

SCIENTIA UNA

n. 8
maio - 2007

Olinda

Scientia Una	Olinda	n. 8	p.1 - 141	maio 2007
--------------	--------	------	-----------	-----------

A **SCIENTIA UNA** é uma revista interdisciplinar, destinada à publicação de trabalhos de alunos e professores da FOCCA - FACULDADE DE OLINDA e de outras Instituições de Ensino Superior. Os conteúdos emitidos nos artigos são de inteira responsabilidade dos autores.

Política Editorial: Cada artigo apresentado é revisado por, no mínimo, três membros do Conselho Editorial, sob o sistema de *blind review*, no qual a identidade do autor é sempre mantida em sigilo para o relator e vice-versa.

Coordenação do CAC – Centro de Atividades Científicas da FOCCA
Prof. Tibério Monteiro

Edição da Scientia Una
Manoelita Chiappetta
Jornalista – DRT – 1980-PE

Conselho Editorial

Alex Sandro Gomes - Doutor em Educação pela Universidade Paris V – França. Mestre em Psicologia Cognitiva pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor Visitante no Centro de Informática da UFPE,

Carlos Alberto Berriel Pessanha - Mestre em Direito Público pela UFPE. Membro da Academia Pernambucana de Letras Jurídicas. Professor e Coordenador do Curso de Direito da FOCCA - Faculdade de Olinda.

Francisco Roberto Pedrosa Monteiro - Mestre e Especialista em História pela UFPE. Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). Professor da FOCCA – Faculdade de Olinda.

Leonardo Valadares de Sá Barreto Sampaio - PhD (ABT) e Mestre em Administração pela Universidade da Califórnia – EUA.

Luciano Ramos Brasileiro - Mestre em Administração de Empresas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Professor e Coordenador do Curso de Administração de Empresas da FOCCA - Faculdade de Olinda. Vice-presidente administrativo e financeiro da ADVB-PE.

Rodrigo Silva Rosal de Araújo - Doutorando em Filosofia pelo Programa Integrado UFPB/UFPE/UFRN. Mestre em Direito e em Filosofia pela UFPE. Professor da FOCCA – Faculdade de Olinda.

Severino Pessoa de Araújo - Mestre em Direito Econômico pela UFPB, Especialista em Contabilidade e Controladoria Governamental pela UFPE, Contador e Bacharel em Direito.

Tibério Pedrosa Monteiro - Mestre em Desenvolvimento Internacional pela Indiana University of Pennsylvania - EUA. Bacharel em Direito pela UNICAP. Professor e coordenador do Centro de Atividades Científicas da FOCCA – Faculdade de Olinda. Professor convidado da Universidade Mackenzie - SP (Campus Recife).

Wayne Thomas Enders - Pós-doutor em Administração de Novas Tecnologias pela University of Texas Dallas – EUA. Ph.D. em Geografia Econômica pela University of Texas at Austin. Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

Normatização: Marcos Antonio Fonseca Calado – Mestre em Administração – UFRPE

Revisão: Maria Lúcia Sant’Ana Nascimento – Mestre em Linguística - UFPE

Diagramação: Samuca Estúdio de Arte

Impressão: Gráfica A única

Periodicidade: Anual

Tiragem: Mil exemplares

* É permitida a reprodução dos artigos, integral ou parcial, desde que citada a fonte.

Scientia Una / FOCCA - Faculdade de Olinda
— n. 1 (maio 2000) - . — Olinda :
FOCCA, 2000 -
v.

Anual
ISSN 1517-9729

1. Administração – Periódicos.
2. Contabilidade – Periódicos. I. FOCCA - Faculdade de
Olinda

65(05) CDU (2. ed.) FOCCA/BMC-2000-001

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	05
A QUESTÃO AMBIENTAL NAS ORGANIZAÇÕES: A GESTÃO AMBIENTAL, O SISTEMA DE GESTÃO AMBIENTAL E A ISO 14000 - <i>Egenilton Rodolfo de Farias, Emmanuel Ferreira Leite, Isalena Silva Bernardes, Priscilla Mendes dos Santos</i>	06
INOVAÇÃO: O NOVO FOCO DAS ORGANIZAÇÕES - <i>Marcos Antonio Fonseca Calado</i>	20
O TRABALHO VOLUNTÁRIO NAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS E A IMPORTÂNCIA DO LÍDER EDUCADOR - <i>Pauline Maria de Azevedo Gomes</i>	33
CONHECIMENTO E ANAMNESE: INTERPRETAÇÃO DA PROPOSTA EPISTEMOLÓGICA DISCUTIDA NOS DIÁLOGOS MÊNON, FÉDON E FEDRO - <i>Rodrigo Silva Rosal de Araújo</i>	45
ARISTÓTELES, KANT E WEIL: REFLEXÃO SOBRE A NATUREZA HUMANA, A VIOLÊNCIA, A ÉTICA E A JUSTIÇA - <i>Marcelo Rocha Bezerra</i>	51
O PREGÃO E SEUS REFLEXOS NA ECONOMIA DOS ESTADOS DA FEDERAÇÃO - <i>Alexandre Santos, José Francisco Ribeiro Filho, Maurício Rafael Santa Cruz</i>	65
A LEI DE ZIPFE E A LEI DE GIBRAT: O QUE OS DADOS TÊM A DIZER SOBRE AS CIDADES BRASILEIRAS? - <i>Wellington Ribeiro Justo</i>	78
AS CARACTERÍSTICAS DA GESTÃO MUNICIPAL EM REGIÕES RETARDATÁRIAS: BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO E DA POLÍTICA EMPREENDEDORA EM MUNICÍPIOS DO AGRESTE DE PERNAMBUCO - <i>Ana Cristina Fernandes, Maria Gilka Pinto Xavier</i>	98
A EXCLUSIVA TUTELA PENAL DOS BENS CONSTITUCIONALMENTE RELEVANTES NO ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO - <i>Thiago Carvalho Bezerra de Melo</i>	109
A EUTANÁSIA NO PROJETO DE REFORMA DO CÓDIGO PENAL BRASILEIRO - <i>Tatiana da Hora</i>	1270

APRESENTAÇÃO

A FOCCA - Faculdade de Olinda – comemorando seu 35º aniversário de fundação, lança a oitava edição da Revista Científica **Scientia Una** com artigos carregados de contemporaneidade.

A multidisciplinaridade da revista comprova-se com artigos cujos conteúdos abrangem vários ramos do conhecimento como: filosofia, ética, gestão municipal, gestão ambiental, inovação gerencial, trabalho voluntário, direito penal e eutanásia.

Destaque para os artigos na área jurídica que, se em 2006 teve o primeiro trabalho publicado sobre direitos humanos, em 2007 foram cinco artigos publicados pela revista. Fato que confirma o empenho dos docentes no desenvolvimento de estudos e pesquisas, a exemplo do artigo sobre *eutanásia*, que remete a sociedade ao debate sobre o direito à vida.

Menção igualmente merecida para o artigo sobre o trabalho voluntário, fruto de pesquisa desenvolvida pelo Centro de Atividades Científicas da Instituição, que não somente fortaleceu a parceria da FOCCA com importante agente de integração empresa-escola, como também suscitou importante área de estudos e projetos especializados da instituição sobre entidades de cunho social, as chamadas organizações não governamentais (ONGs).

Renova-se a máxima de que a pesquisa provoca a saudável busca pelo saber e consolida a formação profissional e cidadã almejada pela Instituição.

A Diretoria da FOCCA, através do Centro de Atividades Científicas - CAC, parabeniza e agradece aos autores, ao conselho editorial e a todos os que tornaram possível esta publicação.

TIBÉRIO PEDROSA MONTEIRO

Coordenador do Centro de Atividades Científicas - CAC

A QUESTÃO AMBIENTAL NAS ORGANIZAÇÕES: A GESTÃO AMBIENTAL, O SISTEMA DE GESTÃO AMBIENTAL E A ISO 14000

*Egenilton Rodolfo de Farias**
aegenilton@yahoo.com.br

*Emanuel Ferreira Leite***
emanueleite@uol.com.br

*Isalena Silva Bernardes****
isalenabernardes@hotmail.com

*Priscilla Mendes dos Santos*****
pri_mendess@yahoo.com.br

RESUMO

A globalização dos problemas ambientais é um fato incontestável e as empresas estão desde a sua origem no centro desse processo e qualquer solução efetiva para os problemas envolve essas empresas. Dentro desse contexto, foram criadas normas de proteção ambientais, em especial, a ISO 14000, que tem como função estabelecer um mecanismo mundial de uniformização das metodologias para implantação de sistema de gestão ambiental visando ao aperfeiçoamento das relações das empresas com o meio ambiente.

* *Estatístico e Professor Universitário. Mestre em Biometria pela Universidade Federal Rural de Pernambuco(UFRPE). Professor da FOCCA.*

** *Administrador e Professor Universitário. Pós Doutor em Inovação e Empreendedorismo. Doutor em Engenharia - área de concentração Empreendedorismo pela Universidade do Porto/Portugal, Mestre em administração pela Universidade Federal da Paraíba(UFPB). Professor da Universidade Católica de Pernambuco(UNICAP)*

*** *Bacharel em Administração pela UNICAP*

**** *Bacharel em Administração pela UNICAP*

PALAVRAS-CHAVE

Gestão Ambiental Empresarial. ISO 14000. Meio Ambiente.

ABSTRACT

The global environmental problems is an undisputed fact and the companies are since its origin in the center of this process and any solution accomplishes for the problems involves these companies. Inside of this context ambient norms of protection, in special had been created ISO 14000, that it has as function to establish a world-wide mechanism of uniform of the methodologies for implantation of system of ambient management being aimed at the perfecting of the relations of the companies with the environment.

KEYWORDS

Enterprise Ambient management. ISO 14000. Environment.

1. INTRODUÇÃO

A questão ambiental é uma realidade que chegou definitivamente às empresas modernas. Deixou de ser um assunto de ambientalistas para se converter em SGA (Sistema de Gestão Ambiental), e não se trata de um tardio despertar de consciência ecológica dos empresários e gerentes, mas uma estratégia de negócio.

Com isso, a empresa ecológica estará se antecipando às auditorias ambientais públicas, além de promover a redução de custos e riscos com a melhoria de processos e a racionalização de consumo de matérias-primas, diminuição do consumo de energia e água e redução de riscos de multas e responsabilização por danos ambientais.

O problema, de acordo com Berna (2006), é que os planos estratégicos e a política ambiental das empresas de grande porte acabam ficando mais na “cabeça” da alta administração, que não consegue passar o recado para os seus subordinados, e até mesmo na alta administração das companhias, há quem não saiba traduzir a mensagem do Presidente. A solução para esse caso é investir em programas de conscientização e sensibilização dos funcionários para as políticas da empresa, especialmente a ambiental, já que consciência ambiental não se dá por portaria ou de cima para baixo, mas de dentro para fora.

Logo “a preocupação com o meio ambiente pode se transformar rapidamente em boas oportunidades para melhorar a competitividade das organizações. É essa mudança de mentalidade e uma nova visão estratégica da relação entre o setor produtivo e o meio ambiente que estão levando muitas empresas a adotar políticas e programas estruturados com o objetivo de reduzir os impactos ambientais e contribuir para o desenvolvimento sustentável”.

Neste sentido, não basta implantar uma boa Política Ambiental ou obter a ISO 14001, é preciso antes estimular e sensibilizar os funcionários, prestadores de serviços e fornecedores a desejarem “ecologizar” o trabalho, não porque a direção da empresa quer ou determinou, mas porque a adoção de princípios ambientais pode ser uma oportunidade para que os trabalhadores possam dar uma contribuição concreta, em seu próprio ambiente de trabalho. Mais que uma exigência da direção, portanto, é uma oportunidade da qual trabalhadores poderão se orgulhar junto a sua família e à comunidade, ao se revelarem resultados positivos do trabalho ambiental desenvolvido na empresa.

No presente trabalho, parte-se da perspectiva da adoção do SGA, juntamente com a implementação da ISO 14000 como estratégia de preservação ambiental.

2. GESTÃO AMBIENTAL

Num mercado globalizado, competitivo, de constante mudança e onde os consumidores estão cada vez mais exigentes, a empresa que se utiliza da prática de gestão ambiental, pode atingir a sua grande vantagem competitiva, pois a gestão ambiental auxilia as organizações a aprofundarem os temas ambientais e integrarem o cuidado ambiental de forma sistemática às suas operações.

Logo, podemos definir Gestão Ambiental como sendo um conjunto de ferramentas administrativas que possuem atividades de planejamento, responsabilidades, prática, procedimentos, processos e recursos para desenvolver, implementar, atingir, analisar criticamente e manter a política ambiental.

Dentre os principais princípios da empresa, em relação à questão ambiental, serão destacados alguns a seguir.

Prioridade Organizacional – a empresa deve garantir que a gestão ambiental está entre suas principais prioridades e que ela é o principal fator de ajuda para o desenvolvimento sustentado de forma equilibrada.

Gestão Integrada – integrar todas as políticas, práticas ambientais em sua cadeia de valor (este fato é possível e será mostrado posteriormente).

Processo de Melhoria – estar sempre buscando alternativas de melhoria para a área ambiental, levando em conta o desenvolvimento inovativo tecnológico.

Educação Ambiental – esta sem dúvida é o fato mais importante, pois não basta apenas implementar a gestão ambiental, a preocupação com o meio ambiente é de suma importância educar, motivar e socializar todos os colaboradores da organização para este fato, já que se espera que a educação parta para fora do ambiente de trabalho e que ela faça parte de seu grupo de valores.

Prioridade no Enfoque – ao escolher o processo ambiental e também inovativo, é necessário manter o foco, deve-se fazer de planejamento e constantes *feedback* nas idéias que forem colocadas em prática.

Produtos e Serviços – Desenvolver e fabricar produtos que não sejam agressivos ao meio ambiente.

Orientação ao Consumidor – orientar a sociedade sobre o correto uso de seus produtos e/ou serviços para que a gestão ambiental também funcione fora da organização.

Equipamentos e Operacionalização – verificar se a escolha das máquinas, e operações estão produzindo algum mal ao meio ambiente. O ideal é que se faça intervenções constantes no processo no intuito de verificar o bom funcionamento das operações.

Pesquisa – a empresa pode conduzir projetos ou até apoiar universidades e/ou centros de pesquisa no intuito de verificar os impactos de todas as suas operações.

Enfoque Preventivo – modificar os processos em que ocorra algum impacto ambiental.

Fornecedores e Subcontratados – o ideal é que a organização também se preocupe com seus fornecedores, fornecendo conhecimentos necessários sobre os seus possíveis impactos ambientais, assim assegurará o possível melhoramento de suas atividades.

Planos de Emergência – desenvolver e manter planos de emergências nas áreas em que ocorrem potencialmente riscos de danos ambientais.

Transferência de Tecnologia – contribuir para a disseminação de práticas tecnológicas que tragam benefícios para o meio ambiente, em conjunto com os órgãos públicos e privados.

Contribuição ao Esforço Comum – contribuir para o desenvolvimento de treinamentos, cursos, palestras e iniciativas educacionais que atinjam toda a sociedade.

Transferência de Atitude – gerar uma transferência de informações, ou seja, comunicar e ajudar sempre que necessário à sociedade em geral sobre os possíveis impactos ambientais e formas de prevenção.

Atendimento e Divulgação – correspondem à verificação das práticas de gestão ambiental, podem ser realizada auditorias internas e externas, além da divulgação para a comunidade em

geral sobre as formas das suas políticas ambientais.

É preciso nunca esquecer que a inovação não é um termo técnico, é econômico e social. Seu critério é uma mudança no comportamento das pessoas como cidadãos, estudantes ou professores ou os profissionais de uma forma geral.

Estes princípios tornam-se mais claro na medida que aumentam as preocupações com a manutenção da qualidade do meio ambiente, bem como a proteção da saúde humana, organizações de todos os tamanhos vem crescentemente voltando suas atenções para os potenciais impactos de suas atividades, produtos e serviços. O desempenho ambiental de uma organização vem tendo importância cada vez maior para as partes interessadas, internas e externas. Alcançar um desempenho ambiental consistente requer comprometimento organizacional e uma abordagem sistemática ao aprimoramento contínuo (AMBIENTE BRASIL, 2006).

É preciso refletir sobre as principais interações entre meio ambiente, inovação e economia. O desenvolvimento socioeconômico é caracterizado pelo contínuo processo de “destruição criativa”. Revoluções impulsionadas fundamentalmente pelo desenvolvimento de novos produtos, novos processos de produção ou transporte, novos mercados e novas formas de organização industrial que a empresa capitalista cria, num processo de mutação que incessantemente revoluciona a estrutura econômica a partir de dentro, constantemente destruindo a velha, incessantemente criando uma nova.

A evolução econômica é pois, nessa visão, constantemente revolucionada pelas inovações. Inovação parece uma daquelas palavras mágicas, carentes de definição precisa e questão defendida por grupos sociais os mais diversos. De forma semelhante a outros conceitos importantes das Ciências Sociais, como globalização e desenvolvimento sustentável, é um termo extremamente polissêmico e consensual.

Risco ou inovação? Esse constitui um dilema essencial que recobre o debate em torno de meio ambiente e avanço tecnológico. Nessa seção, será problematizado o espaço de confluência desses dois elementos, aparentemente contraditórios. A instabilidade, o risco e a contingência são temas recorrentes no pensamento social contemporâneo. Os teóricos do risco apontam que o mundo atual precisa se preparar para lidar com as inconstâncias e instabilidades recorrentes oriundas da prática científica e tecnológica, e que somente mediante a vigilância e precaução constante é possível gerenciar os riscos da modernidade. Toda prática inovativa, assentada em resultados incertos e instáveis, representa potencialmente um risco para as instituições e relações sociais (PALADINI, 2004).

Nesse cenário, as questões ambientais passam a tornar-se objeto de iniciativas de normatização e certificação no âmbito nacional e internacional. Dentre essas normas, destacam-se as que fornecem diretrizes para que as empresas adotem procedimentos que fomentem e contro-

lem a adoção de práticas menos degradantes ao meio ambiente. Algumas destas normas são certificáveis possibilitando à empresa demonstrar a terceiros – organismos financiadores, acionistas, companhias de seguro e clientes (pessoa física e jurídica) – o atendimento a suas diretrizes.

Essas normas de âmbito nacional e internacional visam à melhoria da gestão ambiental nas empresas, tendo como destaque a ISO 14000 – instrumento mundial de critérios ambientais na gestão de empresas – e suas séries.

3. A SÉRIE ISO 14000

A série ISO 14000 foi escrita pelo Comitê Técnico 207 (TC 207), criado pela Organização Internacional de Normalização – ISO. Define os elementos de um SGA (Sistema de Gestão Ambiental), a auditoria de um SGA, a avaliação do desempenho ambiental, a rotulagem ambiental e a análise de ciclo de vida.

Tem por objetivos fornecer assistência para as organizações na implementação ou no aprimoramento de um sistema de gestão ambiental (SGA). Ela é consistente com a meta de “Desenvolvimento sustentável” e é compatível com diferentes estruturas culturais, sociais e organizacionais (AMBIENTE BRASIL, 2006).

Para a obtenção e manutenção do certificado ISO 14001, a organização tem que se submeter à auditoria periódica, realizada por uma empresa certificadora, credenciada e reconhecida tanto pelo INMETRO (Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade industrial), no caso do Brasil, quanto por outros organismos internacionais. Nesta auditoria, são verificados os cumprimentos de requisitos como:

- Cumprimento da legislação ambiental;
- diagnóstico atualizado dos aspectos e impactos ambientais de suas atividades;
- procedimentos padrão e planos de ação para eliminar ou diminuir os impactos ambientais;
- pessoal devidamente treinado e qualificado;
- entre outros.

A norma tem como foco a melhoria contínua, em que a implantação do SGA ISO 14001 segue a metodologia PDCA (Plan, Do, Check, Act), que em português podemos traduzir por Planejar, Implementar, Verificar e Analisar criticamente. É observado que o Sistema de Gestão Ambiental ISO 14001 apóia-se num ciclo de melhoria contínua, que contém as cinco partes: Política Ambiental, Planejamento, Implementação e operação, Verificação e ação corretiva e Análise crítica pela administração.

3.1 POLÍTICA AMBIENTAL

Segundo Reis (1996), uma política ambiental estabelece um senso geral de orientação e fixa os parâmetros de ação para uma organização. Determina o objetivo fundamental bem como o nível de desempenho ambiental exigido pela organização, contra o qual todas as ações subsequentes serão julgadas.

Tendo como base a avaliação ambiental inicial ou mesmo uma revisão que permita saber onde e em que estado a organização se encontra em relação às questões ambientais, chegou a hora da empresa definir claramente onde ela quer chegar. Nesse sentido, a organização discute, define e fixa o seu comprometimento e a respectiva política ambiental (AMBIENTE BRASIL, 2006).

3.2 PLANEJAMENTO

Segundo Harrington (2001), a organização deve estabelecer e manter um procedimento para identificar os aspectos ambientais de suas atividades, produtos ou serviços que possam por ela ser controlados e sobre os quais se presume que ela tenha influência, a fim de determinar aqueles que tenham ou possam ter impactos significativos sobre o meio ambiente. A organização deve assegurar que os aspectos relacionados a estes impactos significativos sejam considerados na definição de seus objetivos ambientais. A organização deve manter estas informações atualizadas.

Harrington (2001) diz também que os aspectos são geralmente categorizados de acordo com entradas e saídas, tanto controlados como não controlados, benéficos ou adversos. Por exemplo, são alguns aspectos típicos: uso de matéria-prima, uso de energia, emissões atmosféricas, lançamento em corpos d'água, alterações no solo, resíduos sólidos, resíduo perigoso, ruído e odor.

A organização deve estabelecer e manter um procedimento para identificar e ter acesso à legislação e outros requisitos por ela apoiados, ou aplicáveis aos aspectos ambientais de suas atividades, produtos ou serviços (HARRINGTON, 2001).

Esse elemento apóia o compromisso político com a conformidade legal. Pretende assegurar que este compromisso é confirmado por um conhecimento profundo de todas as regulamentações aplicáveis, que este conhecimento e informações chegam às pessoas que deles precisam para realizar seus trabalhos, e que este conhecimento não é estático – que existe um procedimento para acompanhar as mudanças, manter-se atualizado, e antecipar novas regras (HARRINGTON, 2001).

Diferente de sua antecessora, a BS 7750, a ISO 14001 não exige a criação e manutenção de um registro legal. O procedimento deve permitir identificação, acesso e comunicação de todas as informações necessárias no momento certo, mas esta informação não tem que estar num só lugar num mesmo momento. Essa flexibilidade facilita muito o uso de bases de dados reguladoras on-line e outros serviços reguladores de informações. De acordo com Harrington (2001), isso é útil principalmente para as organizações que têm muitas instalações e que utilizam redes locais, amplas ou a intranet. O treinamento sobre a significância dos requisitos e programas associados deve ser uma prioridade para a organização.

A razão pela qual a norma ISO não estabelece requisitos específicos de desempenho, mesmo sendo uma norma sujeita à auditoria, é que a ISO deve respeitar o direito à soberania nacional cultuado nos acordos da OMC. Segundo Harrington (2001), esse elemento também trata de outros requisitos voluntários ou negociados com os quais a organização se comprometeu, tais como códigos de indústrias e associações de prática ou princípios e quaisquer acordos da segunda ou terceira parte relativos às questões ambientais. Deve também haver um procedimento para identificar, manter e oferecer acesso a esses outros compromissos. Esse elemento também oferece a base para usar a ISO 14001 como um sistema de gestão baseada na conformidade. Qualquer compensação reguladora baseada no SGA da ISO irá analisar esse elemento muito de perto.

Segundo Reis (1996), os objetivos deverão ser específicos e as metas, sempre que possível, deverão ser mensuráveis e, quando apropriado, considerar medidas preventivas.

A organização deve estabelecer e manter objetivos e metas ambientais documentados para cada nível e função pertinentes da organização. Ao estabelecer e analisar seus objetivos, a organização deve considerar os requisitos legais e outros requisitos; os aspectos ambientais significativos; as opções tecnológicas; os requisitos comerciais, operacionais e financeiros e as opiniões das partes interessadas. Os objetivos e metas devem ser compatíveis com a política ambiental, incluindo o comprometimento com a prevenção de poluição (HARRINGTON, 2001).

A criação e o uso de um programa é um elemento essencial para a implantação bem-sucedida de um Sistema de Gestão Ambiental. O programa deverá descrever de que forma as metas da organização serão alcançadas, incluindo o cronograma e o pessoal responsável pela implantação da sua política ambiental. O programa deverá ser subdividido para abordar elementos específicos das operações da organização, devendo incluir uma revisão ambiental para as novas atividades (REIS, 1996).

3.3 IMPLEMENTAÇÃO E OPERAÇÃO

Segundo Reis (1996), a implantação bem-sucedida de um SGA exige comprometimento de todos os empregados da organização. As responsabilidades ambientais, portanto, não devem se restringir à função ambiental, devendo também incluir outras áreas, tais como a gerência operacional e outras funções que não sejam especificamente ambientais.

O comprometimento deverá começar nos níveis gerenciais mais elevados da organização, que deverão estabelecer a política ambiental da empresa e garantir a implantação do SGA. Como parte deste comprometimento, a alta administração deverá designar seus representantes específicos, com responsabilidade definida e autoridade para implantação do SGA. No caso de organizações grandes e complexas, poderá existir mais de um representante designado. Deverá também garantir o suprimento de recursos apropriados à implantação e manutenção do SGA. É também importante que as principais responsabilidades do SGA sejam comunicadas ao pessoal relevante. Em empresas pequenas e médias, estas responsabilidades podem ser assumidas por apenas um indivíduo (REIS, 1996).

A organização deve identificar as necessidades de treinamento. Ela deve determinar que todo o pessoal, cujas tarefas possam criar um impacto significativo sobre o meio ambiente, receba treinamento apropriado.

Segundo Harrington (2001), também deve estabelecer e manter procedimentos que façam com que seus funcionários ou membros, em cada nível e cargo pertinente, estejam conscientes sobre: a importância da conformidade com a política ambiental, procedimentos e requisitos dos sistemas de gestão ambiental; os impactos ambientais significativos, reais ou potenciais, de suas atividades e dos benefícios ao meio ambiente resultantes da melhoria de seu desempenho pessoal; suas funções e responsabilidades em atingir a conformidade com a política ambiental, procedimentos e requisitos do sistema de gestão ambiental, inclusive os requisitos de preparação e atendimento a emergências e as conseqüências potenciais da inobservância de procedimentos operacionais especificados.

O treinamento pretende assegurar tanto a conscientização das questões ambientais quanto a competência para realizar as tarefas necessárias para administrá-las. A norma requer que a organização tenha procedimentos em uso para identificar qual o treinamento necessário, para oferecê-lo e para avaliar e oferecer segurança para que todo o pessoal que executa tarefas que podem causar impactos ambientais significativos seja competente e tenha educação, treinamento e/ou experiência apropriados (HARRINGTON, 2001).

De acordo com MONTGOMERY (2004), as organizações deverão implantar um procedimento para receber, documentar e responder os pedidos de informações relevantes solicitados pelas partes interessadas. Este procedimento poderá incluir um diálogo com partes interes-

sadas e a consideração de suas principais preocupações.

Em algumas circunstâncias, as respostas às preocupações poderão incluir informações relevantes sobre os impactos ambientais associados às operações da organização (REIS, 1996). Estes procedimentos deverão também abordar as comunicações necessárias com as autoridades públicas com vistas ao planejamento de emergências e outras questões relevantes.

Segundo Harrington (2001), as comunicações são a vida do sistema, já que possuir um sistema operando é o que há de melhor para fazer funcionar, em conjunto, as várias partes de uma organização para estabelecer e atingir os objetivos comuns. A norma refere-se a dois tipos de comunicações: interna e externa. Internamente, os procedimentos de comunicação devem garantir que as pessoas que necessitam de informação para realizar seus trabalhos, consigam esta informação quando precisarem dela. Isso implica muita comunicação de mão dupla, em outras palavras, não somente dizer às pessoas o que elas devem fazer, como fazer e quando, mas também assegurar que os mecanismos de *feedback* estejam funcionando para que os responsáveis pela melhoria do desempenho do sistema tenham informações boas e confiáveis sobre seu funcionamento.

No que diz respeito à comunicação externa, o SEBRAE (2004) diz que a organização deve decidir sobre seus aspectos ambientais significativos e documentar sua decisão. Se a decisão for por comunicar, a organização deve estabelecer método(s) para esta comunicação externa.

O nível de detalhe da documentação deverá ser suficiente para descrever os principais elementos do SGA e sua interação, fornecendo orientação para a obtenção de informações mais detalhadas sobre suas partes específicas (REIS, 1996).

A documentação do sistema de gestão ambiental, de acordo com o SEBRAE (2004), deve incluir: política, objetivos e metas ambientais; descrição dos principais elementos do sistema de gestão ambiental e suas interações e referências aos documentos relacionados; documentos e registros requeridos por esta norma; documentos e registros determinados pela organização como sendo necessários para assegurar o planejamento, operação e controle eficazes dos processos que estejam relacionados aos seus aspectos ambientais significativos.

Harrington (2001) diz que a organização deve estabelecer e manter procedimentos para o controle de todos os documentos exigidos por esta Norma Internacional para assegurar que: possam ser localizados; sejam periodicamente analisados e revisados quando necessário e aprovados, quanto a sua adequação, por pessoal autorizado; as versões atualizadas dos documentos pertinentes estejam disponíveis em todos os locais onde são executadas operações essenciais ao efetivo uso do sistema de gestão ambiental; documentos obsoletos sejam prontamente retirados de todos os pontos de emissão e uso ou, de outra forma, garantidos contra o uso

não intencional; quaisquer documentos obsoletos retidos por motivos legais e/ou para preservação de conhecimento sejam adequadamente identificados.

Quando a organização possui procedimentos claros de controle de documentação, assegura o envio da informação certa para a pessoa certa no momento certo (HARRINGTON, 2001).

A organização deve identificar aquelas operações e atividades associadas aos aspectos ambientais significativos identificados de acordo com sua política, objetivos e metas. A organização deve planejar tais atividades, inclusive manutenção, de forma a assegurar que sejam executadas sob condições específicas por meio: do estabelecimento e manutenção de procedimentos documentados, para abranger situações onde sua ausência possa acarretar desvios em relação à política ambiental e aos objetivos e metas; de estipulação de critérios operacionais nos procedimentos e do estabelecimento e manutenção de procedimentos relativos aos aspectos ambientais significativos identificáveis de bens e serviços utilizados pela organização, e da comunicação dos procedimentos e dos requisitos pertinentes a serem atendidos por fornecedores e contratantes (HARRINGTON, 2001).

Segundo Harrington (2001), a organização deve estabelecer e manter procedimentos para identificar o potencial para acidentes e situações de emergência, bem como para prevenir e mitigar os impactos ambientais que possam estar associados a eles. O objetivo desse elemento é de assegurar que a organização tenha procedimentos estabelecidos para atender aos possíveis tipos de emergência que possam ocorrer.

Embora a ISO 14001 não prescreva o formato desses planos emergenciais, requer, no entanto, que incluam o seguinte: Identificação de acidentes potenciais; Procedimentos de atendimento; Procedimentos de mitigação; Procedimentos para corrigir e prevenir (HARRINGTON, 2001).

3.4 VERIFICAÇÃO E AÇÃO CORRETIVA

Qualquer ação corretiva ou preventiva adotada para eliminar as causas das não conformidades, reais ou potenciais, deve ser adequada à magnitude dos problemas e proporcional ao impacto ambiental verificado (HARRINGTON, 2001).

A organização deve implementar e registrar quaisquer mudanças nos procedimentos documentados, resultantes de ações corretivas e preventivas. Esse elemento da norma é crítico para o contínuo desenvolvimento de seu desempenho ambiental. A intenção é analisar por que deu errado e fazer alterações para que haja menos probabilidade de dar errado novamente (HARRINGTON, 2001).

Conforme Reis (1996), os procedimentos para a identificação, manutenção e disposição de registros deverão focar aqueles necessários à implementação e operação do SGA e ao registro da extensão em que os objetivos e metas planejados foram atingidos.

Esses registros devem ser legíveis e identificáveis, permitindo rastrear a atividade, produto ou serviço envolvido. Também devem ser arquivados e mantidos de forma a permitir sua pronta recuperação, sendo protegidos contra avarias, deterioração ou perda. Devem incluir o seguinte: requisitos legais e regulamentares; permissões e aprovações em uso (com alterações); reclamações (e respostas a elas), entre outros (HARRINGTON, 2001).

As organizações devem estabelecer e manter um programa, ou programas, e procedimentos para auditorias periódicas do sistema de gestão ambiental a serem realizadas, como dito por Harrington (2001), “de forma a: determinar se o sistema de gestão ambiental está em conformidade com as disposições planejadas para a gestão ambiental, inclusive os requisitos desta norma internacional e se foi devidamente implementado e mantido; fornecer à administração informações sobre os resultados das auditorias”.

A alta administração da organização, em intervalos por ela predeterminada, deve analisar criticamente o sistema de gestão da qualidade, para garantir sua conveniência, adequação e eficácia contínua. O processo de análise crítica deve assegurar que as informações necessárias possam ser coletadas, de modo que permita à administração proceder a esta avaliação. Essa análise crítica deve ser documentada (HARRINGTON, 2001). O objetivo desse elemento da norma é avaliar a eficácia atual do SGA organizacional e, mais importante, se no futuro o SGA vai permanecer adequado mesmo em face das alterações internas ou externas.

