (tradução livre) (ANDOLINA; VIGNERA, 1990).

Nada obstante a este modelo único de processo, Andolina e Vignera advertem que a pluralidade de procedimentos jurisdicionais, bem como os diferentes tipos de processos, devem ter suas particularidades respeitadas, o que, por outro lado, não impede nem impossibilita a existência deste modelo único (ANDOLINA; VIGNERA, 1990).

Interpretação semelhante tem Flaviane de Magalhães Barros, ao discorrer sobre o modelo constitucional de processo proposto por Andolina e Vignera, como se confere nos dizeres que se seguem:

Tal compreensão de modelo constitucional de processo, de um modelo único e de tipologia plúrima, se adapta à noção de que na Constituição encontra-se a base uníssona de princípios que definem o processo como a garantia, mas que para além de um modelo único ele se expande, aperfeiçoa e especializa, exigindo do intérprete compreendê-lo tanto a partir dos princípios-bases como, também, de acordo com as características próprias daquele processo (BARROS, 2009, p. 335).

Este modelo, apesar de ser único, é constituído de um duplo movimento em que, por um lado, visa-se realizar uma materialização constitucional do processo e, por outro, visa-se atingir uma proceduralização do Direito Constitucional a fim de efetivar as garantias da Constituição.

Neste sentido, Antonio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pelegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco afirmam que este modelo constitucional de processo abrange tanto a tutela

---

<sup>9</sup> Neoconstitucionalista, ou melhor, perspectiva que adveio após a promulgação das Cartas Constitucionais Europeias do pós-guerra.

constitucional dos princípios fundamentais da organização judiciária e do processo<sup>10</sup>, quanto à jurisdição constitucional<sup>11</sup> (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2010). Isto é, trata-se, como nos fala Guerra Filho (2007, p. 17), de um movimento duplo que abrange, por um lado, “uma materialização do direito processual, ao condicioná-lo as determinações constitucionais” e, por outro lado, “uma proceduralização do direito constitucional.”

Ítalo Andolina e Giuseppe Vignera ao desenvolverem seu “modelo constitucional do processo civil italiano” apontam três características gerais que conduzem a um “esquema em branco” - um esquema que contém elementos constantes e indefectíveis que se encontram em todos os processos, mas que, também, possui elementos móveis, vagos, que exigem complementação, para que as variáveis sejam preenchidas de acordo com o processo em que se encontram (ANDOLINA; VIGNERA, 1990).

Nos exatos dizeres de Andolina e Vignera essas características podem ser individuadas:

- a) na *expansividade*, que consiste na sua idoneidade (consequente à posição primária (inicial) das normas constitucionais na hierarquia das fontes) de condicionar a fisionomia de cada um dos procedimentos jurisdicionais introduzidas pelo legislador ordinário, a qual (fisionomia) deve ser, não obstante, compatível com os traços daquele modelo;
- b) na *variabilidade*, que indica a sua atitude para assumir formas diversas, de modo que a adequação ao modelo constitucional (para obras do legislador ordinário) das figuras processuais concretamente funcionando pode acontecer segundo várias modalidades em vista da perseguição de fins particulares;
- c) na *perfectibilidade*, que designa a sua idoneidade para ser aperfeiçoada pela legislação subconstitucional, a qual (*scilicet* [isto é]: no respeito, não obstante, àquele modelo e em função da consecução de objetivos particulares) bem pode construir procedimentos jurisdicionais caracterizados pelas (posteriores) garantias e institutos desconhecidos pelo modelo constitucional: pense-se, por exemplo, no princípio de economia processual, àquele do duplo grau de jurisdição e ao instituto da coisa julgada (*tradução livre*) (ANDOLINA; VIGNERA, 1990).

---

<sup>10</sup> Conforme Cintra, Grinover e Dinamarco, “a tutela constitucional dos princípios fundamentais da organização judiciária corresponde às normas constitucionais sobre os órgãos da jurisdição, sua competência e suas garantias” (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2010, p. 85).

<sup>11</sup> A jurisdição constitucional, conforme ensinam Cintra, Grinover e Dinamarco, compreende “o controle judiciário da constitucionalidade das leis – e dos atos da Administração, bem como a denominada jurisdição constitucional das liberdades, com o uso dos remédios constitucionais-processuais – *habeas corpus, mandado de segurança, mandado de injunção, habeas data e ação popular* (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2010, p. 85-86).

Como fora exposto, o conjunto dessas características gerais dão origem a um modelo constitucional de processo único, ao qual se adequam perfeitamente os ramos do Direito processual, isto é, desde a Teoria Geral do Processo até o Processo Penal, o Processo Civil, o Processo Administrativo e, inclusive, o Processo Constitucional (entendido enquanto a jurisdição constitucional).

Isso decorre, conforme explicam Cintra, Grinover e Dinamarco (2010, p. 84), do fato de que “todo o direito processual” possui “suas linhas fundamentais traçadas pelo direito constitucional”, isto é, possui suas bases mestras delineadas pela Constituição.

Deste modo, pode-se concluir que a Constituição estabelece as bases e as garantias mínimas do processo, criando assim um modelo único de processo que deve ser sempre respeitado. Por outro lado, a própria Constituição, em respeito às particularidades de cada área do sistema jurídico, estabelece ao legislador infraconstitucional o dever se proceduralizar cada processo, evidentemente, respeitando o modelo estabelecido por Ela.

## 5. Perspectivas gerais

Após admitirmos que o Direito Processual possui linhagem constitucional, isto é, que suas linhas fundamentais são dadas pela Constituição, não há como pensar em um estudo do direito processual fora do direito constitucional, isto é, não há como estudar ou trabalhar com o processo sem conhecer antes a Constituição.

Nesse sentido, Araújo Cintra, Ada Pelegrini e Cândido Rangel Dinamarco (2010, p. 85), afirmam que é da Constituição que “deve utilizar-se o processualista para o completo entendimento do fenômeno *processo* e de seus princípios.”

No mesmo sentido, ao analisar o modelo constitucional de processo estabelecido pela Constituição de Portugal, afirma Canotilho (2003, p. 967):

A existência de um *paradigma processual* na Constituição portuguesa obriga a estudar e a analisar os diferentes processos não apenas na sua configuração concreta dada pela lei ordinária (os códigos processuais ordinários), mas também sob o ângulo da sua conformidade com as normas constitucionais respeitantes às dimensões processuais das várias jurisdições.

A análise feita por Canotilho, apesar de se referir à Constituição Portuguesa, aplica-se perfeitamente (de modo geral) aos ordenamentos constitucionais democráticos contemporâneos, inclusive ao brasileiro.

Em sentido semelhante, Cassio Scarpinella Bueno, ao analisar o modelo constitucional do processo em relação especificamente ao processo civil brasileiro, afirma que “todos os ‘temas fundamentais do direito processual civil’ só podem ser construídos a partir da Constituição”, o que, por sua vez, claramente se aplica aos demais ramos do direito processual (BUENO, 2008, p. 159).

Ainda nessa linha, Cassio Scarpinella é contundente e afirma que “é impensável falar-se em uma ‘teoria geral do direito processual civil’ que não parta da Constituição Federal, que não seja *diretamente* vinculada e extraída dela”, o que, também, se aplica aos demais ramos do direito processual, vez que a Constituição é a fonte primeira, o fundamento maior e, como vimos, estabelece um modelo único que se irradia em todos os processos (BUENO, 2008, p. 159).

No entanto, o modelo constitucional de processo não pode ser tido como mero modelo a ser estudado e/ou analisado, ele deve mais, deve ser aplicado, efetivado, pois, efetivando-se tal modelo, efetiva-se a própria Constituição, efetivam-se suas garantias (SANTOS, 2011). Nessa perspectiva, corrobora a sábia lição de Bueno, que em análise ao modelo constitucional do processo civil brasileiro afirma:

Estudar o direito processual civil *na e da* Constituição, contudo, não pode ser entendido como algo *passivo*, que se limita à identificação de que determinados assuntos respeitantes ao direito processual civil são previstos e regulamentados naquela Carta. Muito mais do que isso, a importância da aceitação daquela proposta metodológica mostra toda plenitude no sentido *ativo* de *aplicar* as diretrizes constitucionais na *construção* do direito processual civil, realizando *pelo e no* processo, isto é, *pelo e no* exercício da função jurisdicional, os misteres constitucionais reservados para o Estado brasileiro, de acordo com o seu modelo político, e para seus cidadãos (BUENO, 2008, p. 158).

No mesmo sentido, corroboram as lições de Guerra Filho, que afirma que a efetivação de um modelo constitucional de processo, ou seja, um modelo constitucional legitimado através do processo (procedimentalizado) possibilita a efetivação do Estado Democrático de Direito, pois efetiva as garantias de participação dos interessados e de liberdade dos indivíduos, pois antes de impor qualquer medida, abre um espaço público de discussão, dentro do qual “os interessados deverão ser convencidos da conveniência de se perseguir certo objetivo e da adequação dos meios a serem empregados para atingir essa finalidade” (GUERRA FILHO, 2007, p. 263).

Deste modo, ante o que fora até aqui exposto, pode-se concluir a priori, que o modelo constitucional de processo estabelece um modelo único de processo, pautado nos valores

estabelecidos pela Constituição, ao qual os diferentes ramos do direito processual estão submetidos. Consiste ele, em um modelo processual que visa não só estabelecer uma fonte processual geral, mas que visa estabelecer e implementar a própria Constituição, bem como suas garantias, sejam elas processuais ou materiais, visto que, quando não implementados voluntariamente pelo Estado e/ou Sociedade, é através do processo que se obtém a tutela dos direitos.

Por fim, reitera-se que o estudo, bem como a construção, aplicação e efetivação do modelo constitucional do processo têm como fonte a Constituição, principalmente seus direitos e garantias fundamentais, preponderantemente estabelecidos em forma de princípios processuais, visto que são eles os mandamentos de otimização que vão estabelecer o estado ideal de processo a ser perseguido pelos juristas.