4. CONCLUSÃO

Após ter descrito todo o processo de um Sistema de Gestão Ambiental, que exerce uma enorme influência nas empresas para a melhoria contínua, é possível observar que esse sistema é parte do sistema administrativo geral de uma empresa, incluindo a estrutura organizacional, atividades de planejamento, responsabilidades, treinamentos, procedimentos, processos e recursos para a implementação e manutenção da gestão ambiental (COSTA, 2004). Também inclui aqueles aspectos de administração que planejam, desenvolvem, implementam, atingem, revisam, mantêm e melhoram a política ambiental, os objetivos e metas da empresa.

Os benefícios trazidos pela melhoria contínua do Sistema de Gestão Ambiental são: O melhor gerenciamento das questões ambientais para mostrar o comprometimento com a proteção ambiental; Facilidade para obtenção de empréstimos internacional. Pode estar condicionado a implementação do SGA; Redução no valor do prêmio do seguro; Possibilitar transações

comerciais com alguns clientes, especialmente na Europa e com o governo americano; Atenuação perante tribunais em caso de demanda judicial, com demonstração de evidência ao comprometimento e esforços realizados; Facilitar a realização de acordos multilaterais entre países, onde apareça a necessidade de mostrar o comprometimento do governo com a proteção ambiental; Aumento da vantagem competitiva; Melhorar a adequação à legislação ambiental da organização; Facilita a prevenção da poluição e conservação dos recursos; Conquista de novos clientes e/ou mercados; Reduz os custos operacionais; Permite o envolvimento e conscientização dos empregados, com o aumento da moral da equipe; Ganho de aumento da confiança dos clientes.

Em relação a estes benefícios, deve ser lembrado que não ocorrem de imediato, há necessidade de que sejam corretamente planejados e organizados todos os passos para a interiorização da variável ambiental na organização, para que ela possa atingir, no menor prazo possível, o conceito de excelência ambiental, que lhe trará importante vantagem competitiva.

REFERÊNCIAS

AMBIENTE BRASIL. Aspecto geral da ISO 14000. Disponível em: <<http://www.ambientebrasil.com.br/composer.php3?base=/gestao/index.html&conteudo=/gestao/iso.html>>. Acesso em: 26 de Outubro de 2006 às 12:13.

_____. Sistema de gestão ambiental: Política Ambiental. Disponível em: < <http://www.ambientebrasil.com.br/composer.php3?base=/gestao/index.html&conteudo=/gestao/sistema.html>>. Acesso em: 26 de Outubro de 2006 às 12:15.

BERNA, Vilmar S. D. Gestão ambiental: A administração com consciência ecológica. In: **Revista do meio ambiente**. Ano I nº 2, edição 002, set 2006.

COSTA, A. F. B.; *et al.* **Controle estatístico de qualidade**. São Paulo: Atlas, 2004. 334p.

HARRINGTON, H. J. **A implantação da ISO 14000: como atualizar o SGA com eficácia**. São Paulo: Atlas, 2001. 365p.

MONTGOMERY, D. C. **Introdução ao controle estatístico da qualidade**. 4 ed. Rio de Janeiro: LTC, 2004. 513p.

OLIVEIRA, O. J. **Gestão da qualidade: tópicos avançados**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004. 243p.

PALADINI, E. P. **Gestão da qualidade: teoria e prática**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2004. 239p.

REIS, Maurício J. L. **ISO 14000 – gerenciamento ambiental: um novo desafio para a sua competitividade**. 1 ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1996. 200p.

SEBRAE. **A questão ambiental e as empresas**. Brasília: SEBRAE, 4ª edição, 2004. 129p. (Meio ambiente e a pequena empresa).

INOVAÇÃO: O NOVO FOCO DAS ORGANIZAÇÕES

Marcos Antonio Fonseca Calado*
caladomarcos@hotmail.com

RESUMO

Este artigo tem por finalidade colaborar com o debate que vem se estabelecendo, a partir das duas últimas décadas, sobre a importância do desenvolvimento da inovação tecnológica no ambiente empresarial como um fator competitivo. Amparado em pesquisa bibliográfica e estatísticas oficiais, apresenta as diferenças entre mudança e inovação, demonstra o estágio do Brasil nessa questão, comparativamente a outros países, além de mostrar os números nacionais e regionais sobre concessão de patentes de invenção. Destaque especial também é dado a alguns inventos oriundos do talento brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE

Inovação. Mudança. Patente. Pesquisa e Desenvolvimento. Tecnologia.

ABSTRACT

The article analyzes the meaning of technological innovation and its development on business framework as a competitiveness component. The paper presents the difference between *changing and innovation* based on literature review. The official statistics compares the length of Brazilian business innovation experience within other countries using as reference national and regional numbers on patent and intellectual property registration.

* *Professor Universitário e Economista. Bacharel em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) Mestre em Administração pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). Professor da FOCCA e da Faculdade São Miguel.*

KEYWORDS

Change. Patent. Research and Development. Technology.

1. INTRODUÇÃO

Até meados dos anos 1980, a qualidade total era o ponto para onde convergiam todas as ações empresariais, objetivando a preservação de imagem e, principalmente, a demonstração de diferencial competitivo. Hoje, nesse mundo globalizado e induzido pela ânsia constante de altos níveis de produtividade, presume-se que a qualidade já deva estar estabelecida. O foco agora é a inovação. Noutras palavras: as empresas, ou mais extensivamente, qualquer ajuntamento social organizado, quer tenha ou não fins lucrativos, devem efetuar constantemente tipos de mudanças que visem à materialização do novo, no sentido de encantar as pessoas, estejam essas na condição de clientes ou de simples usuárias.

Nesse texto, procura-se efetuar uma revisão bibliográfica sobre os conceitos e formas de inovação empresarial, ao mesmo tempo em que se evidencia a existência dos programas nacionais de inventivo à inovação, assim como da legislação específica que estimula a pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, provavelmente espelhados no comprovado talento brasileiro.

2. MUDANÇA E INOVAÇÃO: DIFERENÇAS QUE SE COMPLEMENTAM

As inovações organizacionais constituem-se em tipos especiais de mudanças. Dessa forma, depreende-se que toda inovação corresponde, sempre, a uma mudança, mas, ao contrário, nem toda mudança implica necessariamente em um processo inovador no que diz respeito à criação de produtos e serviços ou à reformulação de processos e métodos de trabalho.

Como toda mudança organizacional é um fenômeno de transformação, o entendimento de sua dinâmica reveste-se de suma importância na atualidade, quando os mercados são cada vez mais concorridos e os consumidores estão cada vez mais exigentes. Nesse sentido, faz-se necessário se estabelecer de forma clara as diferenças de conceito entre mudança e inovação posto que, apesar da importância da primeira, apenas a segunda pode gerar, seguramente, a agregação de valor para o cliente, seja ele interno ou externo à organização.

Para Montana e Charnov (1998), por exemplo, mudança organizacional “é o processo de se transformar o comportamento de um indivíduo ou de uma organização” (MONTANA;

CHARNOV, 1998, p. 306). Para Daft (1999), no entanto, “mudança organizacional é definida como a adoção de uma nova idéia ou comportamento por uma organização” (DAFT, 1999, p. 232). Para Bateman (1998), “atingir excelência de classe mundial, qualidade total e melhoria contínua... implica em mudar a organização para melhor” (BATEMAN, 1998, p. 499). Por outro lado, significativamente, na visão de Aktouf (1996), não basta apenas mudar para permanecer com as mesmas condições e *status quo*, pois “mudar realmente pode ser tudo, menos revolucionar os meios de deixar intactas a ordem estabelecida e sua repartição tradicional do poder e da riqueza” (AKTOUF, 1996, p. 170).

Portanto, com se vê, enquanto uma mudança refere-se simplesmente em tornar as coisas diferentes, cabe destacar que uma inovação implica em “uma nova idéia na criação ou aprimoramento de um produto, processo ou serviço” (ROBBINS, 2000, p. 474). Mudar pode significar simplesmente promover pequenas alterações, sem necessariamente criar algo novo e original, ao passo que inovar é a materialização do novo, ou seja: a inovação é uma idéia nova cristalizada em ferramenta. Ademais, como a inovação exige o desenvolvimento da criatividade, pode-se aduzir que ela serve também para a solução de problemas organizacionais:

Inovar significa, como o próprio termo sugere, introduzir novidade, concebendo-se a inovação organizacional como um processo de introduzir, adotar e implementar uma nova idéia (processo, bem ou serviço) em uma organização em resposta a um problema percebido, transformando uma nova idéia em algo concreto (ALENCAR, 1996, p. 15).

Por isso, promover mudanças inovadoras não é um processo fácil, principalmente aquelas que podem causar perda de poder ou de posição pelos diversos agentes organizacionais. Apesar da dificuldade em se medir o resultado dessas ações, pois “a medição da habilidade de inovação é feita por julgamento de natureza intuitiva, segundo uma escala como ótima, boa, mediana, fraca etc.” (PRAZERES, 1996, p. 215), torna-se imprescindível que o moderno administrador construa uma nova empresa caracterizada pela busca constante pelo aprendizado e pela inovação – a organização que aprende – de tal forma a valorizar as experiências acumuladas de seu corpo funcional, transformando-os em verdadeiros neófilos,¹ além de reduzir seus custos operacionais, e adaptar-se aos atuais ambientes altamente mutáveis, objetivando atender às necessidades de seus clientes.

1 Neófilo é o termo sugerido por Popcorn e Hanft (2002) para designar as pessoas que adoram o futuro, defendendo novas tecnologias, idéias e conceitos. São pessoas visionárias e agentes de mudanças em suas vidas e nas organizações em que trabalham.

3. TIPOS DE INOVAÇÃO

Em geral, um processo de inovação decorre de investimentos em pesquisa e desenvolvimento, e várias são as maneiras de se classificar esse tipo especial de mudança organizacional. Nesse texto, preferiu-se explicitar os tipos de inovação sugeridos por Joseph Schumpeter, Patrick Montana e Bruce Charnov e pela reportagem da revista *Shape the Agenda*, em extenso dossiê sobre gestão da inovação publicado pela HSM Management em março/abril de 2005.

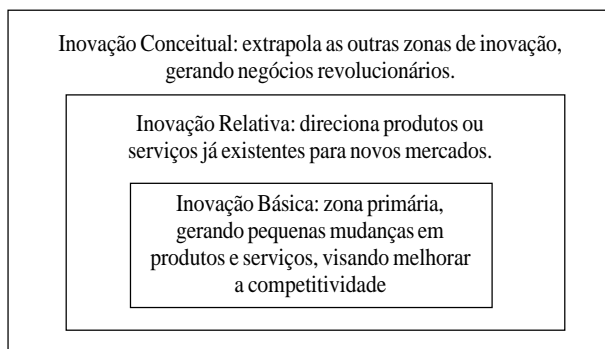
De acordo com Schumpeter, citado por Terra e Drumond (2006), existem cinco tipos de inovação: inovação de produto, inovação de processo, criação de um novo mercado, nova fonte de matéria-prima e novo tipo de organização. Assim, a inovação de produto significa a introdução de um novo produto ou de uma nova característica em um produto, com a qual os consumidores ainda não estão familiarizados; a inovação de processo significa a introdução de um novo modelo de produção; a criação de um novo mercado significa a abertura de um novo mercado; uma nova fonte de matéria-prima representa o emprego de uma nova fonte de matérias-primas, de fatores de produção e de produtos semi-industrializados, e, finalmente, um novo tipo de organização redundante no desenvolvimento de um novo tipo de empresa que atua em outro ramo de atividade.

Por outro lado, na visão de Montana e Charnov (1998), existem basicamente dois processos de inovação: tecnológica evolucionária e tecnológica revolucionária. A primeira decorre invariavelmente da utilização de conhecimento acumulado do passado e a segunda surge como uma substituição do que já existia anteriormente. Assim, para esses autores, a adição de um chip de computador no ferro de passar, para desligá-lo quando este não estiver sendo usado, é um bom exemplo de “inovação evolucionária”, já que ambos, o chip e o ferro, já existiam antes de serem combinados em um novo produto. Por outro lado, a descoberta do transistor, em 1948, por não estar associada a nenhuma referência do que existia no passado, constituiu-se em uma “inovação revolucionária”. Para esses autores,

Se uma empresa acredita que a inovação tecnológica será evolucionária, irá confiar aos seus líderes daquela tecnologia o desenvolvimento de novos produtos e processos. No entanto, se ela acreditar que a inovação tecnológica será revolucionária, poderá querer os trabalhos de pesquisas de pequenas empresas, empresas de pesquisas especializadas e pesquisadores universitários (MONTANA; CHARNOV, 1998, p. 64).

Sob o sugestivo título “Incremental ou radical?”, uma das mais conceituadas revistas brasileiras de informação, conhecimento e gestão empresarial – HSM Management – publicou uma ampla coletânea de artigos sobre inovação tecnológica, incluindo a reportagem do períó-

dico *Shape the Agenda*, na qual enfatiza as três zonas da inovação presentes em qualquer tipo de organização (ver gráfico a seguir).



Fonte: Adaptado de HSM Management, mar-abr/2005, p. 54.

A primeira zona, denominada de “Inovação Básica”, diz respeito a pequenas melhorias em produtos ou serviços, quase sempre superficiais. A segunda zona, chamada de “Inovação Relativa”, diz respeito a mudanças em produtos e serviços já existentes, destinados a novos mercados, e por fim, a terceira zona, designada como “Inovação Conceitual”, refere-se à criação de produtos ou serviços com novos conceitos, que implicam o surgimento de negócios revolucionários.

A partir desses tipos e formas de fazer inovação, as pessoas ou líderes organizacionais devem compreender que as mudanças inovadoras, sejam elas evolucionárias ou revolucionárias, promovidas no âmbito das empresas, antes de significarem apenas sonhos ou mera imaginação, dizem respeito em reconhecer e apreender as diversas oportunidades trazidas constantemente pelos próprios mercados nos quais estão inseridas.²

4. ESTÁGIO DA INOVAÇÃO NO BRASIL

Os investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P & D) – que levam à inovação –, são efetivados por quatro segmentos importantes de qualquer nação: governo, empresas privadas,

2 O incentivo promovido pelos professores Aristóteles Veríssimo, da FOCCA – Faculdade de Olinda, e Sandro Virgílio, da Faculdade São Miguel, ambos docentes da disciplina de “Administração Mercadológica”, para que seus alunos criem e lancem novos produtos/serviços como forma de avaliação do aprendizado, representa um bom exemplo de inovação aos cursos de Administração oferecidos por essas duas instituições.

ensino superior (universidades públicas e privadas) e empresas sem fins lucrativos. A tendência mundial, pelo menos em economias mais maduras, demonstra que deve partir do setor privado a maioria dos dispêndios em P & D, reduzindo do governo essa carga de responsabilidade, até porque são as empresas do setor produtivo as entidades mais diretamente beneficiadas com o avanço tecnológico. A tabela a seguir mostra os dispêndios nacionais com dispêndios em P & D do Brasil e de alguns países selecionados.

DISPÊNDIOS EM PESQUISA E DESENVOLVIMENTO

(Em Percentuais)

Países	Anos	Governo	Empresas	Ensino Superior	Empresas sem fins lucrativos
Alemanha	2003	13,4	69,8	16,2	0,6
Argentina	2003	41,1	29,0	27,4	2,5
Austrália	2002	20,3	48,8	28,0	2,9
Brasil	2004	21,3	38,4	40,2	0,1
Canadá	2004	10,5	51,2	38,1	0,2
China	2003	27,1	62,4	10,5	-
Coreia	2003	12,6	76,1	10,1	1,2
Espanha	2003	15,4	54,1	30,3	0,2
Estados Unidos	2003	9,0	68,9	16,8	5,3
França	2003	17,1	62,3	19,3	1,3
Japão	2003	9,3	75,0	13,7	2,0
México	2001	39,1	30,3	30,4	0,2
Portugal	2002	20,7	31,8	36,7	10,8
Rússia	2003	25,3	68,4	6,1	0,2

Fonte: MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia.

Como se vê, em países de economias mais desenvolvidas, o setor produtivo contribui com a maior parte dos investimentos em P & D do que naquelas economias do porte do Brasil. Enquanto na Alemanha, nos Estados Unidos, na França e no Japão, as empresas investem 69,8%, 68,9%, 62,3% e 75%, respectivamente, em países como Argentina, Brasil e Portugal, a iniciativa privada investe apenas 29%, 38,4% e 31,8%, respectivamente. Por outro lado, dois casos merecem destaque especial: a China, que, apesar de não se constituir ainda em uma economia do primeiro mundo, tem 62,4% dos investimentos em P & D oriundos das empresas (índice comparado à França – 62,3% – e superior ao Canadá – 51,2%) e a Coreia, cujas empresas colaboram com 76,1% dos dispêndios do país com pesquisa e desenvolvimento.

A tabela acima também revela uma importante informação: embora nos países desenvol-

vidos, as empresas classificadas como sem fins lucrativos, identificadas como do Terceiro Setor, já apresentem investimento em P & D superior a 2% (veja-se os casos da Austrália, Estados Unidos e Japão), esse segmento também apresenta percentuais significativos em países em desenvolvimento como a Argentina e Portugal. Nesse quesito, infelizmente, o Brasil apresenta um péssimo indicador de apenas 0,1%.

Vale dizer, no entanto, que o Brasil vem melhorando sua posição na distribuição dos recursos investidos em P & D como se quer salientar. De acordo com dados do próprio Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), no ano de 2000, a participação do Governo em P & D era de 30,2% e, em 2004 (conforme tabela), diminuiu para 21,3%. Esse fato, no entanto, não significou um aumento da participação percentual da iniciativa privada, que em 2000 era de 39,8%, permanecendo basicamente a mesma em 2004, ou seja, de 38,4% (conforme tabela); o ensino superior é que aumentou a sua participação nos dois períodos comparados, passando de 30,1% em 2000, para 40,2% em 2004.

Também vale destacar as recentes ações do Governo Federal visando apoiar o desenvolvimento da inovação tecnológica no país. De acordo com o MCT (BRASIL, 2007), o marco regulatório sobre inovação tecnológica no Brasil está organizado em três vertentes:

- A constituição de ambiente propício às parcerias estratégicas entre as universidades, institutos tecnológicos e empresas;
- Estímulo à participação de instituições de ciência e tecnologia no processo de inovação e
- Incentivo à inovação na empresa.

Essas vertentes estão consubstanciadas, basicamente, nos seguintes dispositivos legais: Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, chamada “Lei da Inovação”, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo; Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, conhecida como “Lei do Bem” que, em seu Capítulo III, estabelece incentivos fiscais para apoiar as atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica de empresas, e, finalmente, a Lei 10.176, de 11 de janeiro de 2001, sobre “Processo Produtivo Básico”, direcionado à Zona Franca de Manaus, significando o conjunto mínimo de operações, no estabelecimento fabril, que caracteriza a efetiva industrialização de um determinado produto (BRASIL, 2007a).

Além dessas medidas, devem-se registrar também os diversos programas e projetos desenvolvidos pelo MCT, a exemplo do Programa de Extensão Tecnológica (PROGEX) e do Programa Nacional de Apoio às Incubadoras de Empresas e Parques Tecnológicos (PNI), e outros, como o Programa de Cooperação Universidade-Empresa, incentivado pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

5. PATENTES: O CONCRETO CAMINHO DA INOVAÇÃO

Conforme o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), patente é um título de propriedade temporária sobre uma invenção ou modelo de utilidade, outorgado pelo Estado aos inventores ou autores ou outras pessoas físicas ou jurídicas detentoras de direitos sobre a criação. Em contrapartida, o inventor se obriga a revelar detalhadamente todo o conteúdo técnico da matéria protegida pela patente (BRASIL, 2007b).

A partir desse conceito, três modalidades de patentes são concedidas, em função do tipo de invento:

- Patente de Invenção (para algo novo e inexistente);
- Modelo de Utilidade (para algo resultante da junção de dois ou mais objetos com nova utilidade) e
- Desenho Industrial (para proteger a forma plástica do produto).

A posição do Brasil quanto à obtenção de patentes, no cenário mundial, configura-se como confortável em relação a alguns vizinhos latino-americanos, a exemplo da Argentina e do México, porém deixa muito a desejar em relação a economias emergentes de outros continentes, como é o caso da Coreia (ver gráfico a seguir).

CONCESSÃO DE PATENTES DE INVENÇÃO JUNTO AO ESCRITÓRIO

NORTE-AMERICANO DE PATENTES – PAÍSES E PERÍODOS SELECIONADOS

Países	Número de Concessões			
	BRASIL	ARGENTINA	MÉXICO	CORÉIA
1980	24	18	43	8
1984	20	20	43	30
1990	41	17	34	225
1994	60	32	52	943
2000	122	65	107	3.699
2004	192	57	113	4.590

Fonte: Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e U.S. Patent and Trademark Office (USPTO).

De acordo com os dados do gráfico acima, enquanto o Brasil, em 2004, obteve praticamente quatro vezes mais concessões de invenção em relação à Argentina e quase o dobro das concessões dadas ao México, ficou a 4% das concessões obtidas pela Coreia. No entanto, o que

impressiona na *performance* deste último país não é somente o número absoluto dessas concessões (4.590) no ano analisado, mas a velocidade do crescimento de suas invenções entre 1980 e 2004. Nesse período, enquanto o Brasil cresceu 8 vezes, a Argentina 3 vezes e o México quase 3 vezes, a Coréia apresentou o expressivo crescimento de 574 vezes. Ademais, esses saltos quantitativos não aconteceram de forma isolada: cresceram 73% entre 1980 e 1984, 87% entre 1984 e 1990, 319% entre 1990 e 1994, e 292% entre 1994 e 2000.

Uma análise local sobre o número de obtenção de patentes faz-se também interessante. Ao comparar-se a situação de Pernambuco com os principais estados nordestinos, conclui-se que essa unidade federativa perde espaço para dois dos cinco estados analisados, pelo menos no ano de 2004 (ver gráfico a seguir):

CONCESSÃO DE PATENTES ESTADOS SELECIONADOS – 2004

CONCESSÕES	ESTADOS					
	Pernambuco	Alagoas	Bahia	Ceará	Paraíba	RN
Total	78	11	104	180	34	28
- Desenho Industrial	15	-	30	106	3	5
- Modelo de Utilidade	22	6	35	24	18	8
- Patente de Invenção	41	5	39	50	13	15

Fonte: Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT).

Como se vê, os estados da Bahia e do Ceará apresentam números bastante superiores de concessões de cartas patentes do que o estado de Pernambuco. A Bahia conseguiu obter 33% e o Ceará 130% a mais de concessões em relação a Pernambuco no período analisado (2004), ficando este estado com números folgados apenas em comparação a unidades que possuem uma economia inferior a sua em termos de Produto Interno Bruto (PIB). Coincidentemente, a desvantagem de Pernambuco se dá exatamente para estados que possuem um PIB superior ou equivalente ao seu.

Um dado, porém, chama a atenção. O número de cartas patentes obtido por Pernambuco, relacionado à “Patente de Invenção” – que corresponde a algo novo e inexistente –, supera o número da Bahia e praticamente encosta no número obtido pelo estado do Ceará. Os números que dão vantagem a esses dois estados, em relação a Pernambuco, correspondem a concessões direcionadas para inovações básicas e relativas, de acordo com os conceitos definidos pela reportagem da revista *Shape the Agenda* (ver item 3 anterior).

6. TALENTOS BRASILEIROS

Apesar do atraso tecnológico brasileiro quando confrontado com países mais desenvolvidos e até com as chamadas “economias emergentes”, o talento nacional para invenções merece ser destacado, principalmente porque determinadas idéias não conseguiram progredir no Brasil provavelmente pela falta de apoio por parte do governo e de empresas ou por questões de interesses políticos, difíceis de se analisar.

Sabe-se, por exemplo, que, apesar de ter recebido por quatro vezes a indicação para o prêmio Nobel de Medicina, o cientista Carlos Chagas, descobridor da doença que leva seu nome, não conseguiu ser agraciado. O padre gaúcho Roberto Landell de Moura teria inventado o rádio (e o telefone sem fio) antes de Marconi, mas não conseguiu apoio para realizar seu intento. Hércules Florence³ chegou a desenvolver em nosso país a fotografia, mas também não obteve sucesso por aqui. Sem falar em Santos Dumond, que precisou ir para a França para fazer voar o seu avião.

Embora felizmente esses sejam casos do passado, o Brasil ainda precisa melhorar no quesito de investimentos em tecnologia da inovação, principalmente por parte das universidades e das empresas do setor privado (ver dados comparativos na tabela do item 4). No entanto, inúmeros casos de invenções brasileiras merecem registro, dentre as quais, selecionam-se as seguintes, discriminadas no quadro a seguir:

INVENÇÕES BRASILEIRAS

INVENTOR	INVENÇÃO
Hélio Guerra Vieira	Central telefônica do tipo CPA
José Ellis Ripper Filho	Fibras óticas brasileiras
Chu Ming Silveira	Orelhão
Adenor Martins	Sistema de discagem direta a cobrar
Flávio Duarte e Wagner Duarte	Bicicleta dobrável
Marco Aurélio Krieger	Biochip construído com genes de parasita
Johanna Dobreiner	Crescimento de grama sem adubos
Eloan Pinheiro	Remédio para controlar a Aids
Gladstone Drumond e Antonio Secundino	Melhoramento do milho
Terezinha Zorowith	Escorredor de arroz
Luís Fernando Xavier Farah	Pele artificial
Arnaldo Rojek	Furo de alívio em latas de conserva
Carlos Prudêncio	Uma eleitoral eletrônica
Ernesto Heinzelman	Compressor de geladeiras
Eduardo de Lima Castro	Lacres de segurança

*Fonte: HSM
Management
Update, n. 15,
nov-dez, 2004.*

³ Na verdade, Hércules Florence, cujo verdadeiro nome era Antoine Hercule Romuald Florence, nasceu em Nice, França, mas, aos vinte anos veio para o Brasil, onde trabalhou em tipografia, sendo inclusive um dos pioneiros da imprensa brasileira.

Desses inventores, um deles merece especial menção por ter nascido em Pernambuco. Trata-se de Eduardo de Lima Castro cuja invenção – os lacres de segurança – é utilizada atualmente pelo *Express Mail* – correio estadunidense. Eduardo também é empreendedor, tendo fundado uma empresa para comercializar o seu invento, abrindo inclusive filiais nos Estados Unidos e Itália.

Outros da lista também merecem referências, a exemplo da dupla Gladstone Drumond e Antonio Secundino, cujo invento provocou a criação da Agrocere, e do juiz Carlos Prudêncio, da cidade de Brusque, Santa Catarina, idealizador da urna eleitoral eletrônica – que vem despertando interesse no mundo inteiro.

Por fim, dois inventos que contribuíram para o avanço da medicina: o remédio para controlar a Aids (hoje distribuído gratuitamente pelo governo), produzido pela pesquisadora Eloan Pinheiro, e a pele artificial, inventada pelo microbiologista Luís Fernando Xavier Farah, usada no tratamento de queimaduras.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não foi à toa que o autor americano D. Scudder, em seu livro “The Privilege of Age”, escreveu: “Todos sabemos o que Adão disse para Eva: ‘Querida, vivemos em um período de transição’”. De modo diferente, mas com o mesmo sentido, o guru da moderna Administração, Peter Drucker, vivia dizendo em suas palestras que “toda empresa precisava se preparar para deixar de fazer o que estava fazendo” – referindo-se aos ramos de negócio.

As assertivas acima, ambas relacionadas à necessidade de mudanças organizacionais, bem refletem o espírito deste *paper*: trazer à discussão, notadamente por parte de docentes e estudantes de Administração, a importância de se promover uma constante inovação tecnológica no âmbito das empresas, seja para favorecer o crescimento das organizações, seja para contribuir com o desenvolvimento do estado e do país.

Nesse sentido, a responsabilidade deve ser maior por parte daquelas pessoas ligadas aos cursos da Área de Ciências Humanas, que têm a competência necessária para desenvolver os três tipos de capital, existentes no mundo empresarial, capazes de gerar riqueza e, portanto, a inovação – o novo foco de qualquer empreendimento: capital institucional, capital intelectual e capital de relacionamento.

REFERÊNCIAS

AKTOUF, Omar. **A administração entre a tradição e a renovação**. São Paulo: Atlas, 1996.

ALENCAR, Eunice Soriano de. **A gerência da criatividade**: abrindo as janelas para a criatividade pessoal e nas organizações. São Paulo: Makron Books, 1996.

BATEMAN, Thomas S. **Administração**: construindo vantagem competitiva. São Paulo: Atlas, 1998.

BRASIL Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. Disponível em <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/723.html>> Acesso em 18 fev 2007a

_____. Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, que dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica. Disponível em <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/723.html>> Acesso em 18 fev 2007a

_____. Lei 10.176, de 11 de janeiro de 2001, que dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica. Disponível em <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/723.html>> Acesso em 18 fev 2007a

_____. Ministério da Ciência e Tecnologia. Indicadores. Disponível em <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/740.html>> Acesso em: 19 fev 2007b

DAFT, Richard L. **Administração**. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

HAMEL, Gary. Inovação sistêmica e radical. **HSM Management**. n. 36, jan-fev, 2003. p. 73-78.

HSM MANAGEMENT. **Gestão da inovação**: a hora, o ritmo e a maneira certa de inovar. São Paulo, v. 2, n. 49, p. 51-85, mar-abr, 2005.

HSM MANAGEMENT UPDATE. **Inovação no Brasil**: um talento subaproveitado. São Paulo, n. 15, p. 4-5, nov-dez, 2004.

MONTANA, Patrick J.; CHARNOV, Bruce H. **Administração**. São Paulo: Saraiva, 1998.

POPCORN, Faith; HANFT, Adam. **O dicionário do futuro**: as tendências e expressões que definirão nosso comportamento. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

PRAZERES, Paulo Mundin. *Inovação*. **Dicionário de termos de qualidade**. São Paulo: Atlas, 1996. p. 215.

ROBBINS, Stephen Paul. **Administração**: mudanças e perspectivas. São Paulo: Saraiva, 2000.

TERRA, Branca; DRUMOND, Ricardo. **O empreendedorismo e a inovação tecnológica**. Disponível em <<http://www.capitalderisco.gov.br/vcn/empreendedorismo>> Acesso em 17 fev 2006.

O TRABALHO VOLUNTÁRIO NAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS E A IMPORTÂNCIA DO LÍDER EDUCADOR

*Pauline Maria de Azevedo Gomes**
pauli_azevedo@hotmail.com

RESUMO

Este artigo é fruto do trabalho de conclusão de curso elaborado para obtenção do grau de bacharel em Administração de Empresas, na FOCCA - Faculdade de Olinda, no ano de 2006. O artigo trata da formação do Terceiro Setor e do trabalho voluntário, evidenciando a importância da liderança educadora no trabalho voluntário enquanto fundamental para a formação da cidadania. Os conceitos e opiniões expostos foram amparados na experiência da autora nas funções de voluntária e pesquisadora exercidas no Centro de Integração Empresa Escola – CIEE, que é organização sem fins lucrativos, com objetivos educacionais e assistenciais, que atua no processo de integração profissional de estudantes, sobretudo, os de baixa renda, proporcionando-lhes o ingresso no mercado de trabalho, através do estágio - sua missão maior na sociedade.

PALAVRAS-CHAVE

Cidadania. ONG Terceiro Setor. Voluntariado.

ABSTRACT

The paper analyzes the relationship: *volunteer work x leadership* as a human development practice and as an important component on improving citizenship. It also analyzes the recent volunteer management impact and law in Brazil. The research was held at Centro de Integração Empresa Escola – CIEE, a non-profit organization specialized on placing students at labor market and training professional skills for youth.

* Administradora de Empresas, formada na FOCCA.

KEY WORDS

Citizenship. Non-Profit. Third Sector. Volunteerism.

1. INTRODUÇÃO

Este novo século aponta para grandes mudanças cada vez mais velozes e intensas. O mundo contemporâneo se caracteriza por tendências que envolvem globalização, tecnologia, informação, inovação, conhecimento, serviços, qualidade, produtividade e competitividade que trazem impactos diretos nas organizações e nas pessoas. O terceiro setor, hoje, é fortemente identificado como um universo de participação da sociedade, representando a impotência das políticas sociais e, de forma emergente, as lutas pela justiça e igualdade social. Traz consigo a mudança no que diz respeito ao papel do Estado bem como a mudança de conceito, pensamento, conhecimento e valores do cidadão.

No Brasil, assim como em outros países, observa-se o grande crescimento do Terceiro Setor. Situado entre o Estado e o mercado, é composto por entidades de natureza privada sem fins lucrativos, que visam beneficiar a coletividade. São de forma universal conhecidas como *organizações não governamentais* – *ONGs*, sob a ótica legal são as fundações, associações e cooperativas, que eventualmente podem ser consideradas ONGs (vide novo Código Civil). O surgimento dessas organizações já vem de algumas décadas, mais precisamente quando o País vivia sob a égide do Governo Militar, que impunha inúmeras restrições no âmbito social, político e partidário seguido do processo de redemocratização. Essa formação e expansão do terceiro setor ainda estão em curso e exatamente por isso trazem consigo grandes mudanças, principalmente no que diz respeito à sua gestão.

Nesse sentido, diante das transformações sobrevindas deste novo cenário, a Gestão de Pessoas assume um papel de extrema relevância no desempenho daqueles que fazem parte da organização, ocorrendo o mesmo e de forma bem mais expressiva para a gestão de voluntários. Trata-se, portanto, da mudança do conceito de Recursos Humanos: trata-se da valorização do bem mais intangível, do capital intelectual. Gerir pessoas deixou de ser apenas sinônimo de controle, padronização, algo rotineiro. Gerir o trabalho voluntário significa, atualmente, estimular o envolvimento das pessoas com a organização através da sua missão e o seu desenvolvimento enquanto profissionais nesse novo cenário em que as ONGs se encontram, o da profissionalização.