## 6. Conclusões

Em primeiro lugar, conclui-se que a Ciência Jurídica de forma geral passou por uma intensa reformulação após o fim da Segunda Grande Guerra, assistindo a partir deste momento histórico a ascensão meteórica de um novo constitucionalismo, no qual as Constituições passaram a ser vistas não só como meros documentos políticos, mas também como documentos jurídicos de força normativa superior.

Em razão disto as demais normas do ordenamento jurídico devem se adequar às normas de status constitucional, para que sejam válidas, isto é, a Constituição passou a ser o fundamento de validade das normas jurídicas componentes do sistema normativo vigente.

Nesse sentido, as normas processuais, isto é, os princípios e regras que disciplinam o direito processual devem estar em conformidade com os preceitos constitucionais, respeitando, sobretudo, os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, nos quais, inclusive, grande parte das normas processuais constitucionais estão positivadas.

Mais ainda, existe um modelo único de processo, tal qual idealizado pela doutrina processualista italiana de Andolina e Vignera, delineado pelas próprias constituições que estabelecem um genuíno direito processual constitucional ou, ainda, um verdadeiro modelo constitucional de processo, que deve ser seguido por todos os ramos das ciências processuais.

Na Constituição brasileira, este modelo encontra-se positivado, sobretudo, sob a forma de princípios, no rol de direitos e garantias fundamentais individuais e em outros direitos e garantias que se pode encontrar de maneira dispersa no texto constitucional, como por

exemplo, a motivação das decisões (art. 93, IX, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

Por fim, toda essa sistemática processual constitucional obriga, tanto a doutrina, como a jurisprudência, como o legislador a produzirem, estudarem, interpretarem e aplicarem o direito processual, seja ele de qualquer ramo que for (processo penal, processo administrativo, processo civil, processo trabalhista etc.), à luz do modelo constitucional de processo estabelecido por nossa Carta Constitucional, pois este estabelece um modelo único a ser seguido por todos os ramos do processo, bem como constitui o fundamento de validade das normas processuais infraconstitucionais.

## Referências

ANDOLINA, Ítalo; VIGNERA, Giuseppe. *Il modello costituzionale del processo civile italiano*. Torino: G. Giappichelli, 1990.

ARRUDA ALVIM. Processo e Constituição. *Revista Forense*. Rio de Janeiro, v. 408, p. 23-87, mar/abr, 2010.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral do Processo Constitucional. *Revista Forense*. Rio de Janeiro, v. 383, p. 131-180, jan/fev, 2006.

BARROS, Flaviane de Magalhães. O Modelo Constitucional de Processo e o Processo Penal: a necessidade de uma interpretação das reformas do processo penal a partir da Constituição. In: MACHADO, Felipe Daniel Amorim; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de (coord.). *Constituição e processo: A contribuição do processo ao constitucionalismo democrático brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformada*. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. *Revista Forense*. Rio de Janeiro, v. 384, p. 71-104, mar/abr, 2006.

BUENO, Cassio Scarpinella. O “Modelo Constitucional do Direito Processual Civil”: um paradigma necessário de estudo do direito processual civil e algumas de suas aplicações. In: JAYME, Fernando Gonzaga; FARIA, Juliana Cordeiro de; LAUAR, Maira Terra (coord.). *Processo civil: Novas Tendências*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Direito processual constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Candido Rangel. *Teoria geral do processo*. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *A constituição na vida dos povos: da Idade Média ao século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2010.

GONÇALVES, Aroldo Plínio. *Técnica processual e teoria do processo*. Rio de Janeiro: Aide, 1992.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Teoria processual da constituição*. 3.ed. São Paulo: RCS Editora, 2007.

HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Porto Alegre; Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

LASSALLE, Ferdinand. *A essência da constituição*. 6.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

LEAL, Rosemilo Pereira. *Teoria geral do processo*. 7.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

NUNES, Dierle José Coelho. *Processo jurisdiccional democrático: uma análise crítica das reformas processuais*. Curitiba: Juruá, 2008.

SANCHÍS, Luís Prieto. El Constitucionalismo de los Derechos. *Revista de Direito do Estado*. Rio de Janeiro, n. 15, p. 3-25, jul/set, 2009.

SANTOS, Eduardo R. dos. O contraditório e a ampla defesa no processo civil à luz do modelo constitucional do processo enquanto "instrumento garantidor de Justiça". *Boletim Conteúdo Jurídico*. Brasília, n. 140, 03 mai. 2011. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.31967>> Acesso em 05 de maio de 2011.

SARMENTO, Daniel. O Neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: SARMENTO, Daniel (coord.). *Filosofia e teoria constitucional contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SCHMITT, Carl. *Legalidade e legitimidade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Constituição e processo: desafios constitucionais da reforma do processo civil no Brasil. In: MACHADO, Felipe Daniel Amorim; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de (coord.). *Constituição e processo: a contribuição do processo ao constitucionalismo democrático brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.