Uma vez percebidas essas mudanças, vieram à tona iniciativas de profissionalização e aperfeiçoamento da Gestão, que, dotadas de competência e comprometimento, passaram a

desenvolver, de forma orientada para resultados, novas estratégias, cujo objetivo é alcançar maior qualidade e eficácia nos serviços prestados pelas ONGs através de um dos seus maiores bens intangíveis - os voluntários.

Este artigo visa, pois, analisar a gestão de pessoas no terceiro setor – especialmente a gestão de voluntários – e, através das ferramentas de gestão, proporcionar o desenvolvimento organizacional, o aproveitamento da sinergia e dos esforços das várias pessoas que trabalham em conjunto, aprimorando, desenvolvendo e utilizando as habilidades intelectuais e competitivas de seus voluntários.

2. O TERCEIRO SETOR E A FORMAÇÃO DAS ONGS

O termo Terceiro Setor foi introduzido no vocabulário há menos de vinte anos, designando as organizações sociais que cuidavam da inserção social e dos desafios das sociedades modernas, como relata Domeneghetti (2001). As organizações por ele formadas são compostas pela sociedade civil, sendo ainda definido:

Terceiro Setor é o conjunto de organizações sem fins lucrativos, criadas e mantidas pela ênfase na participação voluntária, num âmbito não-governamental, dando continuidade às práticas tradicionais da caridade, da filantropia, do mecenato, expandindo o seu sentido para outros domínios, graças sobretudo à incorporação do conceito de cidadania e de suas múltiplas manifestações na sociedade civil (FERNANDES, 1995/1996, apud DOMENEGHETTI, 2001, p. 20).

De acordo com Domeneghetti (2001), a importância desse setor não está restrita ao fornecimento de serviços, ou ainda às respostas matéricas às necessidades da população, mas sobretudo por conceber valores para com os necessitados, tendo como inspiração a espiritualidade, religiosidade, moral e política em prol do bem-estar geral.

Como descreve Teixeira (2003), após a segunda grande guerra, as mudanças aconteceram no mundo num curto espaço de tempo. A emergência dos novos blocos econômicos e a grande corrida para o desenvolvimento produziram o aumento da pobreza, violência, doenças, poluição ambiental, etc. Surge, então, a idéia do Estado do bem-estar social (*welfare state*), que começa na Inglaterra por volta de 1945, quando o governo do partido trabalhista estabelece que, independente de sua renda, todos os cidadãos têm o direito à proteção do Estado. Porém, não diferente dos dias de hoje, os gastos do governo começaram a aumentar, e, em consequência, houve também o aumento do déficit público. Dessa forma, ganha força o neoliberalismo, com

a proposta de diminuir o papel do Estado transferindo para a sociedade um conjunto de tarefas que lhe caberiam, como a redução de gastos governamentais e dos impostos, visto que para essa corrente a assistência social não é tarefa do governo.

No Brasil, o ideal imaginário de igualdade não aconteceu conforme deveria, deu lugar às desigualdades e às discriminações, através dos padrões de mando e subserviência como forma de impedir conflitos sociais, como relata Teixeira (2003). Ainda segundo ela, as desigualdades sociais concederam aos indivíduos da sociedade lugares sociais definidos no que se refere à questão econômica, racial e de gênero.

Durante a Ditadura Militar no Brasil, surgiam alguns grupos de atuação em oposição ao regime instituído. Esses grupos deram origem aos movimentos sociais, como os de direitos humanos, sindicais, estudantis, de bairro, de saúde e de moradia. Para Tenório (2004), era a crescente intervenção da sociedade civil organizada ocupando espaço, propondo e agindo para o desenvolvimento social. Por volta da década de 1970 e 1980, estes movimentos populares tiveram o intuito de reivindicar direitos. Seus objetivos eram lutar contra o autoritarismo do Estado. Os movimentos sociais buscaram a democratização de valores, normas, instituições e identidades sociais na cultura política. Assim, esse quadro vivido pelo País dava início ao processo de abertura política buscando a construção de um novo processo de democracia.

Esse avanço da democracia, bem como da política social do Brasil, melhor se deu em 1988, com a consolidação de um conjunto de leis propostas na Constituição Federal, resultado dos movimentos sociais, trouxe a concepção universalista dos direitos sociais, uma nova concepção de *cidadania*.

Nesse cenário, composto de desigualdades, surgem, então, as ONGs. Conforme relato de Tenório (2004), caracterizam-se por serem organizações sem fins lucrativos e por voltarem-se para o atendimento das carências e necessidades das populações desprovidas da ação do Estado. Sua forma de atuação se dá através da promoção social, visando contribuir para um processo de desenvolvimento que supõe transformações estruturais da sociedade. Podemos defini-las ainda da seguinte forma:

[...]organizações formais, privadas, porém com fins públicos, sem fins lucrativos, autogovernadas e com participação de parte de seus membros como voluntários, objetivando realizar mediações de caráter educacional, político, assessoria técnica, prestação de serviços e apoio material e logístico para populações-alvo específicas ou para seguimentos da sociedade civil, tendo em vista expandir o poder de participação destas com objetivo último de desencadear transformações sociais no nível micro (do cotidiano e/ou local) ou no nível macro (sistêmico e/ou global) (TEIXEIRA, 2003, p. 50).

Em decorrência de tais problemas sociais, as ONGs começaram estrategicamente a atuar mais eficazmente deixando de lado o caráter assistencialista que perdurou durante anos pelos vínculos ligados principalmente a grupos religiosos. Seu objetivo passou a estimular uma rediscussão do papel do Estado e a participação cidadã no processo de democratização.

E, sendo as ONGs inerentes à evolução da sociedade, não poderiam ficar imunes à lógica empresarial. Seus papéis diante da sociedade têm grandes implicações no tipo de gestão que lhes são praticadas. Sua prestação de serviço, por sua vez, tem direcionamento voltado para o social e, na maioria das vezes, para a comunidade a qual pertencem. Necessitam oferecer um trabalho qualificado, resultante de um conjunto de profissionais dotados de compromissos e valores democráticos, e essa regra é essencialmente válida para o seu quadro de voluntários, visto que grande parte de sua militância dá-se pelo apoio desse seletivo grupo.

As hodiernas organizações sem fins econômicos, em todos os seus campos e em especial na gestão de pessoas, necessitam pensar como uma organização, e isso não ocorre com a perspectiva de mudança do seu caráter político-militante, mas como uma perspectiva de sobrevivência às grandes mudanças sofridas pela sociedade.

3. O TRABALHO VOLUNTÁRIO

O trabalho voluntário torna-se cada vez mais bastante expressivo na sociedade brasileira. O voluntário trata-se da pessoa que, devido a um interesse pessoal, doa parte do seu tempo, sem remuneração, às mais variadas atividades nos mais diversos campos de atuação.

O trabalho voluntário também vem trazendo grandes benefícios tanto para quem o faz quanto para a instituição em que ele adentra. Este proporciona àqueles que o praticam o desenvolvimento pessoal e profissional, a descoberta de novas potencialidades, maior estabilidade emocional, o aumento das redes de amizades e a participação na construção de uma sociedade mais justa através do exercício da cidadania. Já para a instituição que o recebe, o trabalho voluntário reforça e amplia os serviços prestados ao público beneficiado, proporciona o fortalecimento dos programas e serviços existentes da mesma forma que permite que novos talentos, habilidades e conhecimentos sejam adquiridos. No entanto para melhor serem desenvolvidos esses benefícios, necessitam, por parte das organizações sociais, a evolução da prática da gestão com um foco voltado para a gestão de voluntários, de modo que possa corroborar a grande necessidade de uma nova visão no que diz respeito à gestão de pessoas no âmbito do terceiro setor (DOMENEGHETTI, 2001).

Segundo Domeneghetti (2001), o trabalho voluntário teve início inspirado pela compaixão, ligada à religiosidade. No Brasil, seus primeiros registros históricos datam no surgimento

das Santas Casas de Misericórdia, seguido do movimento escoteiro. No período da década de 1930, no então governo de Getúlio Vargas, surge com um pouco mais de intensidade o desenvolvimento de políticas assistencialistas. Ainda neste governo, segundo essa autora, em 1942 cria-se a Legião Brasileira de Assistência - LBA, presidida sempre pela primeira dama, que a liderava apenas por vaidade, sem um objetivo destinado à causa social, encerrando-se, por fim, na era Collor, seguida de inúmeros escândalos.

Nas décadas de 1950 e 1960, ainda segundo a autora, o agravamento das questões sociais permitiu à sociedade civil mobilizar-se mais efetivamente liderando movimentos sociais, porém esses movimentos, em grande parte religiosos, ainda possuíam um caráter assistencialista e elitista, sendo a única filosofia de ajuda ao próximo.

No decorrer dos anos 1960 e 1970, tem-se os primeiros registros do surgimento das ONGs no Brasil, pela busca de parceiros por meio de ONGs européias. Neste período, no Brasil da ditadura militar, encontrava-se o voluntário como figura chave dos movimentos sociais, os seus militantes. No entanto, aqueles que se voluntariam às ONGs, vindos da militância política, também trazem consigo os mesmos sentimentos de solidariedade e compaixão do voluntário tradicional, porém seu diferencial é a busca pelo exercício da cidadania atrelado aos mais tenros sentimentos de solidariedade.

Em meados dos anos noventa, as ações sociais, até mesmo pela identidade de serem mais voltadas às questões da cidadania, desenvolvem necessidades de profissionalização, tanto para o corpo de voluntários quanto para a gestão envolvida no Terceiro Setor, sendo, portanto, necessária a busca das técnicas administrativas até então restritas às organizações formais.

A criação da Lei nº 9.608/98, a fim, de regulamentar o trabalho voluntário, e a declaração da ONU em 2001 como ano Internacional do Voluntário estimularam e abriram os caminhos do terceiro setor pela constante busca da profissionalização para o gerenciamento e deste modo fomentar a eficácia de seus projetos e ações.

O voluntário, se bem analisarmos, trata-se do componente mais importante do terceiro setor, visto que grande parte das ações desse setor são desenvolvidas por esse trabalho remunerado pelo salário moral. Segundo a Fundação Abrinq, o voluntário é definido da seguinte forma:

Voluntário é o ator social e agente de transformação, que presta serviços não remunerados em benefício da comunidade. Doando seu tempo e conhecimentos, realiza um trabalho gerado pela energia do seu impulso solidário, e atende não só às necessidades do próximo como também os imperativos de uma causa. O voluntário atende também suas próprias motivações pessoais, sejam elas de caráter religioso, cultural, filosófico ou emocional (FUNDAÇÃO ABRINQ, apud DOMENEGHETTI, 2001, p. 79).

O trabalho voluntário está intrínseco ao exercício da cidadania. Gradativamente saímos da idéia de assistencialismo e ajuda, mesmo ainda presente na filosofia de alguns que o praticam, para ser visto, atualmente, como uma forma de fazer valer os direitos garantidos a todos e dispostos na *Declaração Universal dos Direitos Humanos*.

O trabalho voluntariado tem crescido em significado e em resultados principalmente, o que vem tornando-o ainda mais engrandecedor. Ele vem assumindo cada vez mais um expressivo papel na sociedade brasileira. O que lhe move é um sentimento altruísta, e mesmo sem se dar conta, o voluntário passa a usufruir também desta ação, sendo, assim, uma via de mão dupla.

4. GESTÃO EDUCATIVA DE VOLUNTÁRIOS

O desenvolvimento e a implementação de um modelo de Gestão Estratégica de Pessoas são, sem dúvida, uma exigência do mercado. Agora, mais do que nunca, as empresas voltam-se para as idéias de inovação, criatividade, diferencial competitivo, valorização do capital intelectual, que devem estar cada vez mais interligadas com o mercado globalizado e orientadas para as relações humanas, onde o homem deixou de ser visto como objeto de trabalho, o homem econômico, e passou a ter seu valor enquanto profissional independente de ser remunerado ou não.

Ressalta-se, no entanto, que o processo de gestão de pessoas e em especial de voluntários é ainda bastante inovador no terceiro setor e no mundo corporativo como um todo, visto que as organizações, em especial as não governamentais, estão começando a adicionar ao seu modelo de gestão a análise, o acompanhamento e o desenvolvimento dos que dão vida às empresas e aos seus negócios: as pessoas.

O gestor assim é visto como educador, que estimula seus colaboradores a uma atitude de revisão permanente de conteúdos, em um constante aprendizado. Gestor é tido como aquele que decide e dimensiona a mais racional e qualificada alocação de recursos, conduz o pessoal aos resultados esperados. Em suma, aquele que, ao educar, reduz a incerteza de quem lidera e, por isso mesmo, o legitima (D'AVILA, apud RODRIGUES, 2004, p.12).

Estamos, de fato, vivenciando grandes mudanças no que se refere ao campo organizacional, onde não se permite que as empresas se limitem às antigas teorias da Administração, mas, por força da necessidade de sobrevivência no mercado, exijam dos seus profissi-

onais, sejam eles mão-de-obra assalariada ou voluntária, a busca constante por pessoas qualificadas e dotadas de informações para transformá-las em ações eficazes em seus campos de atuação.

Para Chiavenato (1999), a Gestão Estratégica de Pessoas altera significativamente o processo de gestão estratégica das organizações, apresentando inúmeros benefícios ao processo de gestão como um todo, a saber: diminuição dos riscos no processo de tomada de decisão, incorporação de posicionamento estratégico e de visão de futuro, ampliação do conhecimento e da situação competitiva da organização, identificação de parcerias e alianças estratégicas, antecipação das transformações oriundas das mudanças do ambiente organizacional e, conseqüentemente, equipes coesas e envolvidas com o propósito organizacional.

A grande preocupação das organizações está em atrair, reter e desenvolver os profissionais-chaves. Para tanto, trabalham em prol de sua capacitação e seu desenvolvimento, sendo essa uma das formas mais eficazes de melhor desenvolver os processos organizacionais.

Quando falamos de gestão de pessoas, mais precisamente de voluntários, o primeiro passo para a gestão eficaz é desenvolver nessas pessoas que atuam na organização o espírito de cidadania. Esse processo educativo se dá por meio daquele que tem um papel primordial nessa organização: o líder, que já não é mais chefe e sim um educador. Drucker (2006) diz que uma das grandes forças de uma organização sem fins lucrativos é que as pessoas não trabalham nela para viver, mas por uma causa, logo, isso cria na instituição, através da sua liderança, a responsabilidade de manter viva essa chama e não permitir que o trabalho se torne um mero emprego. Ainda segundo ele, é necessário que essas organizações atentem sempre ao crescimento e ampliem sua visão no que se refere ao seu quadro de voluntários, pois a melhor maneira de desenvolver pessoas é usá-las como professoras, visto que ninguém aprende mais que um bom professor.

Domeneghetti (2001) informa que o alto *turnover* nessas organizações se apresenta por conta do sistema administrativo do setor de voluntários, pela falta de profissionalização por parte das pessoas que o compõem, visto que grande parte dos voluntários que adentram as organizações, não possuem clareza quanto à importância da responsabilidade assumida e trazem a idéia de que, por estar oferecendo um trabalho gratuito, não será cobrada com certo rigor; entendem que a gestão será flexível. Ainda para a autora, o voluntário precisa ser capacitado para enxergar o quão importante é a tarefa que executa na entidade, ele precisa estar cômico de que a pessoa por ele assistida e a causa por ele abraçada dependem de seus esforços e de sua responsabilidade enquanto cidadão, e isso nada mais é que um papel da gestão educativa.

5. LIDERANÇA E VOLUNTARIADO

A liderança trata do processo de influenciar pessoas no sentido de tornar suas atitudes condizentes com os objetivos da instituição, tendo, portanto, papel relevante no que diz respeito à gestão de pessoas. Nesse sentido, a importância do líder dentro da organização significa, na maioria das vezes, desafiar-las a mudarem seus hábitos e valores. No entanto, tal desafio tende a gerar conflitos, uma vez que as pessoas reagem das mais variadas formas dependendo da sua condição emocional refletida por um conjunto de fatores vivenciados ao longo do tempo. Por esse motivo, o líder precisa ter sensibilidade para perceber a natureza emocional de cada indivíduo participante da equipe. Assim, não lhe basta apenas possuir um alto grau de conhecimento técnico, mas, sobretudo, ser um grande possuidor de algumas habilidades específicas como inteligência emocional, facilidade de relacionamentos, pensamento sistêmico, interação com os pares. Condições necessárias para a liderança eficaz.

Segundo Goleman (1995), a inteligência emocional se torna mais importante à medida que se aumentam níveis hierárquicos, e, para o líder, ela compõe-se de cinco componentes essenciais, pilares para a eficiente gestão de pessoas: autoconhecimento, autocontrole, automotivação, empatia e sociabilidade.

Os componentes acima citados podem ser complementados ou melhor desenvolvidos dentro do contexto vivenciado pela cultura e pelo intelecto de cada indivíduo. Para Motta (1991), essas qualidades e habilidades enquadram-se em três importantes esferas: a organizacional, a interpessoal e as qualidades pessoais.

O líder, por si só, externa, através de suas atitudes, sua habilidade e seu perfil. Sua liderança passa a ser reconhecida pelos que estão a sua volta. Na visão de Tenório (2004), a liderança é o reconhecimento por seus pares e subordinados da autoridade adquirida. Trata-se de um conjunto de habilidades e conhecimentos que podem ser natos, adquiridos e desenvolvidos. Liderar abrange inúmeros campos; liderar também é ensinar, é permitir que a palavra ajude o homem a se tornar homem como contextualizou Freire (2005), trata-se da conscientização, da transformação.

E, sendo a liderança um processo de educação, ainda segundo este autor, ensinar não significa apenas transferir conhecimento, mas criar as possibilidades para que os educandos possam desenvolver, produzir e construir o seu conhecimento. Para tanto, cabe ao gestor educador a consciência de seu inacabamento e de que o aprendizado é, portanto, um processo de mão dupla. Ensinar exige do líder, acima de qualquer coisa, a leitura do comportamento da equipe que lidera. Exige respeito à autonomia, à dignidade e à identidade das pessoas com as quais se relaciona na organização, exige humildade e a constante busca pela capacidade de aprender tanto para se adaptar como para transformar a realidade vivida hoje no modelo de gestão.

O atual gestor de pessoas assume o papel de pedagogo organizacional. Ora, se a liderança é a condução das pessoas ao atingimento de metas, nada mais justo que enxergar, no processo educativo, a forma mais eficaz de aproximar as pessoas para realização de tal objetivo, como afirma Rodrigues (2004). A liderança nada mais é que a busca por informações que proporcionem a aprendizagem além da escola – o ambiente formal -, uma busca que vai muito além das paredes das organizações e, tratando-se da gestão de voluntários, é muito mais que simplesmente acompanhar a boa ação.

No que se refere à gestão de pessoas, segundo Chiavenato (1999), existe a relação de dependência entre pessoas e organização. A primeira depende da organização para atingir seus objetivos pessoais, ainda que não sejam remunerados, enquanto a segunda depende impreterivelmente e quase que exclusivamente das pessoas para atingir seus objetivos, visto que estas lhe dão vida, dinâmica, criatividade e racionalidade. Trata-se de uma área sensível e que depende de vários aspectos, de acordo com a filosofia de cada organização como cultura, características ambientais, estrutura organizacional, tecnologia, processos etc.

Dessa forma, a gestão de pessoas, ainda segundo esse autor, baseia-se nos seguintes aspectos: enxergar as pessoas como seres humanos, como inteligentes recursos organizacionais e como parceiros da organização. E, sendo as pessoas consideradas partes constituintes dos ativos da empresa, cabe hoje às organizações atentarem para seus colaboradores, de modo que estes possam contribuir para que sejam atingidas metas e objetivos, sendo, portanto, necessário que as pessoas sejam tratadas como elementos básicos e essenciais para a eficácia organizacional.

Em observância à grande dificuldade da gestão de pessoas nas organizações sem fins econômicos e à falta da constante busca pela construção do conhecimento por parte daqueles que atuam diretamente nelas, a gestão de pessoas nessas organizações vem deixando a desejar, em especial no que se refere a sua condução de voluntários. O fato é que, para muitas delas, essa atitude cidadã ainda é apenas vista como uma ajuda, um ato de solidariedade: falta-lhes a visão estratégica no que se refere à captação e ao desenvolvimento desse capital intelectual.

Desse modo, a gestão de pessoas, pela liderança de voluntários, revela-se um processo fundamental para a administração estratégica de pessoas no Terceiro Setor, suscitando mudanças através das ferramentas disponibilizadas pela ciência administrativa. Ora, no mundo globalizado, as organizações, para sobreviverem, necessitam transformar-se através do conhecimento adquirido, de modo que venham aplicá-los na formação do saber gerencial e, acima de tudo, no desenvolvimento do seu bem intangível – o capital intelectual daqueles que dão vida à causa das organizações.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A revisão bibliográfica efetivada neste texto permite concluir que a o desempenho de uma atividade voluntária está relacionado à motivação e, por isso, é de extrema importância que as organizações busquem imprimir uma maior integração dessa valiosa mão-de-obra a fim de que ela se sinta parte da empresa, proporcionando-lhe interesse e satisfação em desenvolver suas ações, mesmo, porque trata-se de um processo de construção de relacionamento que agregará sucesso ao desempenho das atividades executadas.

Por fim, ressalta-se neste trabalho que os líderes são exemplos a ser seguidos. Eles representam suas organizações onde quer que estejam e, enquanto orientadores de pessoas, devem praticar a gestão educativa de voluntários porque são educadores nas mais variadas modalidades de ensino. A consciência cidadã é, assim, desenvolvida pelos líderes em si mesmos e nos voluntários (e, por conseguinte, por estes na sociedade), imprimindo às suas ações o caráter da busca pela igualdade social em um país tão historicamente desigual.

REFERÊNCIAS

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração** - 4ª edição. São Paulo: Makron Books, 1993.

_____. **Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações**. 3ª triagem. Rio de Janeiro: Campos, 1999.

DOMENEGHETTI, Ana Maria. **Voluntariado: gestão do trabalho voluntário em organizações sem fins lucrativos**. 2ª edição. São Paulo: Editora Esfera, 2001.

DRUCKER, Peter. **Administração de organizações sem fins lucrativos: princípios e práticas**. São Paulo: Fundação Vanzolini, 2006.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**. 31ª Edição. São Paulo: Paz e terra, 2005.

GOLEMAN, Daniel. **Inteligência Emocional**. São Paulo: Sextante, 1995.

HUNTER, James C. **Como se tornar um líder servidor**. Rio de Janeiro: Sextante, 2006.

MORAES, José Geraldo Vince de. **História Geral e do Brasil**. São Paulo: Atual Editora, 2003

MOTTA, Paulo Roberto. **Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente**. Rio de Janeiro: Record, 1991.

MOSCOVICI, Felá. **Desenvolvimento Interpessoal: treinamento em Grupo**. 15ª edição. Rio de Janeiro: Editora José Olympio Ltda., 2005.

RODRIGUES, Magda Tyska. **Mais do que gerir, educar: um olhar sobre as práticas de gestão como práticas pedagógicas**. Rio de Janeiro: Qualitmak, 2004.

ROBBINS, Stephen Paul. **Comportamento organizacional**. 9ª edição. São Paulo: Prentice Hall, 2002

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Gestão de ONGs: Principais Funções Gerenciais**. 8ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **Identidades em construção: As organizações não governamentais no processo brasileiro de redemocratização**. 1ª edição. São Paulo: Annablume, 2003.

CONHECIMENTO E ANAMNESE: INTERPRETAÇÃO DA PROPOSTA EPISTEMOLÓGICA DISCUTIDA NOS DIÁLOGOS *MÊNON*, *FÉDON* E *FEDRO*

Rodrigo Silva Rosal de Araújo*
rodrigorsa@hotmail.com

RESUMO

No artigo que aqui se apresenta, analisa-se a relação entre conhecimento e anamnese debatida em três diálogos platônicos: *Mênon*, *Fédon* e *Fedro*. A escolha desses textos foi orientada por se perceber a presença de variados traços de ligação, apontando uma possível proposta epistemológica nas entrelinhas dos argumentos. Evidenciar tal proposta a partir das conexões entre os diálogos: isso resume o nosso intento.

PALAVRAS-CHAVE

Anamnese. Conhecimento. Epistemologia.

ABSTRACT

The article analyzes the relationship between *knowledge and anamnesis*, present at three Plato's dialogue: *Menon*, *Fedor* and *Fedro*. The three dialogues were selected due the interrelationship among the respective concepts.

KEYWORDS

Anamnesis. Knowledge. Epistemology.

*Advogado e Professor Universitário. Mestre em Direito e em Filosofia pela UFPE. Doutorando em Filosofia pelo Programa Integrado de Doutorando em Filosofia – UFPB/UFPE/UFRN. Professor da FOCCA.

1. INTRODUÇÃO

No desenvolvimento dos argumentos daquilo que se poderia chamar teoria do conhecimento, é imperioso destacar que, aos olhos de Platão, a filosofia se constituía uma disciplina para o caráter não menos que para o entendimento. Igualmente, Platão parece estar convencido da profunda sabedoria encerrada no ditado dos velhos fisiólogos de que ‘o semelhante conhece o semelhante’ (TAYLOR, 2005, p. 35).

Nessa perspectiva, na ação e na especulação, o que diferencia o ‘filósofo’ dos outros homens é justamente o fato de que onde estes têm meras opiniões, aquele tem conhecimento, ou seja, convicções conquistadas mediante uma indagação intelectual livre e que podem ser justificadas ante a razão.

Percebe-se, assim, que a principal função da teoria do conhecimento nos diálogos platônicos é de estabelecer uma linha divisória entre crença e conhecimento, isto é, entre a opinião advinda da observação das coisas mutáveis e sensíveis e o conhecimento oriundo da análise dos princípios verdadeiros, inteligíveis e imutáveis (TAYLOR, 2005, p. 37).

O enfretamento desse problema, seguindo as indicações deixadas nos diálogos, implica na discussão acerca da teoria das idéias ou das formas, com recorrência ao tema da anamnese (reminiscência), na tentativa de harmonizar a unidade das idéias com multiplicidade dos fenômenos corpóreos, ou, em linguagem canônica, o sensível com o inteligível. E a relação entre este mundo de puros conceitos lógicos e o mundo da experiência sensível consiste em que as coisas do mundo sensível seriam imitações aproximadas e imperfeitas das correspondentes entidades conceituais. Então, a ‘forma’ ou ‘idéia’ apresenta-se como uma estrutura ontológica (pelo fato de existir separada, como entidade mental) e epistemológica (por explicar a configuração e a organização da experiência sensível) (SANTOS, s/d, p. 05).

Discutindo a origem do conhecimento, bem como a estrutura e o funcionamento de todo processo de ensino e aprendizagem, os diálogos trazem ao centro do debate a questão da anamnese. Explicitar como a reminiscência se apresenta enquanto possível proposta epistemológica em três diálogos distintos (*Mênon*, *Fédon* e *Fedro*): eis o propósito do presente artigo.

2. A ANÁLISE DA QUESTÃO NO *MÊNON*

O problema central, focado nessa abordagem do *Mênon*, é a possibilidade do ensino da virtude. Tal questão surge a partir da pergunta vestibular do diálogo sobre o modo de aquisição da virtude. Impõe-se, de logo, esclarecer que, dado o contexto sócio-político e a disposição psicológica vigentes na época, subjacente a essa discussão estava o debate sobre a técnica

política necessária para a condução da *polis* (JAEGER, 2001, p. 695). Portanto, a virtude de que se trata é a virtude política. E a pergunta será: que espécie de saber é aquele que Sócrates considera fundamental para a *arete*?

A estrutura do diálogo revela-se tripartida. Na primeira parte, propõe-se a investigação sobre o que é a virtude em si, antes de se perquirir a respeito de como se entra na posse dela (71 a). Isso evidencia uma pesquisa sobre o método elêntico, de modo a estabelecer a unidade definicional e a identidade definicional (72-76).

Ante a exigência de *Mênon* para que Sócrates demonstre como é possível vir a conhecer algo desconhecido, questionando a própria metodologia socrática (80c), inicia-se a segunda parte do diálogo argumentando-se que isso ocorre em razão da reminiscência (81d). No caso da experiência feita com o escravo, cuida-se de uma hipótese geométrica que pode ser verificável empiricamente. Isso significa que o primeiro passo do conhecimento filosófico se dá pela constatação de aporias evidenciadas pelo mundo sensível (82-86). Não é do ensino que recebeu, mas do próprio espírito e da consciência da necessidade da coisa, que brota esta força de convicção do conhecimento adquirido. E tal conhecimento se dá por causa da *anamnesis*. Também se esclarece e se destaca a fecundidade educadora das aporias como a primeira etapa na senda do conhecimento da verdade. Constata-se, então, que aquilo que se recorda são opiniões, sendo delas que provém o saber. É da sistematização das opiniões verdadeiras que poderá emergir o saber. As opiniões transformam-se em saber com a recordação da ‘forma’.

A última parte do diálogo remete-nos novamente ao problema da essência da virtude, aduzindo que a *arete* somente se baseava numa ‘opinião acertada’, comunicada aos homens por alguma moira divina, mas que não o credenciava a explicar aos outros os seus atos por lhe faltar o conhecimento da razão que os determinava (97-99). Isso implica no reconhecimento da inoperância do saber diante da realidade ética e política, bem como a inutilidade prática da sua pretensa infalibilidade. Todavia, uma possível interpretação que se pode dar a esta passagem é que, em sentido socrático, na busca pela virtude a recordação da alma poderá ser imperfeita, e isso incluiria a possibilidade de erro, mas não dispensaria a utilização do saber como critério para reduzir tal possibilidade. A reminiscência restaria salvaguardada como proposta epistemológica a ser aplicada na escolha dos ‘virtuosos’ que comandariam a *polis*.

3. A ANÁLISE DA QUESTÃO NO *FÉDON*

O *Fédon* narra as últimas horas de Sócrates, que espera pela morte discutindo com seus amigos o tema da imortalidade da alma. Nessa conversa, algumas reflexões e convicções são esposadas no sentido de demonstrar que a alma é imortal por meio de três argumentos básicos:

o dos contrários, o da reminiscência e o do visível e invisível (MOSTERÍN, 2006, p. 227).

Analisando o argumento da reminiscência (que é o nosso objeto de estudo neste artigo), o diálogo principia por justificar o conhecimento a partir da constatação de que existem na alma noções prévias, que não foram tiradas da experiência sensível, senão que as recorda de antes do nascimento, quando então as conheceu (72e).

De tal constatação, se deduz que aprender não é mais que recordar, assim como que o saber obtido por meio da percepção de alguma coisa não representa apenas esse algo, mas também outra diferente (a idéia). Por outro lado, os sentidos apenas despertam a idéia na alma, trazendo-a ao plano da consciência, ao nível do inteligível, onde se dá o verdadeiro conhecimento (75b). Assim, aprender é recuperar com o auxílio dos sentidos um conhecimento que nos é próprio. E é a isso que se chama anamnese (75e).

E o argumento é concluído com a assertiva de que a alma é da mesma natureza que os seres inteligíveis, razão pela qual, provavelmente, ela se torna ainda mais apta na aquisição da compreensão dessa realidade inteligível (77 a). Em suma, qualquer possibilidade de interpretar os dados da sensação decorre do conhecimento anterior das ‘formas’.

A proposta epistemológica aqui contida evidencia a necessidade de se edificar uma metodologia que seja capaz de superar a dificuldade colocada pela dualidade mundo sensível – mundo inteligível. Essa metodologia, que é hipotética (100 a), radica-se na premissa de que a causa e a explicação do sensível repousa no inteligível, e que, a partir da investigação do primeiro, a alma ascende ao segundo (SANTOS, s/d, p. 07).

Nessa perspectiva epistemológica, é preciso ater-se ao discurso, onde o inteligível e com ele a verdade das coisas se revelam melhor. Visto que a causa das coisas não nos é perceptível no sensível, é preciso colocar, por hipótese, o *logos*, que se julga mais sólido. Todavia, consciente de sua inexperiência, o filósofo primeiro confia na segurança da hipótese que acreditou que devia pôr, e se esforça por validá-la, ou não, segundo as conseqüências daí resultantes concordarem ou não com ela (101d).

Verifica-se, então, que é ainda a idéia de conformidade, de suficiência na pesquisa, que prevalece (ROGUE, 2005, p. 101). No entanto, a reminiscência, enquanto projeto epistemológico, permanece como condição necessária, embora não suficiente, na aquisição do conhecimento adequado para a seleção dos governantes da cidade.

4. A ANÁLISE DA QUESTÃO NO *FEDRO*

O *Fedro* pode ser compreendido como uma nova fase na articulação de Platão para com

a retórica. Sua investigação gira em torno do rigor e da clareza que devem acompanhar as distinções conceituais como premissa de toda retórica. A discussão desse problema possibilitava a Platão tratar da forma e do conteúdo da verdade (JAEGER, 2001, p. 1259).

Destarte, para enfrentar tal questão, novamente recorre-se ao estudo sobre a essência da alma (245-246) e, mais detidamente, à teoria da reminiscência, encarada como a faculdade humana de promover a passagem, através do raciocínio, do mundo sensível ao mundo inteligível (249b), porquanto a alma humana, em razão da sua própria natureza, contemplou o ser verdadeiro (250 a).

Confusa pela visão do amado, a alma encontra-se na aporia (251d). Isso ocorre porque, na visão do objeto belo que a emociona, há uma espécie de radiação das realidades superiores (ROGUE, 2005, p. 94). Logo, o movimento capaz de fazer a divisão e a reunião do múltiplo no uno, superando a aporia, seria aquilo que constitui o método dialético (266bc). Tal método é imprescindível para a psicagogia, para a educação das almas na direção da verdade (271c). Nessa concepção, a anamnese desempenha a complexa função de justificar o processo de recuperação do saber, apontando a via para superar o abismo entre o sensível e o inteligível, indicando os meios para alcançar o objetivo.

Delimitando os horizontes da ação da reminiscência no âmbito da argumentação e da linguagem, o diálogo reafirma a necessidade do conhecimento da verdade no programa epistemológico que tem por finalidade a atividade política (273e). Para tanto, o recurso à escrita será utilizado, ainda que de forma secundária, a fim de preservar um ensinamento do esquecimento completo, embora a rememoração ofertada por ela não seja uma reminiscência verdadeira (276d).

Uma vez mais, a proposta epistemológica esboçada no diálogo vincula a capacidade retórica (atributo de um governante e pré-requisito de um político) à teoria da reminiscência, estabelecendo, por essa razão, um liame inquebrantável entre saber filosófico e prática política.

4.1 POSSÍVEL INTERSEÇÃO ENTRE OS DIÁLOGOS

Debruçando-se sobre o que até então foi dito, é possível estabelecer, embora de forma esquemática, os seguintes pontos de interseção encontrados na proposta epistemológica dos três diálogos:

- a) a investigação sobre o saber é guiada pela preocupação com a seleção dos governantes da cidade;
- b) a reminiscência é condição necessária, mas não suficiente para se alcançar o saber verdadeiro;

- c) a discutibilidade, a reflexividade e a sustentabilidade são elementos do saber filosófico;
- d) há uma relação de interdependência entre o mundo sensível e o mundo inteligível no processo de aprendizagem;
- e) permanece em aberto um espaço de utilidade prática para a doxa;
- f) todo conhecimento deve ser entendido a partir de regras a priori, que o estruturam;
- g) a aprendizagem é o processo de recuperação dessas estruturas;
- h) essa recuperação é efetuada pela dialética, que estuda a conexão das estruturas entre si.

Nas entrelinhas das considerações tecidas nos diálogos apresentados, por certo dormitam outras possibilidades de leituras e análises, sob distintos enfoques. Porém, para o propósito do presente trabalho, os pontos supracitados retratam francamente nossas conclusões.

REFERÊNCIAS

- JAEGER, Werner. *Paidéia. A formação do homem grego*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- MOSTERÍN, Jesús. *La Hélade: historia del pensamiento*. Madrid: Alianza Editorial, 2006.
- PLATÃO. *Obras completas*. Tradução Francisco de P. Samaranch. Madrid: Aguillar, 1988.
- ROGUE, Christophe. *Compreender Platão*. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.
- SANTOS, José Gabriel Trindade. *O nascimento da verdade*. s/d.
- TAYLOR, A. E. *Platón*. Madrid: Tecnos, 2005.

ARISTÓTELES, KANT E WEIL: REFLEXÕES SOBRE A NATUREZA HUMANA, A VIOLÊNCIA, A ÉTICA E A JUSTIÇA.

*Marcelo Rocha Bezerra**
mrochab@terra.com.br

RESUMO

Compete-nos neste artigo apresentar de forma coerente e sistemática a concepção do homem em relação à ética e à justiça em Aristóteles (384-322 a. c.), Kant (1724-1804) e Weil (1904-1977) a partir da natureza humana. Evidentemente, não temos nenhuma pretensão de abarcar toda problemática advinda destas leituras, uma vez que, em função da complexidade dos assuntos nelas contidos e elencados, torna-se esta tarefa praticamente impossível, no entanto observaremos alguns aspectos éticos importantes, sobretudo os concernentes à natureza humana. Para os três filósofos, as concepções éticas surgem como decorrência das suas concepções sobre a natureza humana, que não se apresentam de forma linear como aquela herdada da tradição filosófica e cristã na qual o homem se caracteriza como um ser racional de linguagem coerente.

PALAVRAS-CHAVE

Ética. Justiça. Natureza humana. Razão. Violência.

ABSTRACT

The paper analyzes the sense of ethics and justice under the concept of human being from

* *Filósofo. Bacharel e Mestre em Filosofia pela UFPE. Doutorando em Filosofia pela Universidade de Coimbra. Professor da FOCCA e da Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco.*

Aristotle (384-322 a. c.), Kant (1724-1804) and Weil (1904-1977). The article criticizes the lack of rational analysis under philosophy and christian concepts.

KEYWORDS

Ethics. Human Nature. Rational. Violence

1. INTRODUÇÃO

Os três filósofos partem do princípio de que, não sendo o homem apenas razão, há a necessidade de analisá-lo melhor a partir de sua própria natureza, cuja essência era questionada desde a tradição filosófica grega, notadamente por Sócrates através do preceito délfico “Conhece-te a ti mesmo”.

Afirmava o filósofo grego que primeiramente devemos nos conhecer melhor para poder termos uma maior consciência dos outros e do mundo que nos cerca. Neste sentido, Sócrates identificava o seu preceito com a nossa essência, que, segundo ele, é a alma, sinônimo de razão, sede de nossa atividade pensante e eticamente operante. Para Sócrates, a alma é o eu consciente, ou seja, a consciência e a personalidade intelectual e moral do homem.

Segundo Jaeger (1989, p. 374), com este direcionamento à interioridade humana, a grande novidade que Sócrates trazia era “descobrir na personalidade, no caráter moral, a medula da existência humana, em geral, e a da vida coletiva, em particular”.

Temos a convicção da importância de Sócrates na descoberta e no desenvolvimento da alma (psyché)¹ do homem como um elemento distintivo e norteador do agir humano.

A ação justa, consciente e edificante que nos caracteriza e nos dignifica provém incontestavelmente da consciência que temos primeiramente de nós mesmos. Afinal, quem somos nós?

Sócrates foi o exemplo maior da trajetória do homem não apenas em busca de si mesmo, mas na procura incessante do agir ético, da humildade e do sentido da vida, caracterizados pelas suas máximas: “Conhece-te a ti mesmo”, “Só sei que nada sei” e “Uma vida sem objetivo não é digna de ser vivida”.

Segundo Eduardo Bittar, Sócrates era sinônimo de ética, educação, virtude e obediência. Para ele, o filósofo tinha plena consciência de que a lei era fruto do artifício humano, e não da

1 O termo psyché (alma) exprime um dos conceitos cardeais do mundo antigo. A psyché é declarada de origem divina e considerada imortal. A partir de Sócrates, a psyché passa a ser a sede da inteligência, do conhecimento e dos valores morais do homem (REALE, 1990, p. 216 – 217).

natureza; mas mesmo assim, ensinava a obediência irrestrita.

Para Bittar (2002, p. 69-70), “Sócrates vislumbra nas leis um conjunto de preceitos de obediência incontornável, não obstante possam estas ser justas ou injustas. O direito, pois, aparece como um instrumento humano de coesão social, que visa à realização do Bem Comum, consistente no desenvolvimento integral de todas as potencialidades humanas, alcançável por meio do cultivo das virtudes”.

Quanto à natureza humana, Sócrates admitia que o homem, sendo um ser racional, deveria constantemente almejar o conhecimento, sinônimo de ética e dignidade. Estes posicionamentos foram contestados por Aristóteles, que não admitia que o homem portador apenas do conhecimento fosse ético e digno. Para o estagirita, haveria a necessidade de que, além do conhecimento, o homem tivesse uma vontade firme e forte direcionada para o bem, caso contrário, agiria injustamente.

2 ARISTÓTELES, NATUREZA HUMANA E JUSTIÇA

Aristóteles, discípulo de Platão, fundador do Liceu, nascido em Estagira, na Grécia, cognominado por Dante Alighieri, na Divina comédia, “o mestre daqueles que sabem”, constituiu com Sócrates e Platão, um seletíssimo grupo de filósofos da antiguidade, cujos pensamentos perpassaram os séculos e influíram, de modo indelével, em todo mundo ocidental.

Na “Ética a Nicômaco” e na “Política”, o estagirita enfatizou o homem probo, de moral elevada e magnânimo, realizando-se ontologicamente no Estado através da culminância das virtudes éticas (virtudes do comportamento prático: prudência, coragem, justiça...) e dianoéticas (virtudes do intelecto: sabedoria, artes, ciência intuitiva...) objetivando o bem supremo, a felicidade. Para atingi-la, se faz mister que o homem almeje incessantemente aperfeiçoar-se enquanto homem, desenvolvendo sobremodo, a razão, que é aquela atividade ou faculdade que o diferencia de todos os outros animais.

Quanto à razão, Aristóteles asseverava que o homem não deve dar ouvidos àqueles que o aconselham, por ser mortal, que se limite a pensar simplesmente coisas humanas e mortais, contrariamente, porém, na medida do possível, urge que se comporte como imortal e faça tudo o que estiver ao seu alcance para viver segundo a parte mais nobre e divina que nele há.

A justiça como virtude, para o filósofo, adquiria-se com a repetição de uma série de atos

2 O termo Héxis indica para Aristóteles hábito. O conceito de hábito tem grande importância, sobretudo na ética aristotélica, posto que designa o modo de ser da virtude e do vício do homem. Com efeito, o homem possui virtudes e vícios como hábitos ou disposições de certo tipo (REALE, 1990, p. 122).

sucessivos, ou seja, com o hábito (hégis)². Exemplificava, afirmando que nos tornamos construtores, construindo; tocadores de cítara, tocando. O mesmo ocorreria com a virtude.

Para Aristóteles, o respeito estava associado à justiça, sinônimo de mediania, prudência, equilíbrio, justa medida, proporcionalidade, situando-se equidistantemente entre dois extremos: a escassez ou omissão da ação e o excesso. As paixões e os sentimentos tendiam a um desses extremos, advindo todo tipo de violência e de transgressão às leis. Competia à razão intervir e impor a justa medida, o meio termo. Assim sendo, a coragem, quando direcionada para o bem, é uma virtude que se situa entre a covardia (vício por deficiência) e a temeridade (vício por excesso); a prudência, entre a moleza e a ambição; a magnificência, entre a vileza e a vulgaridade; o respeito próprio, entre a modéstia e a vaidade.

O filósofo afirmava que o homem justo, probo, honrado, era reconhecido de uma só maneira, através da retidão e da honradez, enquanto o injusto, de várias maneiras, transgredindo não apenas as leis do Estado, mas principalmente aquelas da sua consciência, que é o seu juiz mais implacável.

A disposição justa é a observância da lei e o respeito pela igualdade. A disposição injusta, por outro lado, é a transgressão da lei e o desrespeito pela igualdade.

Aristóteles, Kant e Weil são partidários de que estas disposições existam naturalmente no homem, prevalecendo, contudo, no estado de natureza, aquela disposição que se encontra do outro lado da razão, a violência.

Para Aristóteles, contrárias às disposições excelentes, que são aquelas direcionadas à virtude, à justiça e à felicidade, existem algumas que devem ser evitadas, como por exemplo: a perversão, a falta de domínio, a bestialidade e a lassidão (ARISTÓTELES. 2004, p. 152).

O filósofo grego analisa exaustivamente estas afecções patológicas da alma humana, colocando-as como próprias daqueles que apresentam natureza com tendências conflituosas (ARISTÓTELES. 2004, p. 154). Nestes estudos através dos quais o homem é visto pelos olhos dos seus instintos, desejos e paixões, ele se torna, muitas vezes pior do que o pior dos animais: “há desejos especificamente Humanos e naturais em gênero e grandeza; outros há que são de natureza bestial; outros são degenerescências ou mórbidos... os animais selvagens, tal como os homens loucos, não têm poder de decisão nem capacidade de raciocínio, mas são degenerescências que saem para fora da sua natureza. A bestialidade é um mal menor do que a perversão, mas é mais terrível. Pois não destrói o melhor no animal, tal como faz com o Humano, porque o animal não pode ansiar o melhor... um homem pode sempre ser mais injusto do que outro e uma injustiça pode ser sempre pior do que a outra. Pois, o Homem tem uma capacidade destrutiva dez mil vezes pior do que um animal selvagem ou um homem bestial” (ARISTÓTELES. 2004, p. 165).

Este aspecto negativo da natureza humana ressaltado por Aristóteles, presente na sua constituição, funciona como uma espécie de “barril de pólvora” de toda gama de violências oriundas do próprio homem, e também destacado por Weil, uma vez que para ele violência e filosofia são tão intimamente relacionadas que não se compreende uma senão pela outra e elas estão de tal modo implicadas na existência humana que não se a compreende sem elas.

Segundo Weil, o homem não poderia ser moral nem tampouco seria homem, caso as necessidades, tentações, desejos imediatos, enfim, a sua animalidade, não existissem, não fizessem parte da sua estrutura. Ele só se descobre acima de si mesmo diante destas situações. O mundo é mundo de seres compostos: “Sua pureza é a do impuro, que não pode senão estar sempre a caminho da pureza, mas que jamais será puro. A moral permanece moral de um ser imoral num mundo de seres imorais” (WEIL, 1981, p. 52)³.

Para Weil, o homem vive desordenadamente numa sociedade injusta que não se preocupa com o que há de humano no indivíduo. O homem está sempre submetido à “pressão das circunstâncias”. Em um mundo de competitividade e de injustiças sociais, afirma Weil: “nada garante que o indivíduo mais apto encontre-se regularmente no lugar apropriado, ou mais indicado” (WEIL, 1990, p. 100-101).

Na sociedade moderna, o indivíduo é essencialmente insatisfeito. O sucesso, para uma pequena parte dos indivíduos existe, segundo Weil, na medida em que, se tornando um bom combatente, muitas vezes perde a sua interioridade, o seu “eu”.

Neste sentido, Weil, considerado um seguidor de Sócrates nos tempos modernos, compartilha com o mestre grego no sentido de que é preciso que procuremos reaver a nossa interioridade.

“É em si mesmo, na sua individualidade, que o homem deve encontrar um sentido para a sua vida, para aquela parte de si mesmo que não está submetida ao cálculo, que não tem nenhuma utilidade (senão negativa) para o trabalho da sociedade. É a própria sociedade que o obriga a voltar-se sobre a sua individualidade, essa sociedade que o expõe à insegurança, que não realizou a justiça, que desvaloriza tudo que tem sentido para o indivíduo como tal” (WEIL, 1990, p. 122). Em função disto impera o reino do tédio, das insatisfações e das mais variadas formas de injustiças.

Para Weil, a prova disto é dada pelo número de desequilibrados (dos que se qualificam a si mesmos deste modo) nas sociedades mais avançadas: suicidas, neuróticos, adeptos de falsas religiões (que são apenas fugas diante da compreensão e não modos de compreender a realidade).

3 As obras “Philosophie morale” (Filosofia moral) e “Logique de la philosophie” (Lógica da filosofia), de Eric Weil, não foram traduzidas para o português.

de, filosoficamente insuficientes, mas válidos em si), alcoólatras, drogados, criminosos “sem motivo”, indivíduos à caça de emoções e distrações (WEIL, 1990, p. 124).

3. KANT, NATUREZA HUMANA E MORAL

A ética kantiana é revolucionária, no sentido de que inaugura um conjunto de preocupações muito peculiares, que não se confundem com as preocupações teleológicas, utilitaristas ou hedonistas; sua contribuição é, portanto, marcante.

Em relação à ética, os seus escritos mais importantes são: “Crítica da razão prática” e “Fundamentação da metafísica dos costumes”.

Segundo Kant, a natureza humana apresenta certas disposições naturais para a lassidão, o desrespeito, a transgressão, etc., havendo a necessidade de que as leis, normas e imperativos sejam rigorosamente cumpridos para que o homem possa viver e se desenvolver na sociedade.

A moral kantiana apresenta como elemento fulcral o conceito de imperativo.

Kant se preocupa em fundamentar a prática moral não na pura experiência, mas em uma lei aprioristicamente inerente à racionalidade universal humana. Ele pretende garantir absoluta igualdade aos seres racionais ante à lei moral universal, que se expressa por meio de uma máxima, o chamado imperativo categórico, no qual se resume a uma única sentença, conforme segue:

“age só, segundo uma máxima tal, que possas querer ao mesmo tempo que se torne lei universal”.

Segundo Kant, o homem não deve agir desta ou daquela maneira, por ser livre, mas é livre porque deve fazer algo que lhe dita a consciência de modo irrefragável. A idéia de liberdade não é alcançada, segundo ele, através de uma análise indutiva dos fatos humanos (REALE, 1999, p. 656).

Outro aspecto importante da ética kantiana refere-se a uma boa vontade:

“De tudo o que é possível conceber no mundo, e mesmo em geral fora dele, não há nada que possa ser considerado bom sem restrições, a não ser, apenas, uma vontade boa. A inteligência, a fineza, a faculdade de julgar e os demais talentos do espírito, qualquer que seja o nome pelo qual os designemos, ou então a coragem, a decisão, a perseverança nos desígnios, como qualidades do temperamento, são, sem dúvida nenhuma, sob muitos aspectos, coisas boas e desejáveis; mas esses dons da natureza também podem se tornar extremamente ruins e funestos, se a vontade que deve utilizá-los, cujas disposições próprias chamam-se por isso caráter, não é boa” (KANT, 1980, p. 55-56).

Kant evoca aqui apenas a coragem. Mas quem não percebe que o mesmo se poderia dizer da prudência ou da temperança?

Para o filósofo de Königsberg, a justiça relaciona-se à ética e aos imperativos concernentes ao seu sistema.

No que pertine à questão ética, a sua doutrina filosófica é um exemplo a ser seguido por todos aqueles que têm na ação justa, no cumprimento de suas obrigações, na pontualidade, na metodicidade, no respeito às leis e, principalmente, às pessoas, um objetivo maior.

Em uma de suas obras, a “Crítica da razão prática”, asseverava a importância da ética teleológica da tradição filosófica, na qual a ética cristã está inserida, através do seu “imperativo hipotético”, imperativo que, como um mandamento ou um dever, deve ser seguido, posto que, configurando-se como regras de habilidade ou conselhos de prudência, devem estar sempre presentes na ação humana: “Sê cortês com os outros”, “procura tornar-te querido e respeitado”.

Entretanto, Kant enfatizava que a ação ética humana não podia se restringir apenas a este imperativo, havendo a necessidade de um outro, o “categórico”, sinônimo das “leis práticas, das leis morais” que valeria incondicionalmente para todos. Este seria necessário e universal porque teria em sua estrutura as fórmulas basilares da conduta e da dignidade humana, como por exemplo: agir com retidão em qualquer circunstância, de tal forma que esta ação possa se tornar um modelo a ser seguido por todos. Considerar a humanidade quer na pessoa em si mesma ou em outrem, sempre como objetivo e nunca como simples meio para o atingimento de objetivos tais que: poder, fama, lucro.

“Age de tal modo que a máxima da tua vontade possa valer sempre ao mesmo tempo como princípio de uma legislação universal” (KANT, 1995, p. 42).

Weil, em relação à universalidade da moral, segue os princípios do pensamento kantiano.

“É inadmissível toda ação que não seja dirigida para a universalidade, a liberdade, a razão, para essa unidade que é a liberdade e a razão universal, é inadmissível toda ação, cuja intenção visa a outra coisa que não a realização dessa liberdade razoável no mundo do indivíduo empírico; é inadmissível toda ação, cuja máxima seja a do particular, do desejo, do interesse individual; é inadmissível toda máxima que trate o ser finito e razoável como finito somente finito, transformando-o assim em instrumento e objeto; é inadmissível toda máxima que não possa se tornar a máxima de todo ser razoável, que não possa se tornar a máxima de todo homem sem que a violência e a luta conceberia nem mesmo a possibilidade da sua própria ultrapassagem” (WEIL, 1981, p. 56).

Weil se coaduna com Kant na medida em que a ação moral só terá sentido quando esta se direcionar ao homem em toda sua extensão, ou seja, na sua mais completa acepção, como sinônimo de liberdade, dignidade e respeito. Toda ação para Kant só poderá ser chamada moral se contiver os conteúdos implícitos nas normas do seu imperativo prático.

Segundo Bittar, direito e moral distinguem-se no sistema kantiano como se fossem duas partes de um todo unitário, a saber, duas partes que se relacionam à exterioridade e à interioridade, uma vez relacionadas à liberdade interior e à liberdade exterior (BITTAR, 2002, p. 278).

Kant estabelece distinções entre o agir ético, moral e jurídico. Para o filósofo, o agir ético tem um único móvel, a saber: o cumprimento do dever pelo dever. Somente a ação que é, além de conforme ao dever (exteriormente conforme ao dever), inclusive, cumprida, porque se trata do dever (interiormente deontológica), pode ser qualificada de ação moral.

O agir jurídico pressupõe outros fins, outras metas, outras necessidades interiores e exteriores para que se realize. Segundo Bittar, “não se realiza uma ação conforme à lei positiva somente porque se trata de uma lei positiva. Podem-se encontrar ações conforme à lei positiva que tenham inúmeros móveis: temor da sanção, desejo de manter-se afastado de repreensões, prevenção de desgastes inúteis, e da penalização das autoridades públicas, medo de escândalo etc.” (BITTAR, 2002, p. 278).

Na sua ética, o filósofo de Königsberg afirmava reconhecer o direito de cidadania a um único sentimento que não se pode recusar ao mérito, quer se queira ou não. Assim sendo, afirmava que, diante de um poderoso que não emanasse este sentimento, por uma questão puramente de hierarquia social, poderia se inclinar, mas seu espírito jamais se inclinaria, pois não estava diante de ninguém moralmente superior. No entanto, diante de uma pessoa humilde, na qual percebesse um caráter de retidão e integridade, com tal descrição que ele não tinha a consciência de tê-la, o seu espírito inclinar-se-ia, quisesse ele ou não se inclinar, por mais que permanecesse “firme” na sua elevada condição social. Para o filósofo, só havia duas coisas que lhe preenchiem o espírito de admiração e reverência sempre novas e crescentes: “o céu estrelado acima dele e a lei moral dentro dele”.

Segundo Kant, o homem que age moralmente deverá fazê-lo não porque visa à realização de qualquer outro algo (alcançar o prazer, realizar-se na felicidade, auxiliar a outrem...), mas pelo simples fato de colocar-se de acordo com a máxima do imperativo categórico. O agir livre é o agir moral; o agir moral é o agir de acordo com o dever; o agir de acordo, ineliminável dele mesmo.

A justiça deve ser sempre almejada em função dos benefícios que produz. Só o justo pode usufruir de plena imperturbabilidade da alma, encontrando o equilíbrio, a paz, conseqüentemente, a felicidade, no percurso de sua existência, direcionada para o Absoluto.

O estagirita, na “Ética a Nicômaco”, ao partir da natureza humana e ao considerar o homem como um animal político que se realiza plenamente em sociedade, destaca o uso da racionalidade e o seu direcionamento em direção à justiça, afirmando ser ela “aquela disposição do caráter a partir da qual os homens agem justamente, ou seja, é o fundamento das ações justas e os faz ansiar pelo que é justo. Contrariamente, a injustiça é a disposição do caráter a

partir da qual os homens agem injustamente, ou seja, é o fundamento das ações injustas e o que faz ansiar pelo injusto” (ARISTÓTELES, 2004, p. 107).

Para o filósofo, há no indivíduo certas disposições naturais que tendem a se concretizar tanto para o bem quanto para o mal. Compete ao homem se impor diante do dever, para que este seja um princípio de legislação universal a ser inscrita em toda a natureza. Disto decorre que o sumo bem só pode ser algo que independa completamente de qualquer desejo exterior a si, de modo que consistirá no máximo cumprimento do dever pelo dever, do qual decorre a suma beatitude e a suma felicidade, como simples mérito de estar conforme ao dever e pelo dever (KANT, 1960, p. 75-77).

A justiça não é uma virtude como as outras. Ela é o horizonte de todas e a lei de sua coexistência. “Virtude completa”. Dizia Aristóteles. “A justiça concentra em si toda a excelência. É, assim, de modo supremo, a mais completa das excelências” (ARISTÓTELES, p. 109). É, na verdade, o uso de uma excelência plena. É completa porque quem a possuir tem o poder de usar não apenas só para si, mas também em relação ao outro. Pois, de fato, há muitos que têm o poder de fazer uso da excelência em assuntos que lhes pertencem e dizem respeito, mas são impotentes para o fazer na sua relação com outrem.

4. ERIC WEIL, NATUREZA HUMANA, RAZÃO E VIOLÊNCIA

Para Weil, ao invés da concepção do homem como ser racional, segundo a tradição filosófica e cristã, seria melhor concebê-lo como ser razoável, posto que o mesmo é razão, mas “uma razão acorrentada dentro de um corpo animal, indigente de necessidades, de tendências cegas e de paixões... não será unicamente razão porque sempre terá consigo um resto de animalidade” (WEIL, 1996, p. 10-11).

Segundo Weil, “os homens não dispõem do ordinário da razão e da linguagem razoável, mas devem dispor delas para ser homens plenamente” (WEIL, 1996, p. 5).

A partir desta concepção, o filósofo fundamenta toda sua filosofia, procurando, por meio do seu sistema filosófico, esclarecer o dualismo, razão e violência presente no homem. O ponto fulcral dessa definição é que o homem não é razão, mas poderá sê-lo; e, por outro lado, o não ser razão implica em ser violência. O homem é por opção razão e violência. Isto nos remete a um outro questionamento: o homem é bom ou mau por natureza.

Weil, com Kant, compreendeu que o ser humano é primitivamente violência e que pode sempre voltar à violência da qual se destacou pela escolha da razão. Com Kant, e depois de Hegel, Weil compreendeu que o ser humano pode recusar a razão conscientemente, isto é, com

conhecimento de causa. Pois, a possibilidade de recair na violência, mesmo depois de ter levado a razão às suas extremas possibilidades, mostra que a violência é irredutível à razão pela razão, e que ela permanece sempre como a outra possibilidade do homem.

Desta concepção, deduzimos que não podemos conceituar o homem dentro de um único parâmetro – razão -, ou do seu oposto, animalidade, - violência - porque ele contém em sua natureza estes dois elementos que permanecerão sempre indissolivelmente interligados.

Violência e razão são possibilidades humanas radicais, isto é, enraizadas na liberdade do homem, na liberdade ontológica, que é a essência da sua vida.

Em função disto, há no homem sempre a possibilidade da transgressão, do desrespeito às leis, as normas impostas por ele mesmo à sua consciência e à sociedade.

“Toda moral, quer ela mantenha na certeza ou busque na insegurança, supõe que o homem capaz de observar certas regras morais, é ao mesmo tempo imoral: ela reconhece a imoralidade do homem reconhecendo que ele pode e deve ser conduzido à moral” (WEIL, 1981, p. 18).

Para Weil, esta tese enunciada que demonstra ser o homem na sua natureza passível do desrespeito, da infração, da violência, é evidente: prescrever uma regra, expressar a necessidade de uma regra é, ao mesmo tempo, opor-se a ela como a algo a que não se está necessariamente submetido. Dito de outra maneira, o ser humano é um ser moral-imoral, moral porque imoral, violento; imoral porque pode e deve ser conduzido através da educação à moral. Enfim, o ser humano é um ser capaz de moralidade, capaz de ser moral porque é também capaz de ser imoral, de ser violento.

Esta tese se opõe tanto aos que afirmavam ser o homem naturalmente bom, como Rousseau (1712-1778), que no “Contrato Social” (1991, caps. I e II), destacava sua integridade, senso de justiça, saúde, retidão, portanto, sua pureza essencial, quanto àqueles que dizem ser ele essencialmente mau, como Hobbes (1588-1679), que, no “De cive” e no “Leviatã” (1991, cap. I), seguia a frase de Plauto: “homo homini lupus” (o homem é o lobo do homem) prevalecendo neste estado, a condição de guerra de todos contra todos. Os primeiros, de fato, não sabem explicar como o conceito e a realidade do mal moral puderam aparecer para um ser essencialmente bom, e os segundos não perceberam a contradição na qual incorrem, uma vez que “o conceito de mal não pode ser formado senão por um ser que possua o conceito de bem”; (WEIL, 1981, p. 18) e ele não é nem naturalmente bom, nem naturalmente mau, porque ele não é nem um deus nem um animal. Essas duas teses, contraditórias em si mesmas e contrárias entre si, não são, contudo, falsas sob todos os aspectos. Aliás, elas são verdadeiras se tomadas juntas; o ser humano pode ser bom porque pode ser mau, e inversamente.

Ele deve ser conduzido ao bem, vale dizer, deve ser educado para poder querer o bem e se afastar do mal: “abstração feita dessa educação, ele não é nem bom nem mau, ele é, como

se diz, amoral, não imoral, porque essa abstração faz dele um animal” (WEIL, 1981, p. 19).

Para Weil, enquanto natural, o homem é violento. Ele age à maneira das forças naturais, dominado que é pelas suas tendências, instintos, necessidades, e seus atos como a queda de uma pedra, não recebem nenhum sentido.

É interessante observar que o homem, enquanto violento, é capaz de almejar o bem, de dar um sentido à sua própria existência. Tudo se passa como se a moral, a moralidade, fosse impulsionada pela violência e esta, pela razão, posto que não é correto pensar o homem totalmente razão, nem totalmente violência, mas podemos pensá-lo imerso nesta teia de possibilidades, que lhe servirá sempre de alicerce para implementar sua ação, seu projeto, sua vida.

“Só um ser que tem a consciência do bem, pode possuir a do mal, e ele não possui a segunda senão em proporção à primeira. É enquanto seres violentos que nós somos morais, enquanto transgressores que nós temos consciência das regras” (WEIL, 1981, p. 21).

Porém, é admitindo a coexistência destes dois princípios que “o homem distingue de maneira irredutível, o lícito e o ilícito, atribuindo-lhe a capacidade de fazer o lícito e de evitar o ilícito. Esta capacidade se atualiza e se descobre na história e nos conflitos entre as morais” (WEIL, 1981, p. 20).

Como conceberemos a justiça a partir dessas concepções sobre a dualidade do bem e do mal, da razão e da violência presentes na natureza humana?

Para Weil, há a necessidade do homem se adequar às leis de sua comunidade e à moral para que possa não apenas sobreviver, mas se desenvolver:

“Se quero viver no mundo sem ser louco ou criminoso, a moral, para ser praticável, exige que eu aja segundo a lei concreta da minha comunidade. Entretanto, ela só pode exigir isto na medida em que a lei positiva não contradiz o princípio da moral pura” (WEIL, 1990, p. 41).

Para Weil, o cidadão que vive segundo a legalidade e exige que os outros façam o mesmo, é obrigado a obedecer. No entanto, esta obediência não significa aceitação das leis que não estão em conformidade com a justiça. Assim como Sócrates, ele aceitará o que lhe foi imposto pelo mundo, mas não aceitará servir-se do que este mundo contém de injustiça. Ele pode ser impedido de lutar, ainda que só por meio do seu discurso, contra o mal de uma lei positiva que faz do homem (ou de uma parte dos homens) uma coisa utilizável para fins que são simplesmente dados na história mundana.

Se é verdade que Sócrates nada deixou escrito, por outro lado viveu e morreu ensinando o respeito às leis, ao contrário de seus adversários sofistas que se insurgiam contra os textos legais.

“Respeitar mesmo as leis injustas para que os maus, tomando isso como exemplo, respeitem as leis justas” (CRETELLA, 1999, p. 100) – eis uma posição definida de Sócrates.

Dentre as várias concepções de justiça, podemos afirmar o que parece ser um contrasenso, mas não é:

“A justiça não existe”, dizia Alain; “a justiça pertence à ordem das coisas que se devem fazer justamente porque não existem”. E acrescentava: “A justiça existirá se a fizermos. Eis o problema humano”.

André C. Sponville (1995, p. 69-95) afirma que a justiça só existe e apenas é um valor, inclusive, quando há justos para defendê-la. Mas o que é um justo? Aquele que respeita a legalidade? Não, pois ela pode ser injusta.

Para Kant e Weil, o indivíduo só pode considerar uma ação como moralmente boa se ela proceder exclusivamente de uma regra universalizável, e se a máxima que a inspira não produz nem contradição nem absurdo quando transformada em regra a ser seguida por todos os homens, em toda as circunstâncias nas quais a mesma ação pode ser visada. A vontade moral é vontade razoável, não tendência natural do indivíduo que se quer universal (WEIL, 1990, p. 27).

5. CONCLUSÃO

Após termos analisados aspectos importantes da natureza humana e da sua relação com a razão, a violência, a ética e a justiça segundo as filosofias de Aristóteles, Kant e Eric Weil, observamos que a ação humana direcionada para o bem, portanto, para a virtude e a felicidade, que segundo Aristóteles estão intrinsecamente relacionadas, sendo a felicidade o fim último para o qual todo homem se movimenta no seu constante devir, tem seu fundamento ontológico e antropológico enraizado na própria natureza humana e na sua dimensão, que não pode se restringir apenas à materialidade.

A complexidade advinda destas leituras nos aproximam mais de uma dimensão humana eivada de elementos naturais, inatos, instintivos e destrutivos que em certo sentido são norteadores da nossa ação.

Temos a convicção de que o teor de racionalidade da dimensão humana apresentada pela tradição filosófica e cristã deve ser revisto uma vez que não define o homem em sua plenitude.

Os três filósofos partem do princípio de que o homem não é apenas razão, havendo nele elementos contrários a mesma. Para Weil, por exemplo, vimos que o homem é razão, mas uma razão acorrentada dentro de um corpo animal, indigente de necessidades, de tendências cegas e de paixões.

Em função disso, segundo Weil, o homem capaz de observar as regras morais é ao mesmo tempo imoral. Ele vive no meio destas duas condições que, mesmo sendo antagônicas,

propiciam a sua reflexão e o seu agir.

Notamos que para Kant o homem probo e de moral elevada deve seguir as leis contidas no imperativo categórico, fundamental na sua ética deontológica.

Aristóteles, ao caracterizar o homem como um animal político que se realiza plenamente em sociedade, destaca a justiça como virtude e esta como mediania e proporcionalidade entre o excesso e a escassez. Enfatiza as virtudes éticas e dianoéticas, fundamentais para que o indivíduo possa se aperfeiçoar enquanto homem.

Weil, Kant e Aristóteles estão conscientes de que a violência está presente ontologicamente na natureza humana, sendo um pressuposto necessário para que possamos pensar a ética e o direito.

Nesta análise, a dimensão da natureza humana não se associa nem com a filosofia hobbesiana, nem tampouco com a rousseauriana, havendo a necessidade de que novos caminhos sejam encontrados.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Lisboa: Quetzal editores, 2004.

BITTAR, Eduardo. **Curso de filosofia do direito**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

CRETELLA, Junior, José. **Curso de filosofia do direito**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

COMTE, Sponville André. **Pequeno tratado das grandes virtudes**. São Paulo: Martins fontes, 1995.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. 3. ed. São Paulo: Nova cultural, 1991.

JAEGER, Werner. **Paidéia: a formação do homem grego**. 2. ed. Trad. Arthur Parreira. São Paulo: Martins fontes, 1989.

LALANDE, André. **Vocabulário técnico e crítico da filosofia**. Trad. Fátima Sá Correia. São Paulo: Martins fontes, 1993.

KANT, Immanuel. **Fundamento da metafísica dos costumes**. Trad. Paulo Quintela. Coimbra:

Atlântida, 1960.

_____. **Crítica da razão pura.** Trad. Valério Rohden. 4 ed. São Paulo: Nova cultural, 1991

_____. **Crítica da razão prática.** Trad. Artur Mourão. São Paulo: Edições 70, 1995.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social: discurso sobre origem da desigualdade entre os homens.** 5. ed. São Paulo: Nova cultural, 1991.

REALE, Miguel. **Filosofia do direito.** 19 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

REALE, Giovanni. **História da filosofia.** São Paulo: Paulinas, 1990.

_____. Giovanni. **História da filosofia antiga.** São Paulo: Loyola, 1995.

WEIL, Eric. **Logique de la philosophie.** 2.ed. Paris: Vrin, 1996.

_____. **Philosophie morale.** 3. ed. Paris: Vrin, 1981.

_____. **Filosofia Política.** Trad. Marcelo Perine. São Paulo: Loyola, 1990.

O PREGÃO E SEUS REFLEXOS NA ECONOMIA DOS ESTADOS DA FEDERAÇÃO

*Alexandre Santos**
alexandresantos@uol.com.br

*José Francisco Ribeiro Filho***
francisco.ribeiro@ufpe.br

*Maurício Rafael Santa Cruz****
mrsantacruz@uol.com.br

RESUMO

Depois da promulgação da Lei 8.666 em 1993, os processos licitatórios no Brasil foram modernizados no ano 2000, quando uma nova legislação alterou a Lei 8.666 e instituiu o Pregão como modalidade de licitação. Este trabalho procura apontar as principais características do Pregão, incluindo sua importância como mecanismo de Reforma do Estado e de gestão fiscal, e, também, apontar seus reflexos na economia das unidades federadas a partir do confronto entre as eventuais perdas de arrecadação com as vantagens financeiras decorrentes da sua utilização.

PALAVRAS-CHAVE

Licitação. Pregão. Pregão Eletrônico. Processo Licitatório.

* *Engenheiro Civil. Especialista em Transportes Urbanos e Trânsito pela Universidade Federal do Ceará (UFCE). Mestre em Engenharia da Produção pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestrando em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste pela UFPE. Atual Presidente da Academia de Artes e Letras do Nordeste.*

** *Professor Universitário. Doutor em Controladoria e Contabilidade pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP). Professor do Departamento de Contabilidade da UFPE.*

*** *Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). Especialista em Gestão Pública pela FUNDACE/USP. Mestrando em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste pela UFPE.*

ABSTRACT

The Law 8.666/93 was changed at the year 2000 when the governmental auction process (governmental process of contracting and auction services) in Brazil was considerably modernized in year 2000, when a new law created the “Proclamation or trading” as a new auction modality. This work analyze the main characteristics of the Proclamation and its importance as mechanism of the new public management pattern of Brazil and the new fiscal management. The paper also point “proclamation” consequences in the economy of the federal units considering the confrontation within the eventual losses on fiscal revenues.

KEYWORDS

Electronic Proclamation. Licitacion. Public Auction.

1. INTRODUÇÃO

O ato de licitar é obrigação que se impõe à Administração Pública nas contratações de obras, serviços compras e alienações. Este princípio constitucional previsto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, objetiva assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes nos termos da legislação em vigor.

Tradicionalmente, os processos licitatórios eram regulados exclusivamente pela Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, e alterações introduzidas pela Lei 8.883, de 08 de junho de 1994. Este processo foi modernizado em 04 de maio de 2000, quando a Medida Provisória 2.026 criou uma nova modalidade de licitação, o Pregão, que atualmente está disciplinado pela Lei 10.520, de 17 de julho de 2002.

Esta nova modalidade de licitação admite duas formas – a presencial e a eletrônica. Cumpre salientar que esta última representa uma evolução em relação à forma presencial pela possibilidade de utilização de modernas tecnologias da informação, como a Internet. Esta possibilidade, note, reforça o princípio da publicidade, torna o processo mais ágil e amplia a competitividade, favorecendo a redução de preços.

Ao agregar estas vantagens às modalidades tradicionais de licitação, o Pregão funciona como mecanismo de modernização do Estado, em direção a um modelo gerencial de gestão pública em oposição ao antigo modelo burocrático, e como instrumento de gestão fiscal, com reflexos sobre o resultado primário, considerado um dos principais indicadores da saúde finan-

ceira do Estado (NASCIMENTO, 2002).

A esse conjunto de pontos positivos, que tem despertado o interesse dos gestores públicos em todas as esferas do Poder, se contrapõem questionamentos quanto aos impactos que o Pregão exerce sobre a economia local em função da efetiva possibilidade de interessados de qualquer lugar do país poderem participar dos certames.

Este assunto deve ser analisado sob a ótica do interesse público e do maior ou menor benefício produzido para o conjunto da sociedade. No tocante ao interesse público, há que se estudar os efeitos da medida sobre o resultado primário em função da economia obtida e da eventual perda de arrecadação de impostos.

2. O PREGÃO E SEUS REFLEXOS NA ECONOMIA DE ESTADOS E MUNICÍPIOS

2.1 CONCEITO DE PREGÃO

Pregão é a modalidade de licitação instituída pela Lei Federal nº. 10.520, de 17 de julho de 2002, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para a aquisição de bens e serviços comuns cujos padrões de desempenho e de qualidade possam ser objetivamente definidos em edital, conforme especificações usuais no mercado.

O Pregão pode ser realizado em audiência pública – o chamado “Pregão Presencial” – ou por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação – o chamado “Pregão Eletrônico”. Ao possibilitar a realização de licitação através da Internet, a legislação do Pregão reforça o princípio da publicidade, ampliando a transparência e favorecendo a fiscalização por parte da sociedade.

Embora consagre as formas tradicionais de convocação dos interessados – através da publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado e, conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação –, a lei faculta o aviso por meios eletrônicos, incluindo a Internet, alcançando um número maior de interessados. A Lei 10.520 também permite a redução do prazo para apresentação da proposta para oito dias úteis, o que representa outro grande avanço instituído na nova modalidade. Esta diminuição de prazo está associada à inversão de procedimentos (com modificações na fase de habilitação) e a alterações na forma de apresentação de recursos. A Lei 10.520 estabelece que, ao invés do certame iniciar pela fase de habilitação, com o exame da documentação de todos os licitantes, a verificação é feita apenas para o licitante que tenha apresentado a melhor proposta. Neste caso, se o concorrente não apresentar a documentação exigida poderá ser impedido de participar de novas licitações

por um período de até cinco anos. Por outro lado, a lei diz que a motivação e o desejo de interpor recursos devem ser manifestados imediatamente pelas partes insatisfeitas, que têm até três dias úteis para oficializar o recurso.

A fase de lances segue a abertura das propostas e possibilita a obtenção de preços compatíveis com os praticados no mercado, condição que, em função do caráter rígido da apresentação das propostas, pode não se verificar nas modalidades tradicionais. Por dificultar a formação de cartéis, em sua forma eletrônica, o Pregão costuma alcançar menores preços, sendo mais eficaz no tocante à economia gerada. Vale lembrar que, depois de ter sido usado originalmente no âmbito da ANATEL, o formato Eletrônico dessa modalidade de licitação foi adotado pelo Governo Federal, que, em dois anos de utilização, alcançou economia de R\$ 500 milhões – valor correspondente a cerca de 25% do total adquirido no período. Ressalte-se que, no primeiro semestre de 2006, o pregão eletrônico, no âmbito do Governo Federal, respondeu por 50% do valor de R\$ 4,4 bilhões de aquisições de bens e serviços comuns. Esse percentual, no primeiro semestre de 2002, foi de apenas 0,3% das compras aplicáveis a esta modalidade, passando para 3% em 2003, 5% em 2004, chegando a 8% em 2005, no período de janeiro a junho.

Além da economia financeira, o sistema Pregão Eletrônico contabiliza outros ganhos, como a redução no prazo de conclusão das licitações, que, em média, caiu de seis meses para 20 dias. Obviamente essa redução no prazo de conclusão das licitações contribui para a melhoria da eficiência da Administração Pública e para mudar a imagem de ineficácia e morosidade do serviço público.

O impacto das inovações introduzidas pela Lei 10.520/2002 não se restringe aos procedimentos processuais e alcança o ambiente cultural do setor público, promovendo mudanças inerentes à reforma do Estado. Essas transformações podem ser percebidas pela intensificação da utilização de novas tecnologias, pela maior necessidade de capacitação do servidor público e, também, pelos benefícios produzidos para a sociedade.

2.2 O PREGÃO NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO

A utilização do Pregão como forma de licitação está presente no discurso de políticos, parlamentares e administradores públicos desde muito tempo, provocando mobilizações capazes de iniciar profundas mudanças na vida nacional e se apresenta como uma das alternativas de aperfeiçoamento dos modelos gerenciais adotados, com vistas a superar o conceito de administração burocrática através da adoção de modernas técnicas gerenciais.

A necessidade de modernização, enfrentada pelo setor privado da economia é, também,

imposta ao Estado, cujos administradores devem prestar contas à sociedade. Esse novo cenário molda-se através de reformas em curso, que ocorrem em quatro grandes frentes: política, fiscal, patrimonial e administrativa.

No contexto da reforma administrativa do Estado, se insere a nova modalidade de licitação, o Pregão. Nesse contexto, democracia, transparência das ações, planejamento eficiente e social, modernização e agilidade, que são princípios norteadores da reforma administrativa do Estado, também norteiam as regras do Pregão.

O princípio democrático está refletido na maior possibilidade de entidades participarem das licitações em função do alcance permitido, especialmente na modalidade eletrônica, cuja realização ocorre através da Internet. Reforça-se, também, o princípio da publicidade, permitindo mais transparência das ações e contribuindo para a modernização da máquina pública.

O planejamento eficiente e social diz respeito aos melhores resultados que devem ser buscados e ao maior alcance social dos benefícios obtidos com as contratações, que devem ser feitas em estrita observância às exigências legais e ao planejamento orçamentário.

A agilidade que a sociedade exige e que deve orientar as iniciativas tendentes a reformar o Estado é um ponto alto desta nova modalidade de licitação, cujos prazos decorridos entre a publicação do edital e a adjudicação do resultado chegaram a ser reduzido para até 20 dias.

Para se pensar em reforma do Estado, faz-se necessário buscar meios que permitam uma administração pública eficiente, rápida e ágil para atender adequadamente as necessidades da população.

Apontados alguns benefícios proporcionados pelo Pregão ao Estado e, por consequência, à sociedade, através de avanços diretos – aqueles inerentes ao processo licitatório em si – e de avanços indiretos – aqueles direcionados a uma efetiva ação modernizadora –, resta, agora, avaliar os impactos desta modalidade de licitação sobre a economia local.

2.3 O PREGÃO E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Os reflexos da ação estatal sobre a economia de Estados e Municípios não podem ser analisados sem contextualizar o assunto nas regras da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal –, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

O que vem a ser responsabilidade na gestão fiscal? Trata-se de conceito diretamente ligado ao equilíbrio das contas públicas como decorrência de ações planejadas e transparentes. Esse equilíbrio, por sua vez, consiste na real capacidade do Estado enfrentar, com o produto da sua arrecadação, o maior volume de despesas, o que pressupõe a melhor relação entre receitas

e despesas. Pregão funciona como mecanismo para o aprimoramento dessa gestão fiscal, pois contribui para obtenção de melhores preços nas contratações de bens e serviços. A economia decorrente da redução de despesas nas contratações do Estado reflete, inclusive, sobre a melhoria do Resultado Primário, que corresponde à diferença entre receitas não financeiras e despesas não financeiras.

2.4 NOVAS REGRAS DO PREGÃO

Ao comentar sobre novas regras de licitação, dois casos merecem citação especial: o anteprojeto de Lei do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que propõe regras mais adequadas à realidade atual, às exigências da sociedade e às necessidades e conveniências do Poder Público, e a Lei Estadual 12.340, de 28 de janeiro de 2003, do Estado de Pernambuco – que estabelece, no âmbito da administração direta e indireta, inclusive fundacional, do Poder Executivo Estadual, as normas para a realização de licitação na modalidade pregão.

A Portaria número 217, de 01/08/2006, dos Ministérios da Fazenda e Planejamento, determina que todas as entidades públicas e privadas que receberem repasses voluntários da União obrigam-se a adotar o Pregão em suas compras e contratações.

Há, em tramitação no Congresso, anteprojeto de lei federal que propõe regulamentar a licitação e contratação de bens e serviços. Excetuando-se as obras e serviços de engenharia, cuja contratação continua regida pela Lei 8.666/93, as atuais modalidades de licitação, com exceção do pregão, serão substituídas por outras a serem definidas, não em função do valor da licitação, mas das características dos bens e serviços que estiverem sendo adquiridos. Com base na experiência já acumulada com o Pregão, as regras do anteprojeto devem possibilitar a agilização dos processos licitatórios a partir de várias alterações efetuadas nos procedimentos administrativos em vigor, com redução no prazo de publicação de editais, abreviação dos prazos para recurso, inibição de práticas meramente protelatórias e consagração da inversão de fases na habilitação.

A Lei Estadual de Pernambuco, por sua vez, amplia o alcance da Lei 10.520/03, tornando obrigatória a adoção do Pregão na forma eletrônica em todas as contratações efetuadas pelo Poder Executivo.

Essas mudanças vêm confirmar a vantagem da adoção dessa modalidade de licitação e demonstra a tendência de tornar obrigatória a sua utilização em todas as contratações de bens e serviços comuns.

2.5 EXPERIÊNCIAS SOBRE O PREGÃO

O uso do Pregão nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação explica a extraordinária economia obtida nas contratações do Governo Federal.

Esta economia decorre não apenas da mudança de procedimentos, mas principalmente, de um reposicionamento do servidor público, que vem adquirindo novos conhecimentos e demonstrando maior comprometimento com a coisa pública. Neste processo, o burocrata dá lugar ao negociador, atribuição reservada ao pregoeiro, que, submetendo-se a curso de capacitação específica, assume maior responsabilidade nas compras e contratações governamentais. A Administração Pública Federal já treinou grande quantidade de pregoeiros e instituiu uma escola virtual, voltada, especificamente, para viabilizar esses treinamentos, prática considerada fundamental para o sucesso registrado na utilização do Pregão.

A importância do treinamento dos servidores já pode ser avaliada pelos resultados obtidos até agosto de 2002, quando foram realizados cerca de seis mil pregões eletrônicos, os quais, embora tenham correspondido a apenas 20% das aquisições totais, proporcionaram economia da ordem de R\$ 500 milhões. O volume de compras através do Pregão poderá ser incrementado, especialmente no que depender dos recursos eletrônicos, pois o *site* que opera os pregões eletrônicos tem capacidade para realizar até 150 negociações simultâneas.

Esses resultados têm despertado o interesse do Governo de outros países, como a França, cujos técnicos do Ministério do Planejamento tiveram conhecimento e reconheceram as vantagens do sistema. Os países membros da Organização Mundial de Comércio (OMC) apontam o programa do Brasil como um dos mais importantes instrumentos de redução dos gastos públicos.

3. REFLEXOS DA ADOÇÃO DO PREGÃO SOBRE A ECONOMIA LOCAL

Apesar das inúmeras vantagens apontadas, ao estabelecer a nova modalidade de licitação como uma alternativa aos modelos tradicionais, a Lei não impôs a obrigatoriedade de adoção. Este aspecto da lei atribuiu ao Gestor significativa parcela de poder discricionário para escolher entre o Pregão e as tradicionais modalidades de licitação. A escolha deve ser feita segundo o juízo de conveniência e de oportunidade no atendimento do interesse público, de forma que permita avaliar os impactos da sua adoção sobre a economia local, sobre a receita tributária e, ainda, sobre a geração de emprego.

Conforme o caso, em função da localização do estabelecimento comercial fornecedor dos bens e serviços contratados, a adoção do Pregão no âmbito estadual pode ter reflexo

negativo sobre as receitas decorrentes da cobrança do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Se, por exemplo, a empresa vencedora do leilão for de outro estado, parte do ICMS correspondente à transação será arrecadado no local de origem do produto. Em outras palavras, isto significa que, em certos casos, a realização do Pregão pode provocar redução no volume dos impostos recolhidos. Mas, esta possibilidade elimina as vantagens da adoção do sistema? Vejamos.

A resposta a esta pergunta exige o confronto dos números relativos à possibilidade de redução da receita governamental [pela redução do volume de impostos arrecadados] com aqueles correspondentes à redução dos dispêndios diretos com as aquisições [em função da redução dos preços].

Antes de avançar neste ponto, vamos fazer algumas considerações gerais sobre o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

O fato gerador do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é a realização de operações relativas à circulação de mercadorias e serviços de comunicações e transporte, de natureza não estritamente municipal, por produtores, extratores, industriais, comerciantes e prestadores (COELHO, 2002). É um imposto de competência dos estados e do Distrito Federal, conforme previsto no artigo 155 da Constituição Federal, cuja incidência é influenciada pelos locais de origem e de destino do produto adquirido. Este tributo tem as alíquotas externas [para as operações interestaduais] fixadas na Resolução 22, de 19.05.1989, do Senado Federal e alíquotas internas fixadas em Lei pelas Assembleias Legislativas de cada estado. Por esta razão, as alíquotas do ICMS variam de estado para estado, funcionando como um dos principais instrumentos da chamada 'guerra fiscal'.

Para as operações interestaduais, cujo destinatário seja contribuinte, a Resolução 22 do Senado Federal estabelece que a alíquota do ICMS seja de 12%. Exceção para os casos em que o estado de origem esteja nas regiões Sul ou Sudeste e o destinatário nas regiões Norte, Nordeste ou Centro-Oeste ou, ainda, no estado do Espírito Santo, onde a alíquota praticada na origem é de 7%. Com isso, os estados de destino, tomando por base sua alíquota interna, efetuam a cobrança da diferença de alíquota. Vale lembrar que, se a aquisição for feita por destinatário final do produto, ao estado de origem cabe a cobrança integral, mediante aplicação da alíquota interna.

No caso de uma aquisição efetuada por consumidor em Pernambuco, cuja alíquota interna é, na maioria dos casos, de 17%, o fornecedor deve recolher aos cofres do Estado os seguintes percentuais:

Origem da mercadoria	Alíquota (%)
Mercadoria produzida no próprio estado	17
Importada do Sul ou Sudeste	10
Importada de outras regiões	5
Por não contribuinte, diretamente a fornecedor de outro estado	0

Quadro 1: Alíquotas de incidência do ICMS

Fonte: Resolução N°. 22, de 19 de maio de 1989, do Senado Federal

Com base nessas informações e em dados obtidos, aleatoriamente, em pregões eletrônicos realizados no Estado de Pernambuco, vamos, agora, verificar o impactos dos negócios sobre a economia do Estado.

A avaliação apresentada a seguir está baseada em dados extraídos dos processos de licitação número 013/2006, 17/2006, 060/2006 e 072/2006, que, respectivamente, se referiram à aquisição de pneus e câmaras de ar para a Casa Militar (certame 1); condicionadores de ar para o Hospital Barão de Lucena (certame 2); móveis, ar-condicionado e *notebook* para a Polícia Militar de Pernambuco (certame 3); e equipamentos de informática e eletro-eletrônico para a Secretaria de Administração (certame 4).

No certame 1, o processo de licitação n°. 013/2006, cujo valor total previsto era R\$ 9.080,00 (nove mil e oitenta reais), participaram 136 concorrentes, que apresentaram, efetivamente, nove propostas cujo valor alcançou R\$ 6.230,00 (seis mil, duzentos e trinta reais), possibilitando uma economia de R\$ 2.850,00 (dois mil, oitocentos e cinqüenta reais), correspondentes a 31,39% do valor esperado para a aquisição.

No certame 2, o processo de licitação n°. 017/2006, cujo valor total previsto era R\$ 36.103,00 (trinta e seis mil, cento e três reais), participaram 18 concorrentes, que apresentaram, efetivamente, duas propostas cujo valor alcançou R\$ 29.764,96 (vinte e nove mil, setecentos e sessenta e quatro reais e noventa e seis centavos), possibilitando uma economia de R\$ 6.338,04 (seis mil, trezentos e trinta e oito reais e quatro centavos), correspondentes a 17,56% do valor esperado para a aquisição.

No certame 3, o processo de licitação n°. 060/2006, cujo valor total previsto era R\$ 32.560,00 (trinta e dois mil, quinhentos e sessenta reais), participaram 1.029 concorrentes, que apresentaram, efetivamente, 30 propostas cujo valor alcançou R\$ 20.317,00 (vinte mil, trezentos e dezessete reais), possibilitando uma economia de R\$ 12.243,00 (doze mil, duzentos e quarenta e três reais), correspondentes a 37,60% do valor esperado para a aquisição.

No certame 4, o processo de licitação n°. 072/2006, cujo valor total previsto

era R\$ 95.043,00 (noventa e cinco mil e quarenta e três reais), participaram 772 concorrentes, que apresentaram, efetivamente, 27 propostas cujo valor alcançou R\$ 74.479,00 (setenta e quatro mil, quatrocentos e setenta e nove reais), possibilitando uma economia de R\$ 20.563,00 (vinte mil, quinhentos e sessenta e três reais), correspondentes a 21,64% do valor esperado para a aquisição.

Observe-se que, do ponto de vista financeiro, tendo em vista o maior volume dos recursos poupados com o dispêndio direto com a aquisição em relação àqueles que deixam de ser recolhidos aos cofres estaduais sob forma de ICMS, em função da origem forasteira das empresas vendedoras dos pregões, há uma efetiva vantagem para o governo do Estado de Pernambuco.

Se, para os casos relatados, considerarmos: a) que todas as empresas vencedoras são forasteiras, implicando em recolhimento zero para o Estado, que se enquadra na categoria de consumidor final; b) que o cálculo do ICMS se fará com base no preço previsto e não no obtido, caso a empresa vencedora esteja estabelecida dentro do próprio Estado. A situação geral é a seguinte, levando em consideração a diferença de ganhos proporcionados pelas duas situações hipotéticas:

	Valor			Alíquota	Impacto
Certame	Previsto	alcançado	economia	17%	Financeiro
1	9.080,00	6.230,00	2.850,00	1.543,60	1.306,40
2	36.103,00	29.764,96	6.338,04	6.137,51	200,53
3	32.560,00	20.317,00	12.243,00	5.535,20	6.707,80
4	95.043,00	74.479,00	20.564,00	16.157,31	4.406,69

Quadro 2: Estimativa de impacto na arrecadação tributária do estado de Pernambuco.

Fonte: processos de licitação número 013/2006, 17/2006, 060/2006 e 072/2006, do estado de Pernambuco.

Os dados apresentados demonstram que, do ponto de vista financeiro, a realização dos pregões trazem vantagem para o governo do Estado, pois os recursos que deixam de entrar nos cofres sob a forma de ICMS são menores que aqueles poupados em função da redução dos preços obtidos. Dessa forma, aquilo que deixa de entrar nos cofres públicos estaduais nas aquisições por Pregão é compensado com vantagem diante do que deixa de sair sob forma de pagamentos adicionais no caso das aquisições pelos sistemas tradicionais.

4. CONCLUSÃO

O ato de licitar não é uma faculdade, mas uma obrigação imposta à Administração Pública.

Este dever constitucional tem sido alvo de muitas críticas, especialmente em razão da excessiva burocracia prevista nas modalidades tradicionais de licitação, pois a Lei 8.666/93, que as instituiu e regulou, não cuidou apenas do processo de compras e de contratações, mas impôs ao Órgão licitante atribuições próprias da atividade fiscalizadora do Estado. Essa disfunção gerou um processo entravado, com diversas fases e várias possibilidades de apresentação de recursos, muitos com caráter eminentemente protelatório, o que torna o procedimento extremamente demorado. Todos estes passos e amarras, além de não garantir a efetiva obtenção de melhores preços de mercado, exigem, em muitas circunstâncias, a realização de contratações emergenciais, com dispensa de licitação. Com o pregão, ocorre movimento oposto.

O Pregão, como modalidade nova de licitação, é colocado como alternativa às demais, cabendo ao licitante agir discricionariamente em sua escolha. Ocorre que o conjunto de facilidades e benefícios para a Administração Pública tem determinado não apenas a preferência pelo Pregão, mas, também, a sua utilização nos casos previstos de dispensa e inexigibilidade da licitação.

Representando a evolução das modalidades tradicionais de licitar, pela comprovada capacidade de favorecer a redução de preços e de desburocratizar os processos com a adoção de procedimentos mais racionais, o Pregão reflete uma significativa mudança na Administração Pública, que evolui de um modelo burocrático para um modelo gerencial de administração, baseada em critérios de eficiência.

Compatível com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei do Pregão funciona como instrumento de gestão financeira de inquestionável importância para a melhoria do resultado primário, com efetivas vantagens para as administrações locais, sejam elas estaduais ou municipais.

A combinação desses elementos e as informações disponíveis junto ao Governo Federal e aos Governos Estaduais permitem vislumbrar o avanço do Pregão, sobretudo na forma eletrônica, como modalidade obrigatória de licitação em todas as contratações de bens e serviços comuns. É nesse sentido que está estruturado o Anteprojeto de Lei Geral de Contratações da Administração pública, no qual já se enxerga a extinção das modalidades atualmente existentes.

REFERÊNCIAS

BRASIL, **Anteprojeto de Lei Geral de Contratações da Administração Pública: Síntese. Das principais propostas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**, Disponível em <www.comprasnet.gov.br>. Acesso em 15/04/2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada em 05 de outubro de 1988**. Organização do texto: Antônio de Paulo. 11. ed. – Rio de Janeiro: DP&A, 2002. 352p. (legislação brasileira série A;v.5).

BRASIL. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Disponível em <www.senado.gov.br>. Acesso em 15/04/2003.

BRASIL, **Lei Complementar 100, de 22 de dezembro de 1999. Altera o Decreto Lei 406, de 31 de dezembro de 1968 e a Lei Complementar 56, de 15 de dezembro de 1987, para acrescentar serviços sujeito ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza**. Disponível em <www.senado.gov.br>. Acesso em 16 de junho de 2003.

BRASIL. **Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças Públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Disponível em <www.senado.gov.br>. Acesso em 15/04/2003.

BRASIL. **Lei 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui no âmbito da União, Estados Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, Modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências**. Disponível em <www.senado.gov.br>. Acesso em 15/04/2003.

BRASIL. **RESOLUÇÃO Nº 22, DE 19 DE MAIO DE 1989, do Senado Federal**, Publicada no DOU de 22.05.89. Estabelece alíquotas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, nas operações e prestações interestaduais.

CAMPELO, Carlos A.G.B. e MATIAS, Alberto Borges. **Administração Financeira Municipal**, São Paulo: Atlas, 2000.413 p.

COELHO, Sacha Calmon Navarro, **Curso de Direito Tributário Brasileiro: (comentários à Constituição e ao Código Tributário Nacional, artigo por artigo)**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. 801 p.

COMPRASNET. **São Paulo Adere ao Pregão Eletrônico**, Brasília, 31/01/2003. Disponível em <www.comprasnet.gov.br>. Acesso em 21/04/2003.

COMPRASNET. **Brasil Mostra na OMC que Reduz Gastos com a Internet**, Brasília, 31/01/2003. Disponível em <www.comprasnet.gov.br>. Acesso em 21/04/2003.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999. 463 p.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo e DEBUS, Ilvo. **Lei Complementar 101/2000: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília: ESAF, 2002. 181p.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001. 179 p.

PEREIRA, LUIZ Carlos Bresser e GRUA, Nuria Cunill. **O Público não Estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999. 500 p.

PERNAMBUCO. **Lei 12.340, de 27 de janeiro de 2003**. Estabelece, nos termos do art. 37, Inciso XXI, da Constituição Federal e da Lei Federal 10.520, de 17 de julho de 2002, no âmbito da administração direta e indireta, inclusive fundacional, do Poder Executivo Estadual, as normas para a realização de licitação, na modalidade Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências.

PERNAMBUCO. **Lei 10.259, de 27.01.1989**, institui o ICMS.

SANTA CRUZ, Maurício Rafael, *et al.* **Pregão Eletrônico – A Experiência do Estado de Pernambuco**. 2003, Monografia, Fundação para Pesquisa e Desenvolvimento da Administração, Contabilidade e Economia – FEARP/USP, Brasília – DF.

A LEI DE ZIPF E A LEI DE GIBRAT: O QUE OS DADOS TÊM A DIZER SOBRE AS CIDADES BRASILEIRAS?

*Wellington Ribeiro Justo**
justowr@yahoo.com.br

RESUMO

A despeito da tentativa de correspondência entre a teoria econômica com os dados, haja vista que, via de regra, a teoria é bastante nítida, fornecendo previsões simples e bem definidas, enquanto o mundo real produz resultados complicados e desorganizados, quando se trata da distribuição do tamanho das cidades, há uma inversão. Ou seja, os dados surpreendentemente oferecem um retrato bastante nítido com grau elevado de dificuldade de ser reproduzido teoricamente. Nesse sentido, este trabalho buscou verificar se dois dos mais conhecidos e intrigantes fenômenos: a Lei de Zipf e a Lei de Gibrat, bastantes discutidas na literatura internacional, ocorrem no Brasil, e fazer uma discussão teórica sobre tais fenômenos. Para tanto fez-se uso dos dados dos censos demográficos de 1970, 1980, 1991 e 2000 e da contagem populacional de 1996. Os resultados sugerem que estas regularidades empíricas ocorrem na distribuição das cidades brasileiras.

PALAVRAS-CHAVE

Distribuição do tamanho das cidades. Lei de Gibrat. Lei de Zipf. Nova Geografia Econômica.

ABSTRACT

Zip's Law and Gibrat's Law are two well-known phenomenon in literature. The first related the relation inverse between the rank of a city and its size and the second related that the growth rate a city's population is uncorrelated with its size. In this paper, I show that characteristic is true to Brazilian cities and try to show what New Economic Geography Theory has to tell about this interesting riddle.

* *Economista, Engenheiro Agrônomo e Professor Universitário. Doutor em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor da Universidade Regional do Cariri.*

KEYWORDS

Gibrat's law. Zipf's law. Economic Geography.

1. INTRODUÇÃO

Dentro de uma perspectiva histórica, as cidades emergiram em várias partes do mundo há cerca de 7 mil anos atrás como consequência do aumento da oferta agrícola. A existência das cidades pode ser visto como um fenômeno universal cuja importância, lenta mais continuamente, aumentou durante os séculos que precederam o rápido crescimento urbano no século XIX na Europa. O Desenvolvimento tecnológico foi necessário para gerar a oferta agrícola sem que as cidades teriam sido inconcebíveis no tempo (FUJITA E THISSE, 2002).

Somada às inovações tecnológicas, uma mudança fundamental na estrutura social foi necessária: a divisão do trabalho em atividades especializadas. Nesse sentido, parece haver concordância entre economistas, geógrafos e historiadores ao considerar retornos crescentes como fator mais crítico na emergência das cidades. Embora as fontes sejam dispersas e nem sempre comparáveis, os dados convergem para mostrar a existência de uma revolução urbana. Na Europa, a proporção de pessoas morando nas cidades aumentou de 10% em 1300 para 12% em 1800 (BAIROCH, 1993). Em 1950, era próximo a 75%. Posterior a esse período, a concentração em grandes cidades continua aumentando.

Outros fatores que têm influenciado a concentração populacional nas cidades é o aumento da disponibilidade de transportes de alta velocidade e o rápido desenvolvimento de novas tecnologias da informação. Estes fenômenos sugerem, a princípio, que as economias estão entrando em uma era que culminará com a “morte da distância”. Se isto fosse verdade, diferenças locacionais poderiam gradualmente diminuir porque as forças aglomerativas poderiam desaparecer. Ao invés disso, um princípio geral pode ser derivado nesta análise, é que há relações entre diminuição dos custos de transporte e grau de aglomerações de atividades econômicas, mas existem outras forças atuando, os retornos crescentes e as deseconomias externas. Intuitivamente, seria natural supor que a configuração espacial das atividades é produto de um processo da atuação de duas forças opostas, ou seja, aglomerativas (centrípetas) e dispersão (centrífugas). Mas o surgimento das cidades conta também com outros componentes como a distribuição desigual dos recursos naturais, por exemplo.

Como evidenciado por muitos historiadores e teóricos do desenvolvimento, o crescimento econômico tende a ser localizado. Esse fenômeno é espacialmente bem distribuído pelo rápido crescimento do leste asiático durante as duas últimas décadas do século passado. Em 1990, o

leste asiático tinha cerca de 1,6 bilhão de pessoas com apenas 3,5% da área geográfica e 7,9% da população total, o Japão responde por 72% do Produto Interno Bruto (FUJITA E THISSE, 2002).

Ainda segundo os autores, fortes disparidades regionais dentro de um mesmo país implicam a existência de aglomerações em uma escala espacial, por exemplo, na Coreia, a região de Seul e a província de Kyungki representam 11,8% da área total do país, abrigavam 45,3% da população e produziam 46,2% do Produto Interno Bruto. A Île de France, região metropolitana de Paris, representa apenas 2,2% do território francês, 18,9% da população e 30% do PIB. A cidade de São Paulo representa cerca de 0,2% da área geográfica do território brasileiro e respondia por cerca de 10,41% do Produto Interno Bruto do Brasil em 2002, abrangendo cerca de 6,15% da população brasileira.¹

Aglomerações também refletem uma grande variedade de cidades, como mostrada pela estabilidade de uma hierarquia urbana dentro da maioria dos países (Dobkins e Ioannides, 2000). Cidades também podem ser especializadas em um grande número de indústrias, como muitas cidades de porte médio americanas (HENDERSON, 1997). Contudo, grandes megalópolis como Nova York e Tokyo são altamente diversificadas e aninham muitas indústrias que estão relacionadas através de ligações diretas (FUJITA E TABUCHI, 1997).

Analisando um espectro de possibilidades de explicações para o surgimento das aglomerações, estas surgem sobre diversas formas: grandes distritos industriais, comerciais e de lazer. O entendimento de tal fenômeno é útil para o desenho de políticas públicas.

Nesse sentido, a distribuição do tamanho das cidades tem sido largamente explorada na literatura. Dois dos mais conhecidos e intrigantes fenômenos são a Lei de Zipf e a Lei de Gibrat. O objetivo deste *paper* é verificar se, de fato, essas regularidades empíricas mostradas na literatura internacional ocorrem no Brasil e fazer uma discussão teórica sobre tais fenômenos. Para tanto, far-se-á uso dos dados dos censos demográficos de 1970, 1980, 1991 e 2000 e da contagem populacional de 1996.

2. UMA DIGRESSÃO EMPÍRICA DO TAMANHO DAS CIDADES

Examinando informações sobre as cidades brasileiras desde 1970, é possível constatar a existência de uma variedade de tamanhos e tipos de cidades. O objetivo desta seção é analisar o problema na correspondência entre a teoria e os dados.

¹ Dados do IBGE.

De acordo com Krugman, Fujita e Venable (2002), tentativas de corresponder teoria econômica com os dados, normalmente enfrentam um problema, haja vista que, via de regra, a teoria é bastante nítida, fornecendo previsões simples e bem definidas, enquanto o mundo real produz resultados complicados e desorganizados. No entanto, quando se trata da distribuição do tamanho das cidades, há uma inversão, ou seja, os dados surpreendentemente oferecem um retrato bastante nítido, com grau elevado de dificuldade de ser reproduzido teoricamente.

Diversos autores têm tratado empiricamente a distribuição do tamanho das cidades (Carroll 1982, faz um *survey* sobre o assunto) e menos atenção tem sido dada à sua explicação. Entre os mais recentes estudos neste sentido, destacam-se: Eeckhout (2004), Gabaix (1999), Rossi-Hansberg and Wright (2004) e Gabaix e Ioannides (2004). O fato é que a distribuição das maiores cidades dos Estados Unidos, conforme Krugman, Fujita e Venable (2002), é surpreendentemente bem descrita por uma lei de potência, ou seja, o número de cidades com uma população maior que (S) é proporcional a (S^{-a}), com (a) próximo a 1. Plotando o log do tamanho da área metropolitana contra o log da classificação, percebe-se uma linearidade quase perfeita e a inclinação se aproxima de 45 graus. Uma análise estatística mais formal comprova a impressão visual.

Dobkins e Ioannides (1996) sugeriram que a distribuição do tamanho das cidades americanas foi bem descrita por uma lei de potência com expoente próximo a 1, para o século passado. Do ponto de vista mais formal, seja $N(S)$ o número de cidades com população S ou maior, então uma regressão linearizada no log: $\ln(N) = b + a \ln(S)$, onde (a) se aproxima de 1. Os autores encontraram o valor de a de 1,0044. Rosen e Resnick (1980) sugerem que uma lei de potências com expoente não muito distante de 1, descreve a maioria das distribuições dos tamanhos de regiões metropolitanas nacionais e que o expoente se aproxima cada vez mais de 1, quanto melhor for a definição de S .

Se, de fato, uma proposição de que o tamanho das cidades segue uma lei de potência com expoente próximo a 1, existe de fato uma lei empírica que explica a distribuição do tamanho das cidades. É a chamada lei de Zipf em função do trabalho de George Zipf (1949). Uma nomenclatura alternativa para a Lei de Zipf é *a regra da ordem de tamanho*, uma regularidade empírica encontrada nas ciências sociais. Diante da regularidade empírica da *regra da ordem de tamanho*, o que a teoria econômica teria a dizer? A partir de agora serão feitas discussões teóricas na tentativa de explicá-la.

Os modelos de distribuição de tamanho das cidades explicariam a *regra da ordem de tamanho*, contudo muitas objeções aparecem e serão então discutidas. Os modelos de sistemas urbanos tipo Henderson geram uma distribuição de tamanho baseada nos seguintes argumentos: as economias externas tendem a ser específicas a indústrias particulares, enquanto as deseconomias tendem a depender do tamanho geral das cidades, ou seja, do que elas produ-

zem. Dito de outra forma, não faz sentido colocar em uma mesma cidade indústrias que geram pouco ou nenhuma economia de escala mútua, pois apenas gerarão deseconomias de aglomeração, tais como aumento dos aluguéis e preço de terras. Desta forma, cada cidade deveria ser especializada em uma ou algumas indústrias que criem economias externas. Porém, a extensão do tamanho destas indústrias pode variar conforme o tipo de indústria. Uma indústria têxtil não teria motivos para incluir mais que certa quantidade de fábricas, enquanto outras atividades, como atividade financeira, poderiam incluir negócios financeiros de uma nação. Então, o tamanho das cidades dependerá do papel de cada uma (FUJITA, KRUGMAN, E VENABLES, 2002).

Mas como verificar que o modelo a la Henderson possa gerar resultados similares à lei exponencial? Dito de outra forma, como o modelo de Henderson poderia gerar uma distribuição do tamanho das cidades a partir da tensão entre economias de escala, deseconomias externas e custo de transporte para a produção, efeitos de tecnologia e comunicação? Dificilmente poderia gerar uma distribuição de tamanho fixa como a sugerida empiricamente pela lei da *regra da ordem de tamanho*. A regularidade empírica lança um desafio para a busca por respostas a tais resultados.

Fujita, Krugman e Venables (2002) discutem algumas possíveis alternativas teóricas: o crescimento aleatório, o modelo de Simon e a Lei de Gibrat, as quais serão discutidas em seguida.

De que forma o modelo de Simon poderia explicar a lei da *regra da ordem de tamanho*? Reescrevendo-se a lei da *regra da ordem de tamanho* de outra forma, pode-se dizer que a densidade dos tamanhos das cidades é: $n = akS^{-a-1}$

Desta forma, a elasticidade da densidade das cidades com respeito ao tamanho é:

$$-a-1: dn/ds \times S/n = -a-1$$

Ao se preocupar com a regularidade empírica da lei de potências sobre o tamanho das cidades, com um expoente relativamente estável em todo o tempo e espaço, o modelo de Simon ainda assim apresenta um avanço em relação aos modelos econômicos segundo Fujita, Krugman e Venables (2002), por três razões: prevê a lei de potências que a teoria do lugar central não consegue; o parâmetro que determina a lei de potências é a probabilidade de formação de uma nova cidade e finalmente, o misterioso expoente 1, aqui pode ser interpretado, de forma natural, como o incremento à população urbana que vai para as cidades existentes ao invés de formar novas cidades. Apesar destes avanços, a falta de apelo econômico o torna mais próximo de uma simples compreensão de uma regularidade da lei de potências sobre o tamanho das cidades.

Gabaix (1997) mostra que a Lei de Zipf poderia surgir da Lei de Gibrat, para tanto ele supôs que que tanto a taxa de crescimento esperada como a variância desta taxa de crescimen-

to, em algumas variedades de tamanhos de cidades, deveriam ser não correlacionadas. Isto produz uma distribuição em estado fixo que aproxima uma lei de potências desta variedade e com expoente igual a 1. Fujita, Krugman e Venables (2002) questionam se, de fato, esta seria uma solução para o enigma. O fato da Lei de Gibrat exigir que a variância desta taxa de crescimento seja independente do tamanho da cidade, o que torna mais difícil de compreender, haja vista que, se uma cidade consiste em um simples agrupamento de indústrias, sem transbordamentos positivos ou negativos entre elas, a variância da taxa de crescimento deveria diminuir com o tamanho, por uma questão de diversificação. Nesse caso, a economia do fenômeno continua enigmática.

Krugman (1997) remete essa questão à aleatoriedade que cria a lei de potências, ou seja, a lei de potências pode não envolver um crescimento aleatório, mas conexões aleatórias no espaço. Esta argumentação teórica respalda-se nos modelos de percolação, bastante estudados na física e que facilmente produzem leis de potências. A título de exemplo, a distribuição do tamanho dos rios, medidos pelo volume de fluxo, se adequa à Lei de Zifp. Desta forma, o modelo de percolação pode fornecer subsídios para contornar os problemas do modelo de Simon.

Fujita, Krugman e Venables (2002) também apontam para a possibilidade de um sistema hierárquico no qual o crescimento da economia, contendo muitas indústrias de diferentes ordens, pode naturalmente levar a um sistema urbano hierárquico. Apesar da formalização do modelo, eles ainda não conseguiram apresentar uma confirmação analítica do modelo, conseguem, apenas, ilustrar através de simulações numéricas. Neste modelo, com a expansão da análise partindo de um modelo simplificado de uma estrutura espacial monopolar, para a evolução de como o sistema espacial se desenvolve no longo prazo, os resultados apontam para formação de cidades, extinção ocasional de cidades e atualização urbana, produzindo um sistema hierárquico. Ainda neste modelo, existem três tipos possíveis de cidades: a de ordem maior, com os três tipos de indústrias; a de ordem intermediária, com as indústrias 1 e 2^2 , e a de ordem inferior, com indústrias do tipo 1. O apelo intuitivo do modelo mostra que a hierarquia pode surgir a partir de um processo de mercado descentralizado. As diferenças entre as indústrias em economia de escala e/ou os custos de transporte definem uma classificação em termos de tensão entre a atração de consumidores dispersos e a de aglomerações estabelecidas. Esta classificação de indústrias, por conseguinte, leva a hierarquia de tipos de cidades, com cidades de maior ordem apresentando uma maior variedade de indústrias comparativamente às cidades de ordem menor. O modelo ajuda a entender o porquê de, na prática, não se vê um tamanho típico de cidade, haja vista que a distribuição real de tamanho é muito ampla e não mostra sinais de esgotamento com o passar do tempo.

2 Para maiores detalhes, ver Fujita, Krugman e Venables (2002, p. 243).

Uma outra abordagem alternativa, com apelo econômico, é apresentada em Fujita e Thisse (2002) quando tratam da possibilidade de surgimento de novas cidades, cessando a configuração monocêntrica. Um resumo do modelo dá-se da seguinte forma: mesmo imaginando que não haja efeitos aglomerativos, determinadas localidades tornam-se atrativas porque as firmas passam a ter acesso a grandes mercados mesmo localizados em cidades no interior. Com o deslocamento de uma pequena massa de firmas, dispara mecanismo de gatilho de aglomeração que leva ao surgimento de novas cidades. Em sentido contrário, simultaneamente, o mecanismo de contração trabalha para as cidades existentes, mas a força resultante impede que as cidades existentes desapareçam.

Por fim, uma alternativa é apontada por Anas e Xiong (2002) através do modelo que inclui o setor de serviços³. Um resumo do modelo se dá da seguinte forma: a diversificação das cidades é explicada sem a imposição de ligações entre as indústrias. Em cada uma das cidades industriais, um bem manufaturado é produzido competitivamente como bem final, utilizando trabalho e serviços industriais diferenciados específicos interindústrias. O setor Industrial importa serviços de todas as cidades que os produzem, uma vez que a tecnologia utilizada favorece a diversificação. Nas cidades especializadas, as cidades industriais são grandes e muitos serviços são localmente disponíveis, mas as indústrias têm que comercializar entre as cidades. Nas cidades diversificadas, os dois tipos de bens são produzidos na mesma cidade, e cada indústria absorve metade dos serviços locais, mas bens manufaturados não precisam ser importados. Um menor custo de transporte dos produtos industrializados (através de autoestradas e interligação entre as cidades) favorecem um sistema de cidades especializadas, enquanto um menor custo dos serviços de comércio (telefonia, internet) favorece um sistema diversificado de cidades uma vez que estas últimas contam mais com serviços importados, já que existe menos localmente. Maior participação dos serviços especializados nos custos, maior custo de ligação entre as cidades e crescimento populacional favorece a diversificação.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A despeito da discussão teórica para explicar a distribuição das cidades, é possível observar o comportamento da distribuição das cidades brasileiras com pelo menos 50 mil habitantes entre 1970 e 2000, através da Tabela 1. Em 1970, existiam 240 cidades com este perfil e, em 2000, este número passou para 503. A distribuição destas cidades quase se manteve em termos regionais entre as 5 regiões brasileiras ao longo deste período, ou seja, em 1970, 41,76% das

3 Para maiores detalhes, ver Anas e Xiong (2002).

idades com pelo menos 50 mil habitantes situava na região Sudeste, região com maior participação e em 2000, correspondia a 43,34%, ainda mantendo na liderança em termos regionais. A região que apresentava a menor participação no número de cidades com este perfil era a região Centro-Oeste com 4,40%, em 1970 e em 2000, a participação era de 5,37%. As regiões Nordeste e Sul perderam participação relativa no número de cidades neste período.

Tabela 1- Número de Cidades com pelo menos 50 Mil Habitantes por Região: 1970-2000

Região	1970		1980		1991		2000	
	Qde.	% Total	Qde.	% Total	Qde.	% Total	Qde.	% Total
Centro-Oeste	11	4,40	16	4,40	21	4,65	27	5,37
Nordeste	70	27,47	100	27,47	128	28,32	137	27,24
Norte	7	6,59	24	6,59	32	7,08	38	7,55
Sudeste	101	41,76	152	41,76	191	42,26	218	43,34
Sul	51	19,78	72	19,78	80	17,70	83	16,50
Brasil	240	100,00	364	100,00	452	100,00	503	100,00

Fonte: IBGE: *Elaboração própria.*

Um olhar sobre a distribuição da população brasileira residindo em cidades com pelo menos 50 mil habitantes mostra que, entre 1970 e 2000, houve uma convergência da população para cidades com esse perfil, haja vista o crescimento da participação da população nos municípios com esse perfil no total da população brasileira neste período. Ou seja, conforme pode ser visto na Tabela 2, em 1970, 44,63% da população brasileira residia em municípios com pelo menos 50 mil habitantes, número que passa para 62,11% em 2000.

Tabela 2 Percentual da População Brasileira residindo nas Cidades com pelo menos 50 Mil Habitantes

	1970	1980	1991	2000
(a) Brasil	93.134.846	119.011.052	146.825.475	169.799.170
(b) Cidades com 50 Mil Hab.	41.567.226	66.740.350	88.593.723	105.467.293
% (b/a)	44,63	56,08	60,34	62,11

Fonte: IBGE: *Elaboração própria.*

Analisando o comportamento da taxa de crescimento da população em municípios com pelo menos 50 mil habitantes e comparando com a taxa de crescimento da população brasileira como um todo, percebem-se resultados similares a despeito da diferença de magnitude. Dito de outra forma, os dados indicam uma diminuição nas taxas de crescimento populacional como um todo bem como a taxa de crescimento da população habitando cidades com pelo menos 50 mil habitantes, mas com a taxa de crescimento populacional desta última mantendo-se sempre acima em relação à primeira (Tabela 3). Entre 1970/80, a população brasileira cresceu 27,78% enquanto a população nas cidades com pelo menos 50 mil habitantes cresceu 49,75%. Já no período 1991/2000, a população brasileira cresceu 15,64%, enquanto a população nas cidades com pelo menos 50 mil habitantes cresceu 19,04%, ou seja, enquanto a razão entre as taxas de crescimento anual era de 1,96 no período 1970/80, passou para apenas 1,20 no período 1991/2000, isto é, embora permaneça a crescer a participação da população residindo em cidades com pelo menos 50 mil habitantes, este crescimento se dá em menor velocidade.

A alta taxa de crescimento da participação da população nas cidades com pelo menos 50 mil habitantes, entre 1970 e 1980, se deve, em parte, ao ajustamento no rápido processo de urbanização da população iniciado, de forma mais lenta, a partir da década de 60, e acelerando nos anos 70, do século passado.

Já na década seguinte, esta taxa reflete, em parte, a influência do processo de abertura comercial que, segundo Maciel (2003), interiorizou o desenvolvimento levando ao fortalecimento de muitas cidades de várias regiões do país e, também, fazendo surgir inúmeras cidades. É possível que este fenômeno continue contribuindo para o aumento contínuo da participação das cidades com pelo menos 50 mil habitantes, na população total brasileira. O processo de migração inter-regional tem papel importante neste fenômeno.

Tabela 3 Taxa de Crescimento Anual: População Total e População Residindo em Cidades com pelo menos 50 Mil Habitantes

	1980/70 (%)		1991/80 (%)		2000/1991 (%)	
	Anual	Total	Anual	Total	Anual	Total
Brasil	2,48	27,78	1,93	23,37	1,63	15,64
Cidades com 50 Mil ou mais Habitantes	4,85	49,75	2,6	32,74	1,96	19,04

Fonte: IBGE: *Elaboração própria.*

Uma vez feita esta breve análise descritiva da distribuição das cidades brasileiras, partir-se-á para uma análise mais específica, qual seja, testar a aplicabilidade das leis de Zipf e Gibrat para as cidades brasileiras.

A Lei de Zipf tem sido apresentada na literatura de duas formas: regressões ajustadas e análises de gráficos. Nesse artigo, utilizar-se-ão estas duas formas para testar a aplicabilidade desta lei à distribuição do tamanho das cidades brasileiras.

As cidades são ranquiadas de forma decrescente de tamanho e a Lei de Zipf é testada considerando vários tamanhos de S, ou seja, serão ajustadas regressões com valores de S de 50 mil, 100 mil e 200 mil habitantes, para os anos de 1970, 1980, 1991 e 2000.

Na Tabela 4, é possível observar os valores dos coeficientes das regressões ajustadas considerando S de 50 mil habitantes. Para todos os anos, os valores dos coeficientes foram significantes a 1%. Uma regularidade observada é que os valores dos coeficientes, em termos absolutos, diminuem a medida em que os anos avançam, e aumenta o número de cidades. Comportamento similar também foi encontrado por Rose (2005) em estudo para as cidades americanas.

Tabela 4 Lei de Zipf para Cidades com pelo menos 50 Mil Habitantes: Variável Dependente – Ln N

	1970	1980	1991	2000
Constante	19,1807* (0,4607)	19,2456* (0,2128)	19,1996* (0,0092)	19,0236* (0,0818)
LnS	-1,2757* (0,0405)	-1,241796* (0,0187)	-1,212014* (0,1052)	-1,1818* (0,0072)
F	989,59	4422,65	17314,23	27162,48
Número de Observações	241	364	448	500
R ²	0,75	0,76	0,83	0,81

Fonte: Dados da Pesquisa. Elaboração Própria.

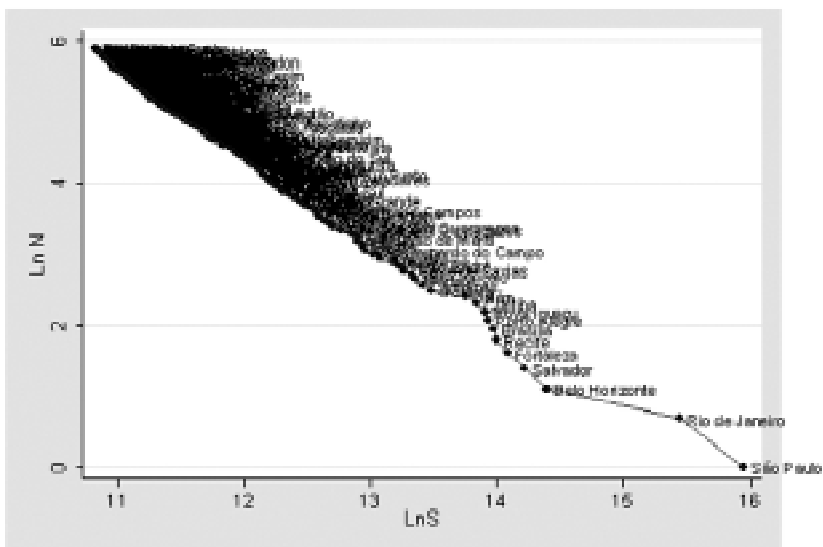
* significativos a 1%

OBS: erros padrões robustos

A Figura 2 também mostra a relativa aplicabilidade da Lei de Zipf para a distribuição das cidades brasileiras com pelo menos 50 mil habitantes em 1980.

Percebe-se que, entre as maiores cidades brasileiras, ocorrem mudanças de posição quanto à ordem de tamanho, ou seja, Salvador e Fortaleza ultrapassam Recife. Outra mudança importante é o crescimento populacional de Brasília que em 1980 já apresenta população superior à Porto Alegre.

Figura 2 Distribuição das Cidades Brasileiras com pelo menos 50 Mil Habitantes: 1980

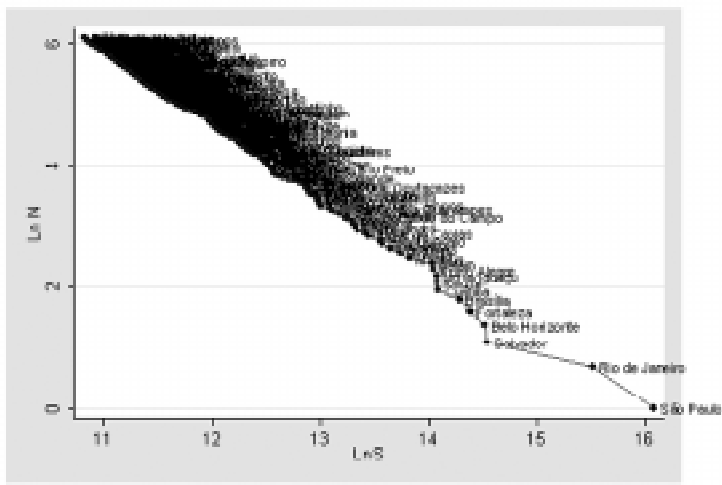


Fonte: Dados da Pesquisa. Elaboração Própria.

Mais uma vez, é possível verificar a relativa aplicabilidade da lei de Zipf para a distribuição das cidades brasileiras com pelo menos 50 mil habitantes, agora com dados de 1991, conforme apresentado na Figura 3.

Ainda nesta figura, observam-se algumas mudanças de posição em ordem de tamanho das maiores cidades brasileiras, ou seja, Salvador passa a ser a terceira maior cidade brasileira, Fortaleza, a quarta cidade e Brasília, a quinta. Curitiba também ultrapassa Recife.

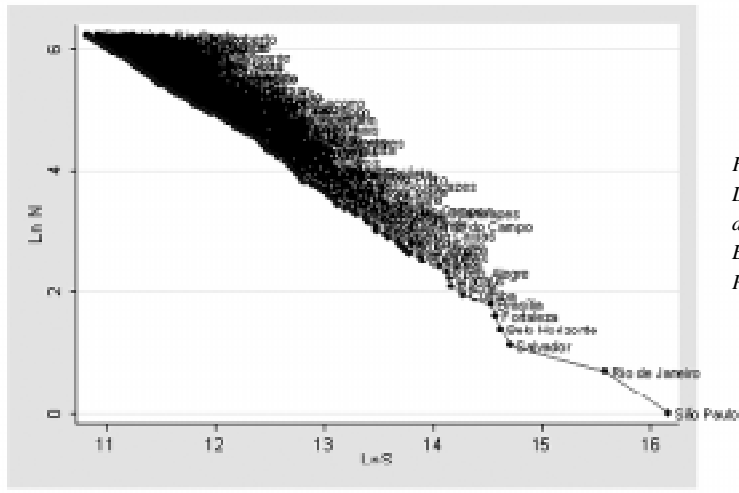
Figura 3 Distribuição das Cidades Brasileiras com pelo menos 50 Mil Habitantes: 1991



Fonte:
 Dados da
 Pesquisa.
 Elaboração
 Própria.

Em 2000, a principal mudança de posição na ordem de tamanho populacional entre as maiores cidades brasileiras é Manaus ultrapassando Porto Alegre. Outra mudança observada, conforme mostra a Figura 4, é que diminui a distância entre Fortaleza e Belo horizonte, ou seja, indicando, que a manter as taxas de crescimento, Fortaleza deverá ultrapassar a capital mineira em tamanho da população.

Figura 4 Distribuição das Cidades Brasileiras com pelo menos 50 Mil Habitantes: 2000.



Fonte:
 Dados da
 Pesquisa.
 Elaboração
 Própria.

As estimativas foram repetidas variando o tamanho de S para verificar se, ainda assim, a Lei de Zipf continua a explicar a distribuição das cidades brasileiras.

Pode-se observar por meio da Tabela 5, que, aumentando o valor de S para 100 mil habitantes, o valor dos coeficientes estimados são significantes a 1%. Aqui não se observa uma tendência de diminuição no valor absoluto dos coeficientes, como observado quando o valor de S era de 50 mil habitantes, ao contrário, os valores dos coeficientes crescem com o aumento do número de cidades que ocorre com o passar dos anos.

Tabela 5 Lei de Zipf para Cidades com pelo menos 100 Mil Habitantes: Variável Dependente – Ln N

	1970	1980	1991	2000
Constante	17.5541* (0.6339)	18.6327* (0.3974)	19.2552* (0.2398)	19.5593* (0.1717)
LnS	-1.147671* (0.0528)	-1.1931* (0.0328)	-1.2160* (0.0197)	-1.2233* (0.0141)
F	473.23	1320.04	3795.78	7553.10
Número de Observações	90	137	182	217
R ²	0,73	0,75	0,81	0,82

Fonte: Dados da Pesquisa. Elaboração Própria.

* significativos a 1%

OBS: erros padrões robustos

O comportamento dos valores dos coeficientes quando o valor de S passa para 200 mil habitantes mantém-se similar quando o valor de S é 100 mil, ou seja, cresce com o aumento do número de cidades. Conforme pode ser observado na Tabela 6, todos os coeficientes são significantes a 1%.

Tabela 6 Lei de Zipf para Cidades com pelo menos 200 Mil Habitantes: Variável Dependente – Ln N

	1970	1980	1991	2000
Constante	15.9049* (0.8752)	17.6845* (0.6216)	19.1967* (0.47212)	20.1964* (0.4296)
LnS	-1.02478* (0.0689)	-1.1230* (0.0489)	-1.2120* (0.0371)	-1.2714* (0.0336)
F	220.89	528.19	1066.84	1430.17
Número de Observações	32	55	85	106
R ²	0,72	0,71	0,73	0,78

Fonte:

* significativos a 1%

OBS: erros padrões robustos

Diante dos resultados, percebe-se que, de fato, com um limite superior aos valores obtidos em países desenvolvidos, a despeito do tamanho de S considerado, a lei de Zipf é observada na distribuição do tamanho das cidades brasileiras ao longo do período analisado.

A relativa regularidade empírica sugerindo a aplicação da Lei de Zipf para explicar a distribuição das cidades brasileiras, motiva a avançar na pesquisa para testar a Lei de Gibrat para o caso brasileiro. A lei de Gibrat diz que a taxa de crescimento das cidades não é correlacionada com o tamanho das mesmas. O resultado apresentado nas Tabela 8 mostra que considerando as 50 maiores cidades brasileiras em 2000 e calculando a taxa de crescimento da população entre 1996 e 2000 para estas cidades, a lei de Gibrat se aplica bem à distribuição do tamanho das maiores cidades brasileiras⁴. O coeficiente do log da população das 50 maiores cidades brasileiras não é significativa a 1%.

Com o intuito de tentar testar a possibilidade que a lei de Gibrat poderia explicar a lei de Zipf, conforme discutido na seção 2, foi estimado o modelo em que a variável dependente é a variância da taxa de crescimento populacional, e a variável explicativa é o log da população das 50 maiores cidades brasileiras. O resultado pode ser visto na Tabela 7. De fato, pela não significância do coeficiente do log da população, não existe uma correlação entre as variáveis, o que torna a questão mais enigmática.

4 Outras regressões foram ajustadas considerando outros períodos e um maior número de cidades e, em todos os modelos, o coeficiente do log da população é não-significante.

Tabela 7 Lei de Gibrat's com as 50 Maiores Cidades Brasileiras em 2000

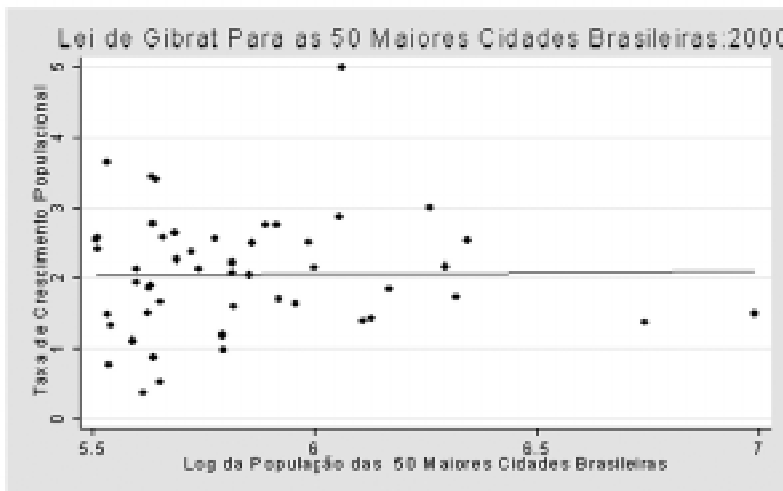
Variável Dependente: Taxa de Crescimento Populacional		Variável Dependente: Variância da Taxa de Crescimento Populacional
Constante	1,881 (2,324)	17,31916* (4,464367)
Log da População de 1996	0,0308 (0,397)	-0,7388491 (0,7422086)
F	0,94	0,99
R ²	0,02	0,06

Fonte: Dados da Pesquisa. Elaboração Própria.

* Significante a 1%. Erros Padrões Robustos (entre parêntese).

A Figura 5 evidencia a aplicabilidade da Lei de Gibrat, considerando as 50 maiores cidades brasileiras. Rose (2005) encontra resultados similares para as maiores cidades americanas no período 1990-2000.

Figura 5 Lei de Gibrat para as 50 Maiores Cidades Brasileiras: 2000



Fonte: Dados da Pesquisa.

A figura 5 evidencia o teste da hipótese de que a lei de Gibrat poderia explicar a lei de Zipf para a distribuição das cidades brasileiras, ou seja, a relação entre a variância da taxa de crescimento da população e o log da população das 50 maiores cidades brasileiras. O resultado mostra, contudo, que não existe correlação entre estas variáveis tornando a questão mais enigmática.

Diante de tais resultados, qual ou quais dos modelos teóricos discutidos na seção 2 poderia(m) respaldar tais resultados? Conforme discutida anteriormente, a constatação da regularidade empírica da Lei de Zipf torna a distribuição do tamanho das cidades brasileiras enigmática, muito embora o Brasil apresente uma série de singularidades não encontradas em países desenvolvidos e por ter passado por uma série de mudanças na sua economia nas últimas décadas com efeitos adversos entre as 5 regiões brasileiras, o que dificulta encontrar um modelo teórico único para explicar tal comportamento.

Apenas para ilustrar alguns dos fenômenos que atingiram a economia brasileira desde a década de 70 e que possivelmente ajudam a explicar a distribuição das cidades brasileiras, tem-se o período do milagre brasileiro que consolidou o parque industrial no Sudeste e algumas obras de infra-estrutura que posteriormente respaldaram o crescimento em várias regiões brasileiras.

A década de 80, marcada pelas crises do petróleo e das contas externas colocaram as políticas regionais em segundo plano, onde esse papel foi exercido pelos estados individualmente com reflexos distintos entre os estados. Aliado a esse fenômeno, tem-se a consolidação dos pólos petroquímico de Camaçari na Bahia, do polo têxtil de Fortaleza, com reflexos nas economias de algumas cidades destes estados, notadamente àquelas pertencentes às respectivas regiões metropolitanas.

Na década de 90, a abertura comercial repercutiu diferentemente na economia de vários municípios e regiões brasileiras. Por exemplo, percebe-se que a grande maioria dos municípios com crescimento populacional anual acima de 5,0% estavam no Estado de Mato Grosso, seguido do Pará e São Paulo. Por outro lado, pólos de perda populacional situavam-se em regiões como o extremo norte do Rio Grande do Sul, o oeste de Santa Catarina, em áreas próximas à fronteira com a Argentina, na área de influência da BR 156. Outra área contígua caracterizada pela perda populacional constitui-se nos municípios da parte central do Estado do Paraná, próximo à fronteira com o Paraguai, no eixo da BR 385 e, entre outras, um corredor formado por municípios dos Estados de Minas Gerais e Bahia, entre as BRs 101 e 116 (IBGE, 2004).

Outro fator relevante que, aliado aos reflexos da abertura comercial, tem influenciado a distribuição populacional e a distribuição das cidades é o acirramento da “guerra fiscal” entre os estados que, por falta de uma política regional nacional, passaram individualmente a tentar atrair investimentos para dentro de suas fronteiras. Estes investimentos, muitas vezes, são

simplesmente o deslocamento de unidades fabris de uma cidade para outra, aproveitando os incentivos fiscais concedidos.

Por fim, ainda é possível observar no Brasil a consolidação de fronteiras agrícolas, notadamente no Cerrado, e ocupação de parte da Amazônia com a exploração de atividades ligadas ao agronegócio exportador que têm mudado o panorama populacional de muitas regiões com o aproveitamento de vantagens comparativas regionais e instalação de cadeias produtivas em algumas destas regiões de fronteira agrícola. Por exemplo, a cadeia produtiva da soja no Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Goiás e Oeste da Bahia; do algodão no Mato Grosso e Bahia; cadeia produtiva da carne bovina e suína em Goiás e Mato Grosso, entre outros.

Não se pode deixar de mencionar a aceleração do processo de urbanização da população brasileira nas últimas décadas que juntamente com alguns dos fenômenos mencionados anteriormente explica, em parte, os resultados encontrados.

4. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A despeito da tentativa de correspondência entre a teoria econômica com os dados, haja vista que, via de regra, a teoria é bastante nítida, fornecendo previsões simples e bem definidas, enquanto o mundo real produz resultados complicados e desorganizados, quando se trata da distribuição do tamanho das cidades, há uma inversão. Ou seja, os dados surpreendentemente oferecem um retrato bastante nítido, com grau elevado de dificuldade de ser reproduzido teoricamente.

Nesse sentido, este trabalho buscou verificar se dois dos mais conhecidos e intrigantes fenômenos, a Lei de Zipf e a Lei de Gibrat mostradas na literatura internacional, ocorrem no Brasil, e fazer uma discussão teórica sobre tais fenômenos. Os resultados sugerem que estas regularidades empíricas ocorrem na distribuição das cidades brasileiras a despeito de se fazer simulações considerando diversos tamanhos de cidades.

Os resultados também mostraram mudanças na ordenação das maiores cidades brasileiras como Salvador e Fortaleza que subiram no ranking das maiores cidades nas últimas três décadas e Recife que perdeu várias posições.

Extensão deste trabalho se dá no sentido de aprofundar e verificar a distribuição das cidades em termos regionais identificando os fatores que levaram à ocupação espacial do território brasileiro com aumento da participação da população residindo em cidades com pelo menos 50 mil habitantes, uma vez que, ao longo destas três últimas décadas, diversas mudanças significativas ocorreram na economia brasileira e mundial com reflexos diretos e indiretos e de forma não homogênea entre as regiões e cidades brasileiras.

REFERÊNCIAS

ANAS, Alex; XIONG, Kai. “Intercity Trade and the Industrial Diversification of Cities”. *Journal of Urban Economics* 54, Elsevier B. V., 2002, p. 58-276.

BAIROCH, P. **Economics and World History: Myths and Paradoxes**. Chicago: The University Press, 1993.

CARROL, G. “National city size distributions: What do we know after 67 years of research” *Progress in Human Geography* 6, 1982, p. 1-43.

DOBKINS, L. H. and IOANNIDES, Y.M. Dynamic evolution of the size distribution of U.S. cities. In: J.M. Huriot and J.-F. Thisse (eds). *Economics of Cities*. Cambridge: University Press, 2000, p. 217-60.

EECKHOUT, Jan. “Gibrat’s Law for (All) Cities”. *American Economic Review*, 94-5, 2004, p. 1429-1451.

FUJITA, M.; TABUCHI, T. Regional growth in postwar Japan. *Regional Science and Urban Economics* 30, Elsevier, B. V, 1997, p. 643-670.

FUJITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A. **Economia Espacial: urbanização, prosperidade econômica e desenvolvimento humano**. São Paulo: Futura, 2002.

FUJITA, M; THISSE, Jacques-François. **Economics of Agglomeration: Cities, Industrial Location, and Regional Growth**. Cambridge University Press, 2002.

GABAIX, X. “*Zipf’s law for cities: An explanation*”. Harvard University, Cambridge, MA, 1997.

HENDERSON, J. V. Medium size cities. *Regional Science and Urban Economics* 27, Elsevier B. V., 1997, p. 583-612.

IBGE. **Tendências demográficas: uma análise dos resultados da amostra do Censo Demográfico de 2000**. IBGE, Rio de Janeiro, 2000.

KRUGMAN, P. “What Should Trade Negotiators Negotiate About?”. *Journal of Economic Literature* 35, 1997, p. 113-120.

MACIEL, V. F. Abertura Comercial e desconcentração das metrópoles e capitais brasileiras. *Revista de Economia Mackenzie* 1, São Paulo, 2003, p. 39-64.

NITSCH, Volker “Zipf Zipped”. *Journal of Urban Economics* 57, Elsevier B.V., 2005, p. 86-100.

ROSE, Andrew K. “Cities and Countries”. *NBER Working Paper*, 11762, 2005.

ROSSI-HANSBERG, E. and Wright, M. **Urban structure and growth**. Working paper Stanford, Department of Economics, Stanford University, 2004.

ZIPF, G. K. **Human Behavior and the Principle of Least-Effort**. Addison-Wesley, Cambridge, MA, 1949.

AS CARACTERÍSTICAS DA GESTÃO MUNICIPAL EM REGIÕES RETARDATÁRIAS: BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO E DA POLÍTICA EMPREENDEDORA EM MUNICÍPIOS DO AGRESTE DE PERNAMBUCO

Ana Cristina Fernandes*

anacf@ufpe.br

Maria Gilka Pinto Xavier**

gilka.Xavier@gmail.com

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar a viabilidade de estratégias de desenvolvimento a partir da gestão municipal em uma região deprimida, tendo como pano de fundo o contexto da descentralização administrativa na década de 1990, no Brasil. O método adotado aqui está baseado em estudo de caso em municípios da aglomeração produtiva de confecção de roupas no Agreste de Pernambuco, embora tenha sido exposta na maior parte do texto, apenas a situação observada na Prefeitura de Santa Cruz do Capibaribe. Argumenta-se que os municípios pequenos de regiões retardatárias, mesmo após a descentralização administrativa, continuam com dificuldades de implementar ações orientadas para o desenvolvimento econômico e social local.

PALAVRAS-CHAVE

Arranjo produtivo. Desenvolvimento local. Práticas de Gestão.

* *Arquiteta Urbanista e Professora Universitária. Doutora em Economia Geográfica pela University of Sussex/Inglaterra. Mestre em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP/SP). Professora da Universidade Federal de Pernambuco(UFPE).*

** *Professora Universitária. Doutora em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco(UFPE) Mestre em Sociologia do Trabalho pela UNICAMP/SP. Professora da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE).*

ABSTRACT

The objective of this work is to analyze the conditions of implementation of strategies of development in the municipal management of a region depressed in the context of the administrative decentralization in the decade of 1990. It is based on a case study of cities that form a productive agglomeration of confection of clothes in the countryside of Pernambuco. The study intend to demonstrate that small cities of peripheral regions, exactly after the federal government administrative decentralization, continue with difficulties to implement and to keep actions guided for the economic development and social place. At the beginning of the decade of 90, the economic activities had been introduced in the country new perspective of development of on cities as reply to the crisis of the capitalism and the unemployment.

KEYWORDS

Local development. Cluster. Public Managment

1. AS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO EMPREENDEDOR EM REGIÃO DEPRIMIDA

Desde os anos 80, diante da crise, o mundo do capitalismo avançado procurou soluções para as dificuldades enfrentadas no âmbito da administração governamental, tendo em vista “a erosão da base econômica e fiscal de muitas grandes cidades” (HARVEY, 1996, p. 49). Naquele momento, entendia-se que “os governos urbanos teriam que ser muito mais inovadores e empreendedores”, pois necessitavam de “meios” para minorar “as condições miseráveis e, assim, assegurar um futuro melhor para suas populações” (*ibidem*). A princípio, questionou-se a viabilidade de os governos locais exercerem “um papel direto” na criação de novas empresas ou se somente lutariam pela preservação dos postos de trabalho. Questionou-se, também, se esses governos apenas se restringiriam à provisão da infra-estrutura e a projetos locais de incentivos fiscais que atrairiam novas formas de atividades econômicas.

No Brasil, a crise do capitalismo, que se intensificou nos anos 90, marcou duas passagens na conjuntura política e econômica: no plano externo, a subordinação explícita à nova ordem econômica mundial; no plano interno, a demolição do modelo desenvolvimentista. Frente aos seus vizinhos sul-americanos, o país demorou em assumir as políticas e reformas ortodoxas e liberalizantes, implementando efetivamente as mudanças apenas no exercício do governo que se inaugura em 1995.

Foi no contexto dessas reformas que a descentralização da administração pública se constituiu num condicionante fundamental da reorientação do Estado¹ e das políticas públicas. Para alguns, a descentralização e a reforma administrativa levariam a uma maior participação social visto que, na escala local, as relações de proximidade propiciariam maiores condições para o controle das políticas públicas, como interpreta Miranda (2002). Outros entenderam que continuaria a existir influência de convencimento exercida pelas oligarquias locais frente à ação do Governo Federal, sem contar que “a distribuição da receita pública nacional é fortemente destinada ao financiamento das esferas maiores do Governo” (Araújo, 1998; Miranda, 2002). Nestas condições, a escala local continuaria a ter poder de convencimento, ainda que limitado, na forma de alianças.

A singularidade da conjuntura dos municípios pequenos, neste contexto, é visível, a exemplo de muitos municípios do Nordeste. As desigualdades regionais continuam a promover impactos nas formas de articulação e integração, mesmo com a expansão econômica e o esforço em favor da integração do mercado nacional nas últimas décadas. Continuam a existir espaços diferenciados em que a política de empreendedorismo urbano tem dificuldade em se estabelecer em todas as suas nuances.

A gestão dos vários municípios do Agreste de Pernambuco, por exemplo, dispõe de poucos recursos para a implementação de infra-estrutura produtiva, como demonstra a análise dos dados levantados. Aproximadamente 90% da despesa das prefeituras são de custeio e apenas 3,0% destinam-se a investimentos.

A implementação de uma estratégia de desenvolvimento depende, portanto, das possibilidades econômicas e sociais da região. Da mesma forma, as possibilidades de inserção na economia global não se constituem numa consequência “natural” do desenvolvimento local, como se viu difundir entre os gestores das cidades. A produção da aglomeração produtiva no Agreste pernambucano não alcança este patamar e a sua sobrevivência se deve justamente ao fato de produzir para as classes de menor renda entre as regiões pobres do país, embora sua dinâmica² tenha levado a mercados de semelhante formato em países da América Latina. Mas

1 A reorientação é para um Estado mínimo. Resumidamente, segundo a interpretação de Vidal, “pode-se afirmar que esse modelo de Estado (Mínimo) trata de estabelecer normas somente aplicáveis às situações gerais, deixando aos indivíduos as decisões acerca de tudo que depende das circunstâncias de tempo e lugar, pois acredita-se que somente aqueles poderão ter conhecimento pleno de tais circunstâncias envolvidas em cada caso, desenvolvendo assim uma ação correspondente” (HAYEK, 1987, p. 88 In VIDAL, 2002, p. 171).

2 Alguns consideram que se trata de uma compreensão reducionista limitar a viabilidade dos “arranjos produtivos locais” (APL) a uma inevitável integração à globalização (CASSIOLATO E SZAPIRO, 2003).

é o empenho do empresário, organizado em suas associações, que tem sido o grande responsável pela expansão dos negócios. Estes pequenos empresários, entretanto, sentem dificuldades financeiras de arcar com o investimento de capital necessário para bancar a ampliação da produção de grande envergadura³.

Pressupõe-se que os governos dos municípios do interior do Nordeste não oferecem condições suficientes para gerar estratégias de desenvolvimento, dentro de uma lógica empreendedora de promoção das cidades, em benefício do crescimento dos grandes negócios globalizados. O empenho no empreendedorismo urbano e na promoção de postos de trabalho faz parte da parceria entre governo e empresários em grandes cidades do capitalismo contemporâneo⁴. No Brasil, desde a década de 90, o incentivo ao empreendedorismo foi estimulado pela intensificação do desemprego e redução da arrecadação fiscal decorrentes da abertura comercial em face à crise do desenvolvimentismo.

A aglomeração produtiva de confecção do Agreste pernambucano, longe de resultar de políticas urbano-empresariais dos anos 1990, surgiu muito antes, ainda na década de 60. Nos primeiros anos, a opção de produzir confecção naquelas localidades do Agreste de Pernambuco partiu da necessidade de sobrevivência da sociedade. O governo não tinha propostas de incentivo à indústria nas áreas interioranas do estado, nem ali as condições naturais favoreciam o desenvolvimento de culturas capazes de gerar renda em escala significativa, como o açúcar na zona da mata. Ao contrário, como defende Araújo (2000), pode-se dizer que ali ocorreu um fenômeno bem distinto: “num contexto de estagnação da economia nacional e crise do Estado, acabaram-se criando alternativas pontuais de dinamismo”, em determinadas regiões. O crescimento da indústria de confecções observado naquela região na década de 90 ocorreu mais em virtude do crescimento do mercado de roupas para a população de baixa renda com a diminuição do poder aquisitivo da população atingida pelo desemprego em massa, do que pela ação concertada dos diversos agentes presentes em um distrito ou *milieu innovateur*.

A nova conjuntura de racionalidade exigida pelas reformas na gestão urbana, relacionada às estratégias empreendedoristas, a partir da década de 1990, na prática, não se pode dizer que ali aconteceu devidamente. Segundo reconhece Souza, no que diz respeito “à reforma da administração pública local, parece que ainda não está muito clara a inserção do município no

3 Assim pensa o pequeno empresário a respeito: “Seriam necessárias a aquisição de novas máquinas, melhorar a infra-estruturada da cidade e isso não é possível no momento” (Entrevista com o Presidente da ASCAP, em 15 de agosto de 2005).

4 Sobre empreendedorismo, existe intensa bibliografia favorável às idéias de adaptação no País das novas estratégias de desenvolvimento, no SEBRAE; uma bibliografia crítica foi feita entre outros por: Moura (1999), Leal (1999), Fernandes (2001), Vidal (2002) e Brandão (2003), que fazem ressalvas sobre essa nova forma local de determinar o desenvolvimento.

novo paradigma que tem guiado a revisão do papel do Estado em países em desenvolvimento”. Os governos locais no Brasil estariam “muito mais próximos das propostas que se pautam pela construção ou reconstrução das capacidades administrativa e institucional” e muito menos da implementação de práticas gerenciais de racionalidade empresarial defendidas por organismos internacionais (SOUZA, 1999, p. 202). De qualquer modo, é difícil dizer que tenha havido uma evolução técnica das práticas administrativas de municípios do interior do Nordeste (GUSMÃO, 1996).

Na prática, não existia consistência técnica nas administrações municipais para a gestão de um processo de crescimento urbano e não foram observadas mudanças substanciais sobre este aspecto. No período que antecedeu à descentralização administrativa, expressa na Constituição de 1988, os municípios do interior contavam com assessoria técnica promovida pelas instituições de planejamento estaduais⁵. No caso de Pernambuco, a contribuição das secretarias de apoio aos municípios era fundamental na assessoria para a elaboração de planos de expansão urbana, mapas da cidade, minutas de leis de zoneamento e planos diretores. Até a década de 80, era comum a integração de trabalhos executivos com a participação das diversas escalas governamentais na administração pública.

Na conjuntura atual, “houve profundas modificações na maneira de atuar do Estado e no seu relacionamento com os agentes econômicos privados” (ARAÚJO, 2002, p. 15). Verifica-se menor presença do Estado no favorecimento do crescimento das forças produtivas, demonstrando “uma menor importância das formas diretas de ação” (ARAÚJO, 2000, p. 15). No contexto atual, é marcante a atuação do indivíduo nas questões sociais e no planejamento para o desenvolvimento do mercado. Em caso de disponibilização de recursos para infra-estrutura, a exigência da presença do Estado ainda é vista como a solução para o desenvolvimento⁶. Este fenômeno é observado também em lugares empreendedores (no caso, micro e pequenos empreendedores) como na aglomeração produtiva de Santa Cruz do Capibaribe. Embora os projetos prioritários de investimentos sejam aqueles que possibilitem “a articulação econômica inter-regional ou internacional” (ARAÚJO, 2000, p. 19).

5 As análises sobre a concepção deste tipo de planejamento passaram a compreendê-lo como de cunho tecnicista, sem a participação social e com pouca intervenção dos funcionários municipais.

6 No Brasil, a organização das alianças entre governo, empresário e trabalhadores, sob o foco de interesse dos empresários, aparece na época do Estado Intervencionista de 30, quando se organizava a legislação para implementar a industrialização. O ensino profissional do SENAI (1942) é bem característico desta forma de organização, uma entidade privada de direito público; isto é dirigida pela Confederação Nacional da Indústria, supervisionada pelo Estado e paga com isenção de tributos (XAVIER, 1986).

Por sua vez, houve restrição na participação do Estado no transcurso da descentralização, pelas dificuldades de ordem técnica para a atividade burocrática no espaço local. No período posterior aos anos 90, quando ocorreu o desmonte da administração federal e dos Estados, não foram observadas ações de qualificação ou reciclagem sistemática dos técnicos das prefeituras. A estrutura administrativa cresceu com a criação de secretarias de várias áreas de atividades, como Saúde, Educação, Indústria e Comércio, Obras e Infra-estrutura, além de vários departamentos e coordenações de atividades de contabilidade e cadastros, por exemplo, nas diversas prefeituras dos pequenos municípios (GUSMÃO, 1996).

As condições técnicas não se tornaram mais eficientes, embora este tenha sido o pensamento dos reformadores que entendiam que a mudança da administração pública deveria incidir “na qualidade da melhoria dos serviços públicos prestados aos cidadãos” (PACHECO, 1999, p. 232). A administração efetuada com “eficiência e eficácia”, apregoada pelos reformadores da administração pública, diz respeito às regiões mais desenvolvidas ou aos lugares de capitalismo avançado. A realidade municipal não deixa a menor dúvida quanto à necessidade da construção de capacidades funcionais, embora a opção assumida pelas prefeituras seja a de uma reorganização administrativa baseada na figura do consultor.

Nos diversos municípios do interior Nordeste, planos urbanos, questões financeiras e orçamentárias são equacionadas com ajuda da reflexão de empresas especializadas, que tratam tanto das questões contábeis como da criação de *softwares* para a implantação de cadastros de arrecadação ou da sua própria gerência, por exemplo. Houve, portanto, uma substituição das pessoas que pensavam a cidade, que faziam o seu planejamento institucional. Observa-se uma ausência de formação interna de técnicos que seja condizente com as necessidades do município, o que incentiva à contratação de terceiros.

É possível perceber que tal incentivo se encontra no âmago das propostas da reforma administrativa do país, que prevê que os serviços de apoio sejam terceirizados e apenas as atividades do núcleo estratégico devem ficar no âmbito das Secretarias (PACHECO, 1999, p. 232). Como é difícil estabelecer parâmetros de essencialidades e as prefeituras não possuem quadros técnicos suficientes, parte das atividades técnicas de muito dos municípios é realizada em lugares distantes, como a elaboração de cadastros imobiliários e outros serviços importantes. Torna-se assim difícil falar nas virtuosidades de governança, nos “princípios de administração gerencial”, ou qualquer outra noção que implique em discutir governabilidade e participação, nos moldes dos novos conceitos internacionais transplantados para a realidade do país. Portanto, uma administração empreendedora e de racionalidade empresarial capitalista fica muito aquém das condições das prefeituras do interior do Nordeste.

Esta situação faz parte do contexto atual de transformação da gestão pública. A crise de um modelo de desenvolvimento e de transição de uma ordem centrada no Estado para uma

outra de base no mercado, levou a novas formas de governo e novas relações institucionais entre o público e o privado (BOSCHI, 1999). Na sociedade contemporânea, de forma geral, o incentivo ao individualismo tem como contrapartida o abandono da vida social aos aparelhos de gestão e à estrutura de mercado (*ibidem*). As atividades empreendedoras são acompanhadas pelas prefeituras, mas a ação incisiva da transformação da produção é da alçada do empresário e da sociedade. A gestão municipal com os poucos recursos disponíveis tenta agregar o interesse da sociedade como um todo e as demandas das organizações do mercado.

Contemporaneamente, e a exemplo de localidades de capitalismo mais desenvolvido, a participação política está baseada, em grande parte, na solidariedade aos interesses de organizações particulares, como é o caso das associações dos confeccionistas, cooperativas e sindicato da confecção no estudo descrito. O fenômeno de atendimento restrito, ou seja, de uma participação política que “não se dirige mais à sociedade como um todo, mas a diversas instâncias de decisão especializada”, agrega “diferenças e autonomia” nas políticas sociais, mas não dispensam o atendimento das “demandas e intervenções tecnoburocráticas” (DUPAS, 2005, p. 38). A preocupação maior, por parte da esfera pública ou da sociedade civil, é com a produção: a dimensão social⁷ advém da capacidade da aglomeração produtiva em criar emprego⁸.

Apesar da indução da lógica capitalista na gestão local nestas localidades, as políticas assistenciais e clientelistas constituem, ainda, uma prática constante no contexto da administração municipal. A força do novo paradigma não parece ter intensidade suficiente para desmobilizar toda uma tradição, que não diferencia entre o espaço público e o privado, na utilização dos benefícios⁹. O uso de bens públicos como moeda de troca é comum na prática de municípios, especialmente em épocas de eleição. Confirma-se uma forma de participação política, na qual a aliança entre o governo e a sociedade significa também uma maneira de cooptar das classes menos favorecidas.

7 “Na lógica de política pública do momento, a articulação entre política econômica e política social implica no reconhecimento de que aquela contém uma forte dimensão social (pelo que pode representar enquanto aumento do poder aquisitivo real dos segmentos sociais de mais baixa renda e de criação de novas oportunidades de geração de renda por meio de políticas específicas)” (COHN, 2005).

8 A compreensão sobre desenvolvimento implica que esse não decorre automaticamente de desenvolvimento econômico, mas nele o emprego é o suporte fundamental. Embora “a tendência atual é de o crescimento econômico vir acompanhado de um decréscimo da capacidade de criação de novos empregos e, no caso particular de nossas economias, do volume de postos de trabalho já existentes associado a uma crescente deterioração da qualidade do emprego” (COHN, 2005).

9 A relação entre o público e o privado é difícil de estabelecer dentro de um ciclo virtuoso, como pretendem os ensinamentos da nova forma de administração do Estado (BOSCHI, 1999), com base na lógica empresarial capitalista.

A capacidade e o empenho individual de alguns dirigentes municipais têm conseguido juntar forças políticas e recursos públicos e privados em torno de projetos que agregam diversas escalas de poder¹⁰ quando os pressupostos de desenvolvimento não ficam apenas nas idéias. A situação não é diferente para a maioria dos municípios da aglomeração produtiva em destaque já que os menores municípios têm uma maior dependência de receitas vindas de fora. A solução encontrada para suprir as necessidades de investimentos em infra-estrutura urbana é antiga, trata-se da chamada “solidariedade forçada” que, segundo definição de Maricato (1979, p. 71), é um tipo de trabalho organizado através de mutirão. Em alguns municípios a “solidariedade forçada” diz respeito à organização de um processo de trabalho para a construção de calçamentos, por exemplo, e que tem por base a cooperação entre as partes: a prefeitura entra com a parte de engenharia, pedra e areia, e o município com o trabalho e o cimento.

Esta cooperação entre prefeitura e população se assemelha aos apontados modelos de administração pública atrasadas de um capitalismo também travado. De um lado, mostra a dificuldade da prefeitura em fornecer a infra-estrutura física básica para a população e para a implementação do desenvolvimento local¹¹. De outro, o não pagamento de salários por um trabalho realizado dá uma idéia de participação em uma “economia natural”, comunitária e sem relação capitalista (OLIVEIRA, 1976, p. 28). Este tipo de organização do trabalho de-

10 No desempenho de gestor dos interesses das cidades com habilidade de negociação, na aquisição de determinadas condições de infra-estrutura técnicas ou sociais, necessárias para a produção de mercadorias, o Prefeito de Santa Cruz do Capibaribe, por exemplo, reconhece sua limitação dada à escassez de recursos e procura parcerias com os empresários locais e com os governos Estadual e Federal. Na fala do prefeito de Santa Cruz do Capibaribe, sobre a sua forma parceira de governar, transparece a nova forma da condução da administração com parceria entre os diversos níveis de poder: “Meu dinheiro é pouco, eu sei que é pouco, então eu vou atrás do Governo Federal e Estadual e dou a minha contrapartida. No que eu ia gastar 100% vou gastar apenas 10%, que é minha contrapartida” (Entrevista com o atual prefeito de Santa Cruz do Capibaribe, em 14 de agosto de 2005).

11 Vidal (2002), faz um esforço para rememorar as experiências de poder local, quando menciona: “Não é necessário grande esforço para reconhecer as origens liberais (embora se admita que estas não sejam as únicas) daquilo que se poderia definir, grosso modo, como “localismo”, nele incluído tanto as teorias do desenvolvimento local como as do governo local. Assim é que, no século XIX, Tocqueville deixou-se encantar pelo experimento político das pequenas comunidades locais norte-americanas, mas também previu que a centralização do poder era inevitável, devido ao aprofundamento da divisão do trabalho, vale dizer, do próprio capitalismo, o que, afinal, se consumou. Spencer sentia-se horrorizado com o crescimento dos governos, inclusive os locais, diga-se a bem da verdade, mas, sobretudo, os nacionais. E, já no século XX, como não poderia deixar de ser, a cruzada liberal dirigiu-se, especialmente, contra os Estados nacionais intervencionistas, evidentemente pelos seus poderes relativamente amplos de regulamentação sobre os capitais. E Friedman sempre se declarou como um partidário do reforço ao Governo local, em detrimento do Governo. Brandão (2003) trabalha com aprofundamento do papel das diversas escalas de poder no contexto do desenvolvimento.

monstra muito mais ser o “produto [...] de uma base capitalista de acumulação razoavelmente pobre para sustentar a expansão industrial” (*Ibidem*). Por sua vez, as ações de emprego e renda centralizam-se numa produção de trabalhos desqualificados, em sua maioria, produzidos a baixos custos e pequenos retornos.

2. CONCLUSÃO

A dependência financeira dos municípios frente ao governo central ainda é grande, mesmo com o processo de descentralização em curso pela reforma administrativa. Mesmo que a desigualdade na capacidade de arrecadação esteja sendo corrigida através de repasses ou “transferências fiscais”, reconhecidamente, ainda estão centralizados tanto os recursos como o poder de implementação de estratégias de desenvolvimento. Por mais que os localistas estejam defendendo a capacidade endógena de um espaço local para a promoção do desenvolvimento socioeconômico e o empreendedorismo seja considerado o norteador das gestões municipais para processar um crescimento nos moldes empresariais, existem limites e percalços. Do ponto de vista do local, constata-se que na realidade nem todo município tem condições financeiras para promover o desenvolvimento. Por sua vez, a descentralização administrativa não se reverteu em melhoria da eficácia da gestão. Com a descentralização, foram mantidas as desigualdades regionais e a dependência do governo da União.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Dinâmica regional brasileira e integração competitiva. Seminário internacional: distribuição de riqueza, pobreza e crescimento econômico.** Recife, ANPUR/NEAD-WORLD BANK. Publicação em CD. 1998,

_____. Brasil nos anos 90. **Opções Estratégicas e Dinâmica Regional.** In *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. Recife, no. 2, p. 9-24, 2000.

BOSCHI, Renato. **Governança, Participação e Eficiência das Políticas Públicas: Exame de Experiências Municipais no Brasil.** In Melo, Marcus André (Org.). **Reforma do estado e mudança institucionais no Brasil.** Recife: FUNDAJ. Parte IV, p. 255-284, 1999.

CASSIOLATO, José e EZAPIRO. **Uma característica de arranjos produtivos locais de micro e pequenas empresas.** In: CASSIOLATO, J. E. e Maciel, M. L. (Orgs) *Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local.* Rio de Janeiro: Relume. 2003.

COHN, Amélia. **Para além da justiça distributiva.** Observatório da Cidadania Relatório 2005, Rio de Janeiro, v. 9, p. 49-55. Publicação em CD-ROM. 2005.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais.** Campinas, UNICAMP, Tese de Livre-Docência, mimeo. 2003.

DUPAS, Gilberto. **Tensões contemporâneas entre público e privado.** São Paulo, Caderno de Pesquisa, v 35, nº 124 jan/abril. 2005

GUIMARÃES NETO, Leonardo. **Desigualdades regionais.** In **Federalismo no Brasil: desigualdades regionais e desenvolvimento.** São Paulo: UNESP. 1995.

GUSMÃO, Paulo Pereira. **Sistemas Municipais de Governo e Desenvolvimento Sustentável na região do Semi-Árido Brasileiro.** In *Revista de Planejamento e Políticas Públicas*, no. 14, Rio de Janeiro, 1996. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>> Acesso 02/05/2005.

HARVEY, David. **Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio.** In: *Espaço e Debate*, São Paulo, no. 39, ano XVI. P. 49-65, 1996.

LEAL Suely Maria Ribeiro. **Cidades democráticas x cidades capital. Para onde caminha a prática da gestão local:** In VIII Encontro Nacional da ANPUR, 1999, Porto Alegre. Anais da ANPUR, Porto Alegre, org.– PROPUR/UFRGS e FEE/RGS. 1999. CD –ROM.

MARICATO, Ermínia. **Auto-construção, a arquitetura possível.** In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial.** São Paulo: Ed Alfa-Omega, 1979.

MIRANDA, Zoraide Amarante Itapura. de. 2002. **A incorporação de áreas rurais às cidades: um estudo de caso sobre Campinas.** Campinas, UNICAMP, Tese de Doutorado.

MOURA, SUZANA. **Perspectiva da Gestão do Desenvolvimento:** as Experiências de Salvador e Porto Alegre. In VIII Encontro Nacional da ANPUR, 1999, Porto Alegre. Anais da ANPUR, Porto Alegre, org.– PROPUR/UFRGS e FEE/RGS. 1999. CD –ROM

OLIVEIRA, Francisco. **A economia brasileira: crítica à razão dualista.** 2ª. Ed. São Paulo: Seleção CEBRAPE./Ed. BRASILIENSE. p. 6-78, (1976).

PACHECO, Regina Silva. **Reformando a administração pública no Brasil: eficiência e accountability.** In Melo, Marcus André (Org.) *Reforma do Estado e mudança institucionais no Brasil.* Recife: FUNDAJ. Parte 3 , p. 223-237. (1999).

SANCHEZ, Fernanda . **Políticas Urbanas em Renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes.** Belo Horizonte, Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Nº 1. p. 115-132, (1999).

VIDAL, Francisco Carlos Baqueiro Vidal. **Nordeste do Brasil. Atualidade de uma velha questão: vicissitudes da teoria do subdesenvolvimento regional no contexto do capitalismo contemporâneo.** Salvador, UFBA, Dissertação de Mestrado, mimeo. 2002 .

XAVIER, M. G. P. **A formação profissional da classe operária no Brasil.** 1986. Dissertação de Mestrado em Sociologia. IFCH (Instituto de Filosofia e Ciências Humanas) UNICAMP, Campinas/SP.

XAVIER, M G P. **O processo de produção do espaço urbano em economia retardatária: a aglomeração produtiva de Santa Cruz do Capibaribe (1960-2000)** 2006 254P Tese de Doutorado em Desenvolvimento Urbano. CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO (CAC). UFPE, Recife, 2006.

A EXCLUSIVA TUTELA PENAL DOS BENS CONSTITUCIONALMENTE RELEVANTES NO ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO

*Thiago Carvalho Bezerra de Mélo**
thiagocarvalho_m@hotmail.com

RESUMO

No âmbito do Direito Penal, o presente artigo analisa historicamente seu objeto como sendo não a tutela de direitos subjetivos, mas sim o bem jurídico em si. Sobre a teoria do bem jurídico, faz um apanhado histórico de diversos enfoques conceituais sob várias concepções diferentes do assunto, porém sem definição dos conteúdos. Para preencher essa lacuna, surge o processo de constitucionalização dos bens jurídicos penais, pois deve ser nas constituições que o Direito Penal encontra sanções para proteger os chamados bens jurídicos, ou seja, os bens passíveis de criminalização. Relaciona critérios orientadores do legislador na criminalização dos bens jurídicos constitucionais, deduzidos do princípio da *ultima ratio*. Discorre, ainda, sobre a postura que deve o penalista contemporâneo ter a respeito da criminalização/ descriminalização, sob os aspectos jurídicos e políticos. Além disso, entende ser o jurista um renovador do sistema penal.

PALAVRAS-CHAVE

Bem Jurídico. Constituição. Direito Penal.

* Advogado e Professor Universitário. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor da FOCCA - Faculdade de Olinda.

ABSTRACT

The present paper investigates historically the object of criminal Law as a juridical property instead of protection of individual rights. It analyzes historical aspects under different conceptions about “juridical property theory”. The paper considers the constitutional process of juridical property theory the correct process to cover this gap. Moreover it investigates the posture of contemporaneous criminal lawyers about the criminal and the acquittal considering the political and juridical aspects. In the opinion of the author, the jurist is the renovater of criminal system.

KEYWORDS

Constitution. Criminal Law. Juridical Property.

1. INTRODUÇÃO

Neste trabalho, pretende-se tratar o bem jurídico e suas diversas teorias, mas especificamente no que tange à sua contextualização perante a ordem constitucional, tratando-o como limite e não como fundamento do direito penal em um Estado Social e Democrático de Direito.

Para tanto, cabe salientar que o presente trabalho pauta-se nos princípios do direito penal mínimo, ou seja, nos princípios estruturais da intervenção penal garantista, mais ainda, nos princípios da proteção, merecimento, dignidade e necessidade da tutela penal, verificados na Constituição e nas relações sociais concretas.

Como nos alerta Ferrajoli (2005), há alguns anos, assistimos na Itália, Alemanha e Espanha a um novo despertar de interesses e reflexões teóricas e empíricas por parte dos penalistas, sociólogos e filósofos do Direito acerca da problematização do bem jurídico, bem como a sua função utilitária e/ou garantista do direito penal como técnica de tutela dos cidadãos contra a ofensa de direitos subjetivos e interesses fundamentais, sejam individuais ou coletivos (FERRAJOLI, 2005, p. 1).

A idéia de bem jurídico a que se remete o princípio da ofensividade dos delitos como condição necessária da justificação do *jus puniendi*, configura-se como limite axiológico externo (com referência a bens considerados politicamente primários) ou interno (com referência a bens estimados, constitucionalmente protegidos) do Direito Penal.

Desta forma, o presente trabalho destina-se a expor, analisar e formular críticas, relativamente ao tema: **A exclusiva tutela penal dos bens constitucionalmente relevantes no Estado**

Social e Democrático de Direito no âmbito do direito positivo brasileiro atual.

Para que fique evidenciada a existência da contextualização do bem jurídico protegido por um direito penal garantista no Estado Social e Democrático de Direito, como necessária para a afirmação de um Direito Penal Mínimo, temos como objetivos deste trabalho:

a) Apontar um modelo de direito penal com característica predominantemente objetivista, fundado na proteção exclusiva de bens jurídicos e na correspondente e necessária ofensividade, constitui uma séria e garantista alternativa a qualquer outro modelo de direito penal pura ou primordialmente subjetivista. Mais do que justificar ou legitimar a existência desse modelo objetivista do direito penal, o núcleo central do nosso trabalho consiste em limitar o seu âmbito de aplicação e incidência;

b) Ressaltar o instituto do bem jurídico como elemento delimitador do *jus puniendi* e não como seu fundamento;

c) Trazer à compreensão de todos que o instituto do bem jurídico, inserido num contexto de Estado Social e Democrático de Direito, tem como função primordial a delimitação da incidência criminal, configurando assim o direito penal como um direito de *ultima ratio*.

2. NORMA FUNDAMENTAL E BEM JURÍDICO PENAL: AS TEORIAS CONSTITUCIONALISTAS DO DIREITO PENAL

Com efeito, refletindo a Constituição os valores mais caros que informam uma sociedade específica, nada mais lógico concluir ser a Constituição a fonte dos bens passíveis de serem tutelados. Assim, é a orientação de Claus Roxin:

El punto de partida correcto consiste en reconocer que la única restricción previamente dada para el legislador se encuentra en los principios de la constitución. Por tanto, un concepto de bien jurídico vinculante politicocriminalmente solo puede derivar de los cometidos, plasmados en la Ley Fundamental, de nuestro Estado de Derecho basado en la libertad del individuo, a través de los cuales se le marcan sus límites a la potestad punitiva del Estado. En consecuencia se puede decir: los bienes jurídicos son circunstancias dadas o finalidades que son útiles para el individuo y su libre desarrollo en el marco de un sistema social global estructurado sobre la base de la concepción de los fines o para el funcionamiento del propio sistema de tal concepto de bien jurídico, que le viene previamente dado al legislador penal, pero no es previo a la Constitución, se pueden derivar una serie de tesis concretas (Roxin, 1997, p. 56).

Ora, historicamente, a dinâmica entre o direito constitucional e o direito penal é quase que enredada, pois o direito constitucional avança em uma luta contra o descontrole do poder, que se vale da racionalização dos dispositivos penais. De certo modo, é possível afirmar que o direito penal constitucional (as posições constitucionais) precede ao saber do direito penal.

Com base na ordem dos valores mais importantes da nação, que emanam naturalmente da Constituição, um determinado setor da doutrina, de inspiração constitucionalista em sentido estrito, procura deduzir, diretamente da Norma Fundamental do Estado, os objetos de proteção penal, que teriam um caráter vinculante. Dessa forma, merece relevo o magistério de Maria Conceição Ferreira da Cunha, ao afirmar que a

teoria estrita estima que a constituição conta com potencialidade limitadora da atividade legislativa de seleção dos bens jurídicos e exige uma harmonização entre os valores penais e os constitucionais, proibindo condutas que não lesionem ou ponham em perigo valores constitucionais; a outra teoria constitucional, ou seja, a ampla, vê na constituição só um quadro de referência a partir dos princípios gerais tais como o Estado de direito material, democrático e social (CUNHA, 1995, p. 129).

Logo, da idéia de que se deve buscar o bem jurídico penal na sociedade, começaram a surgir teorias segundo as quais é a Constituição que reflete os referidos bens. Em outras palavras, tendo-se em vista o fato de a Constituição ser o documento que alberga os valores mais caros a uma determinada sociedade, é nela que o legislador deverá se pautar quando da escolha dos bens a serem protegidos pelo direito penal. Pode-se então concluir que, enquanto o constituinte busca os bens jurídicos penais na sociedade, o legislador os retira da Constituição (PASCHOAL, 2003).

Em síntese, isso nos leva a crer que, para situarmos melhor as devidas considerações, necessário se faz que recorramos às teorias constitucionalistas do direito penal, uma vez que ela esforça-se em apontar os valores que irão direcionar a Constituição, mais especificamente quanto à tutela penal dos bens jurídicos. Se a liberdade é um bem constitucionalmente importante e a lesão ao bem jurídico pode ensejar a restrição dessa liberdade, há de ser constitucionalmente relevante para que se tenha a referida tutela de forma digna.

2.1 A CONSTITUIÇÃO COMO FONTE DE LEGITIMAÇÃO DO DIREITO PENAL

No que tange aos questionamentos acerca da legitimidade do direito penal, essa temática tem se convertido em um assunto de relevo dentro dos estudos contemporâneos sobre a maté-

ria, pois se reconhece, hoje, que é a partir da solução deste problema que se pode assumir a tarefa de construir um sistema penal democrático e social de direito.

O panorama contemporâneo nos oferece, assim, duas soluções a respeito, a saber: 1. sustenta que a legitimação do direito penal emana da Constituição e prescinde de uma construção sistemática do delito para a obtenção de conseqüências de acordo com o traçado pela Carta Magna e 2. Entende que a legitimação do direito penal deve encontrar-se na sociedade e, a partir do entendimento desta, encontra-se a necessidade daquele, o qual exerce uma influência na construção do sistema do delito (solução de cunho normativista).

Estas propostas, que dominam o panorama contemporâneo das discussões, surgem a partir da segunda metade do século XX e, principalmente na Itália, asseveram que a legitimação do direito penal decorre diretamente do conteúdo da Constituição que, como norma superior e fundamental, estabelece os fins e funções que deve cumprir o ordenamento repressor, a fim de que se produza os mesmos efeitos buscados pela ordem jurídica.¹

Na Itália, a doutrina majoritária tem seguido e aderido à tese de legitimar o direito penal a partir da Constituição, como as teses de Briccola. Assim, propõe Donini:

encuentra en la Carta el fundamento tanto de la pena como del derecho penal. Señala el mencionado autor, que la norma fundamental impone un modelo de intervención penal al parlamento, al cual éste se encuentra vinculado en los fines e instrumentos de tutela, así como en sus límites negativos (DONINI, 1996, p. 118).

Na Espanha, encontramos um panorama semelhante, pois os diversos autores, a propósito de Arroyo Zapatero, tendem a legitimar o direito penal a partir da norma superior. Assim leciona este autor:

de la Carta se derivan los principios y reglas esenciales que deben respetarse en los procesos de imputación, en la imputación del comportamiento o la asignación de responsabilidad así como en los fines de la pena (ARROYO ZAPATERO, 1998, p. 03).

Assim, pois, o critério adotado por este autor aponta que a proteção de determinados bens deve ter em conta a importância que os mesmos tenham perante a ordem constitucional, na medida em que sejam necessários para garantir a ordem social.

¹ Esta corrente ideológica encontra apreço em Roxin como seu principal expoente em nível mundial na atualidade. Para este autor, o fim do Direito Penal deriva-se do Estado e consiste em garantir a vida em comum dos cidadãos sem que seja posta em perigo.

Ganha apreço também na doutrina portuguesa, como defende Maria Conceição Ferreira da Cunha, a diferenciação entre a “dignidade penal” e a “carência de tutela”, aduzindo que a preocupação da primeira são os valores essenciais de uma determinada comunidade, bem como as condutas que ferem tais valores mais gravemente. Assim pois,

sabemos já como a constituição deverá servir de parâmetro para a determinação desta dignidade penal dos bens e valores a proteger e como impõe que se criminalizem apenas condutas que ponham em causa esses bens, causando reais danos sociais. Mas teremos de perguntar ainda: Estará a intervenção penal justificada com esta afirmação da dignidade penal, ou será necessária a presença de ulteriores pressupostos legitimadores? (CUNHA, 1995, p. 221).

Entre nós há uma postura similar a propósito de Luis Regis Prado,

os bens dignos ou merecedores de tutela penal são, em princípio, os de indicação constitucional específica e aqueles que se encontrem em harmonia com a noção de Estado de Direito democrático, ressalvada a liberdade seletiva do legislador quanto à necessidade (PRADO, 1996, p. 69).

Também merece destaque Luis Flávio Gomes, pois, segundo o seu entender,

o ponto de partida da tese de que a Constituição exerce direta influência no conteúdo das normas penais consiste em considerar que os valores básicos constitucionalizados constituem os elementos axiológicos de natureza ético-jurídica que conferem unidade, fundamento e legitimidade ao conjunto da ordem jurídico-política da comunidade. São valores que estão em permanente inter-relação e que acabam conformando um autêntico sistema axiológico constitucional, vertebrado ao redor do valor-síntese que é o da dignidade da pessoa humana (GOMES, 2002, p. 87).

Logo, seguindo o magistério de Janaina Paschoal,

percebe-se que, seja em razão de a Constituição revelar os valores caros a uma sociedade, seja em virtude de o Direito Penal lesionar bens que tem status constitucional, as teorias constitucionalistas importam uma espécie de positivação dos bens jurídicos na ordem constitucional (PASCHOAL, 2003, p. 51).

Em meio a toda essa discussão, cabe nos situarmos na seguinte tese: a contextualização

do bem jurídico na Constituição não fundamenta o direito penal a castigar, o *jus puniendi*. A Constituição, como norma fundamental ao estabelecer os fins do Estado, impõe parâmetros ao legislador ordinário ao criminalizar condutas, comportando-se, assim, em limite ao direito penal, haja vista os princípios limitadores que a mesma estabelece em

Como leciona Ferrajoli:

Puede ofrecernos unicamente una serie de criterios negativos de deslegitimación - que no son solo la irrelevância o evanescencia del bien tutelado sino también la desproporción com las penas previstas, la posibilidad de una mejor protección con médios no penales, la inidoneidad de las penas para lograr una tutela eficaz o, incluso, la ausência de lesión efectiva a causa del comportamiento prohibido - para afirmar que una determinada prohibicion penal o la punición de um concreto comportamiento prohibido carecen de justificación, o que ésta es escasa. Pero, por outra parte, esto es todo lo que se pide a la categoria del “bien jurídico”, cuya función de limite o garantia consiste precisamente em el hecho de que la lesion de um bien debe ser condición necesaria, aunque nunca suficiente, para justificar su prohibición y punición como delito (FERRAJOLI, 1998, p. 471).

2.1.1. PERSPECTIVAS LIMITATIVAS À TAREFA CRIMINALIZADORA DO LEGISLADOR ORDINÁRIO

Ora, sabendo-se que a cada sociedade e a cada momento histórico correspondem uma Constituição e um direito penal, fica claro e evidente que o caráter do bem jurídico vai tornando-se mutável não só no aspecto temporal como também no âmbito espacial dos valores filosófico e ideológico de um determinado ordenamento jurídico.

Desta forma, somos condicionados a afirmar que o legislador está limitado aos valores sociais e, mais especificamente, aos valores sociais pautados na Constituição Federal como expressão máxima jurídica de uma dada sociedade. Daí, mais uma vez nos recorremos ao magistério de Ferrajoli (1998), ao afirmar que o fenômeno do constitucionalismo no Direito Penal pode ser identificado a uma segunda revolução, à do legalismo substancial, cabendo apontar que a primeira revolução foi a do legalismo formal.

2.2.2. LIMITAÇÃO NEGATIVO-CONSTITUCIONAL AO DIREITO PENAL

Ora, a tese que contempla os valores explícitos constitucionais como os únicos que mere-

cem a tutela penal, pode não satisfazer às necessidades das comunidades em cada momento histórico. Por isso majoritariamente, aceita-se a tese no sentido amplo, que considera legítima a proteção penal de bens e valores com importância constitucional ou, ao menos, que não estejam em conflito com tais valores. Com isso, garante-se que só sejam protegidos, penalmente, valores dignos de tal proteção, mas sem eliminar a capacidade de apreciação do legislador nem tampouco a adaptabilidade do Direito Penal às mudanças das condições socioculturais (CUNHA, 1995).

No entanto, é na própria Constituição que encontraremos uma solução para essa situação, na medida em que toda criminalização que não desrespeita frontalmente o texto constitucional será admitida, ainda que o valor tutelado não esteja albergado na Constituição, significando que, nessa concepção, não se exige para a criminalização que a Constituição tenha reconhecido a dignidade do bem a ser protegido pelo direito penal, tomando-se, desta forma, a Constituição como limite negativo deste.

Ora, percebe-se que este caráter limitativo negativo constitucional do direito penal em nada se diferencia dos demais ramos jurídicos, em face da supremacia formal constitucional, em que o legislador ordinário não pode elaborar leis que contrariem o texto constitucional, sob pena de inconstitucionalidade. Logo, seguindo tal raciocínio, o legislador não pode atribuir pena e nem tampouco criar bens incompatíveis com a Constituição.

Em nosso caso, o professor Nilo Batista alerta que, mediante as teorias constitucionalistas do bem jurídico, está-se tentando positivá-lo, e que, na verdade, não há um catálogo de bens jurídicos imutáveis à espera do legislador, pois, em seu entender, o que não pode ocorrer é uma criminalização contrária à Constituição. Assim dispõe:

O bem jurídico põe-se como sinal da lesividade (exterioridade e alteridade) do crime que o nega, revelando e demarcando a ofensa. Essa materialização da ofensa, de um lado, contribui para a limitação legal da intervenção penal, e de outro legítima. Por isso mesmo, como parece ter percebido Von Liszt, o bem jurídico se situa na fronteira entre a política criminal e o direito penal. Não há um catálogo de bens jurídicos imutáveis a espera do legislador, mas há relações sócias mais complexas que o legislador se interessa em preservar e reproduzir (BATISTA, 2002, p. 95-96).

Janaina Paschoal (2003) sustenta a tese de que esses autores que defendem tal tese negativista, não podem ser enquadrados como teóricos constitucionalistas do bem jurídico penal, por não admitirem que a Constituição esgote (ou deva esgotar) os bens jurídicos passíveis de serem tutelados pela norma penal.

Contudo, merece discordar da autora, pois a teoria negativista prega que ao menos os valores sociais estejam em conformidade com a Carta Magna sobre o prisma da supremacia formal constitucional, e que violações aos mesmos, legitimam a atuação do direito penal.

2.2.3. LIMITAÇÃO POSITIVA-CONSTITUCIONAL AO DIREITO PENAL

Trata-se justamente daquela segunda acepção do princípio da legalidade, pautada não só na lei, mas também na própria Constituição, a qual reflete os valores sociais e alberga o bem jurídico liberdade, potencialmente ferido pelo direito penal. Essa teoria vê na Constituição um limite positivo ao direito penal, na medida em que o legislador ordinário só pode utilizar a tutela penal para proteger bens reconhecidos pela Constituição como caros à determinada sociedade.

Assim, pois, merece destaque o liceu de Janaina Paschoal (2003) em afirmar que essa classificação, qual seja, a do direito penal como potencial espelho do texto constitucional e a do direito penal enquanto instrumento de tutela de direitos fundamentais, originou-se da análise de diversas obras de diversos autores que abordam a matéria, sendo certo que, entre eles, não existe uma pacífica divisão das teorias constitucionalistas do bem jurídico penal.

Luis Regis Prado faz a seguinte classificação:

O conceito de bem jurídico deve ser inferido na Constituição, operando-se uma espécie de normatização de diretivas político-criminais. Podem ser agrupadas em teorias de caráter geral e de fundamento constitucional estrito. A divergência entre elas é tão-somente quanto à maneira de vinculação a Norma Constitucional. (1996, p. 62-63).

Maria Conceição Ferreira da Cunha classifica da seguinte forma:

Parece-nos, no entanto, que as várias posições que fazem derivar da Constituição o parâmetro de legitimidade da intervenção penal, se podem enquadrar em dois grandes grupos: 1. Aquele que vê na constituição um quadro de referência a partir de princípios muitos gerais, englobantes da unidade de sentido constitucional, como é o princípio do Estado de direito material, democrático e social; 2. No qual embora tenha também partido destes princípios gerais, em especial a concepção de Estado constitucional, vai mais longe e concretiza mais as potencialidades limitadores da Constituição, exigindo uma harmonização entre os valores penais e valores constitucionais, ao proibir a penalização de condutas que não lesem ou pelo menos ponha em perigo os valores constitucionais (CUNHA, 1995, p. 129).

Uma observação a ser feita merece destaque: as teorias negativistas, quando comparadas

com as teorias positivistas, ambas acabam refletindo o objetivo de limitar ainda mais o exercício do poder punitivo estatal, sendo por isso questionáveis todas as teses que advogam que dessas teorias deve decorrer o alargamento do direito penal.

3. AS DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS EXPRESSAS: A PROPÓSITO DO CARÁTER VINCULATÓRIO DO LEGISLADOR E SUA POSTURA ANTE O ESTADO CONSTITUCIONAL DE DIREITO

A Constituição há muito deixou de ser entendida como mero documento de belas e boas intenções políticas; carta de exortações morais aos poderes públicos; apostila de recomendações aos gestores da coisa pública; epístola de aspirações realizáveis ao sabor das contingências do momento político, e do fígado dos ocupantes temporais do poder. Há muito morreu a idéia de carta política sem força de direito.

Também, a idéia da Constituição como um instrumento de governo, insensível às políticas públicas sociais, e só envolvida com a proteção da liberdade individual e as garantias de cada indivíduo, já se tornou opinião da história das idéias político-constitucionais do século XX.

A Constituição não é mais vista apenas como definidora de competências dos órgãos político-estatais, em consagração ao princípio da separação de poderes, nem só como a declaradora dos núcleos de direitos de defesa inderrogáveis do indivíduo, funcionando somente como Carta alheia aos interesses sociais em evolução e amoldada ao bom trato do *status quo* político e jurídico.

Essa função de garantia da Constituição hoje é ladeada pela função programadora da atividade futura do Estado e da sociedade; é acompanhada pela idéia de programação conformadora da ação estatal e social. Assim, a normatividade constitucional não se endereça somente aos órgãos do Estado, exigindo-lhe abstenções, inações e não interferências; ela também vincula os órgãos estatais a ações positivas, à produção de políticas públicas tendentes a realizar os fins constitucionais plasmados na ordem jurídica. São políticas públicas realizáveis por meio de atos, processos e medidas administrativas; de leis e sentenças, através do Judiciário, do Legislativo e do Executivo.

Além do Estado, as Constituições contemporâneas (como as produzidas a partir do último quartel do século XX) também vinculam os particulares, numa normatividade constritora inclusive do Direito Privado, como antes nunca visto.

Ao lado desta mudança revolucionária de função do texto constitucional, outra se destaca. A mudança de seu sentido ontológico: de carta política, a norma de direito. Hoje a Constituição

é vista como um todo normativo, como um todo legal, como bloco de normas que constituem leis, valem como leis, como lei de todas as leis, heterodeterminando a produção, a interpretação e aplicação de todas as partes da ordem jurídica.

Essas novas concepções potencializam a força normativa da Constituição (HESSE, 1991) e lhe garantem a inescusável qualidade de norma jurídica - é a idéia de Constituição como norma. A força normativa da Constituição, hoje, indica a força de lei, força de direito, força de norma jurídica. E para esse rico raciocínio, se o todo é lei, suas partes também o são; e se o todo é norma, as regras e princípios que o compõem também o são.

A Constituição, então, como um grande Código da vida comunitária de uma nação, estabelece os principais valores de organização da vida em sociedade; fixa as formas de organização, investidura e exercício do poder; determina as formas e meios de defesa dos direitos e interesses tuteláveis dos cidadãos, dos grupos e movimentos organizados.

Esses valores vêm mediados em forma de princípios e regras constitucionais, que são espécies do gênero norma constitucional. Eles são captados pelos três níveis de racionalidade da Constituição, segundo o magistério de Gomes Canotilho (1998), níveis estes componentes do consenso geral da comunidade sobre o que seja razoável em termos de proteção dos direitos humanos: o nível da racionalidade ética; o da racionalidade política e o da racionalidade jurídica

Neste sentido é o ensinamento de Canotilho, segundo quem,

quando se fala em bens como a saúde pública, patrimônio cultural, defesa nacional, integridade territorial, família, aluda-se a bens jurídicos constitucionalmente recebidos e não a quaisquer outros bens localizados numa pré-positiva órfão de valores. Os bens jurídicos de valor comunitário não são todos e quaisquer bens que o legislador declara como bens da comunidade, mas apenas aqueles a que foi constitucionalmente conferido o caráter de bens da comunidade (CANOTILHO, 1999, p. 1192).

Ressalte-se, num parêntese, que o intervencionismo, inerente a uma democracia providencialista, corolário de uma constituição dirigente, diverge do intervencionismo próprio dos regimes totalitários de governo (CARVALHO, 1992, p. 42).

Assim, nesta perspectiva, a nossa Constituição, em seu art. 5º, incisos XLI e XLII, dispõe:

XLI - a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;

XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei;

A sinalização da constituição no sentido da criminalização ou penalização de determinadas condutas, de qualquer modo, não significa que a imposição de sanções penais seja uma operação legisferante automática. Recorde-se que o legislador goza, dentro dos limites estabelecidos na Constituição, de uma ampla margem de liberdade que deriva de sua posição constitucional e, em última instância, de sua específica legitimidade democrática.

Maria Conceição Ferreira da Cunha aponta que,

mesmo em relação ao ordenamento jurídico a que se referem, as imposições constitucionais expressas de criminalização não oferecem mais do que um apoio, na medida em que sirvam de ponto de comparação, de acordo com uma exigência de coerência do sistema penal por referência à ordem valorativa constitucional e mesmo de coerência interna do próprio sistema penal (CUNHA, 1995, p. 315).

Não existe, portanto, uma obrigação de criminalização ou penalização automática, senão só uma indicação do valor do bem jurídico referido. Elevado merecimento de pena não significa automaticamente necessidade de pena (BIACHINI, 2002, p.50).

4. O ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Inicialmente, o conceito de Estado Democrático de Direito Social deve ser entendido como uma estrutura jurídica e política, e como uma organização social e popular, em que os direitos sociais e trabalhistas seriam tratados como direitos fundamentais. Assim, vale dizer, os direitos sociais encontrar-se-iam sob a guarda de garantias institucionais que os defendessem do assédio privatista.

O Estado Democrático de Direito Social é uma espécie de dever jurídico e bem poderia ser anunciado pela necessidade do fomento teórico e prático acerca do atual estágio em que se encontra o próprio estado da arte da democracia, da federação e da República.

Quanto à terminologia, considere-se que o *social* (que se segue ao substantivo do *direito*) aqui não se limita ao sentido habitual de se considerar que todo direito é social (ou cultural quando se segue, por exemplo, a tríade Fato, Valor e Norma)², uma vez que o direito é um fato social (o conceito fundamental da sociologia funcionalista de Durkheim, com destaque para as características da exterioridade, generalidade, universalidade e coercibilidade da norma social ou jurídica).

² Lembrando-se que a teoria de Miguel Reale não rompe os limites do chamado *monismo estatal*, uma vez que a soberania legislativa continua reduzida ao Estado.

Com a expressão direito social, tampouco nos referimos ao notório pressuposto de que todo direito é político, quer como processo legislativo, quer como dimensão política inerente ao direito³ ou, mais restritivamente, como conjunto dos direitos políticos. Referimo-nos, então, ao direito de alcance propriamente social, global, geral, de relevância social, mas que também seja um direito composto de significados, exercício e usufruto social, como direito público e subjetivo que tenha de ser assegurado pelo Estado, a exemplo da educação e da saúde.

Em sentido mais restrito ou técnico, o direito social pode ser interpretado para além da concepção das liberdades públicas, pois, em se tratando de educação ou saúde pública, deve ser visto como dever público do Estado e assim, deve manter distante qualquer noção restritiva, como a própria idéia da concessão do direito pelo Estado – também não se admite qualquer tipo de permissividade individual quanto a esses direitos.⁴ Sob este aspecto, vê-se claramente que nem todo direito é social, pois há um direito democrático (*antiautocrático*) e republicano (coletivista, difuso, ontológico, universalista) e há outros tipos de direitos privatistas ou restritivos, a exemplo dos privilégios, das denominadas leis injustas⁵, das chicanas variadas e outras tantas formas ardilosas e odiosas que tendem a varrer a justiça da prática social.⁶

Direito social, portanto, refere-se à dimensão globalizada, integrada (não-excludente, não-refratária ou meramente dogmática, excessivamente formal ou sectária do direito), buscando-se a máxima realização da isonomia e da proporcionalidade. Neste sentido, também são direitos tendentes a alcançar os direitos econômicos e trabalhistas e não só os direitos individuais, civis e políticos - defendendo-se por isso a necessidade de serem cláusulas pétreas. No Brasil, para que houvesse a consecução do modelo, seria necessária a remoção dos entulhos, dos estorvos autoritários ou conservadores da estrutura estatal (política), dos tradicionalismos da Casa Grande e do servilismo da Senzala, bem como necessitamos aprofundar radicalmente a democracia (como democracia popular ativa, cidadania democrática, com a prevalência dos

3 *Direito é poder*: toda relação jurídica é uma relação pautada numa conjunção de poder ou força anterior, que a precede. E ainda que o monopólio coercitivo do Estado seja limitado pela regra da bilateralidade da norma jurídica, em essência, é a *política quem comanda*, e não necessariamente o direito, o certo, o justo, o requerimento legítimo etc.

4 Porque a negação desses direitos implica a negação da idéia de *unidade global*, conceito caríssimo ao estudo do Estado. Simplesmente, trata-se da saúde e da educação *pública* e sua negação corresponde a grave ofensa ao direito humano fundamental (o *fundamental* está empregado aqui como oposto, por exemplo, ao *direito à propriedade*) e inexpugnável.

5 Baseadas na disposição e imposição de barreiras sociais e pessoais artificiais, como se a natureza primasse pela negação da autonomia, isonomia, autarquia e igualdade de direitos e de legitimidade.

6 Mais diretamente, trata-se dessas artimanhas judiciais que teimam em varrer a justiça da prática forense e do cotidiano dos mais pobres.

direitos humanos e do princípio da dignidade humana). Pode-se dizer que o modelo visa ao socialismo, implementando-se políticas públicas e reformas institucionais que viessem a alterar a infra-estrutura socioeconômica.

Há ainda dois princípios prevaletentes, oriundos do modelo político precedente (o típico Estado Democrático de Direito), que são a legitimidade justa e a justiça social (artigos 170 e 193 da CF.). Como alerta José Afonso da Silva (2003), a Constituição de 1988 já traz a previsão de que os direitos sociais devem ser praticados, efetivados, não constituindo finalidade, mas sim questão jurídica, ou seja, a prática dos direitos sociais é a essência do conceito. (SILVA, 2003). No Estado Democrático de Direito, ainda na expressão de José Afonso da Silva (2003), as leis devem modificar o *status quo* sob a diretriz do Estado, pois ele tem que estar em condições de realizar, mediante lei, intervenções que impliquem diretamente uma alteração na situação da comunidade. Significa dizer: a lei não deve ficar numa esfera puramente normativa, não pode ser apenas lei de arbitragem, pois precisa fluir da realidade social.

De forma objetiva, se há segurança jurídica, devem-se abarcar e absorver os direitos sociais e trabalhistas, a exemplo de uma *segurança jurídica social*. Em outro destaque de José Afonso da Silva (2003), deve haver uma participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo.⁷ No conceito, portanto, deve-se destacar a conjunção entre ação e consciência, técnica e práxis, conhecimento e *virtude política*, tendo-se clareza de que lhe é essencial a saúde e a educação pública.⁸ Nesse contexto, aliás, e em conformidade com o que viemos analisando, toda educação deveria resultar no alargamento da liberdade positiva, mas agora investida no dever objetivo de proteger o público.

Para fixar o conceito, vale frisá-lo: Estado Democrático de Direito Social é a organização do complexo do poder em torno das instituições públicas, administrativas (burocracia) e políticas (tendo por *a priori* o Poder Constituinte), no exercício legal e legítimo do monopólio do uso da força física (violência), a fim de que o povo (conjunto dos cidadãos ativos), sob a égide da cidadania democrática, do princípio da supremacia constitucional e na vigência plena das garantias, das liberdades e dos direitos individuais e sociais, estabeleça o bem comum, o *ethos* público, em determinado território, e de acordo com os preceitos da justiça social (a igualdade real), da soberania popular e consoante com a integralidade do conjunto orgânico dos direitos humanos, no tocante ao reconhecimento, defesa e promoção destes mesmos valores humanos.

Diante de todo o exposto, nada melhor do que buscar uma apreciação da consagração do

7 O próprio José Afonso enumera os artigos conectados a esse fim, na Constituição Federal: arts. 10; 14 I a III; 29, XII e XIII; 31, 3º, 49, VX; 61, 2º, 198 III; 204, II.

8 Uma educação técnica sem dúvida, mas a essa altura um ensino público (popular, massivo), gratuito, obrigatório e de qualidade.

Estado Social no constitucionalismo democrático no liceu do professor Paulo Bonavides (1961) em que, este supera definitivamente o antigo Estado liberal, e, segundo a tese que sustentamos tanto se compadece com o totalitarismo, como também com a democracia. O Estado social significa intervencionismo, patronagem e paternalismo. O Estado social da democracia se distingue, em suma, do Estado Social dos sistemas totalitários por oferecer, concomitantemente, na sua feição jurídico-constitucional, a garantia tutelar dos direitos da personalidade.

5. BEM JURÍDICO, DIREITO PENAL E ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A tendência intervencionista do Estado social, contudo, em alguns países, transformou-se em sistemas políticos totalitários, o que culminou num período que se permeou entre as duas Guerras Mundiais. A experiência dos horrores que trouxe consigo fez-se evidente a necessidade de um Estado que, sem abandonar seus deveres para com a sociedade, quer dizer, sem deixar de ser social, reforçou seus limites jurídicos em um sentido democrático. Surgiu, assim, a fórmula sintética de “Estado Social e Democrático de Direito”, acolhida na própria Constituição alemã do pós-guerra, servindo de modelo para diversas constituições e, em nosso caso, a Constituição Federal de 1988, que, apesar de não trazer explicitamente essa terminologia, o seu conteúdo contempla os princípios de um Estado social e democrático de direito (MIR PUIG, 1982).

Ora, o direito penal tem sua razão de ser em um Estado social e democrático de direito porque é o sistema que garante a proteção de bens jurídicos na qualidade de interesses muito importantes para o sistema social e protegido pelo direito penal. A tutela penal não pode vir dissociada do pressuposto do bem jurídico, sendo considerada legítima sob a ótica constitucional, quando socialmente necessária. Isso vale dizer que é imprescindível para assegurar as condições de vida, o desenvolvimento e a paz social, tendo em vista o postulado maior da liberdade, verdadeira presunção de liberdade e da dignidade da pessoa humana (PRADO, 2003).

Desta forma, a função do direito penal em um Estado social e também democrático de direito, há de estar sujeita, como sabemos, a certos limites, pois o bem jurídico não pode ser incompatível com o quadro axiológico-constitucional.

Ora, a linha seguida por Bustos Ramirez, no sentido de esclarecer o que há além do bem existencial, é dizer sobre quais bases ele se assenta, nos leva a situar o estudo do bem jurídico na realidade social, que é o âmbito típico do direito, na análise dos conflitos sociais aos quais o direito, especificamente o direito penal, deve dar resposta. O referido autor aponta para o

seguinte:

Por eso, aunque parezca paradójal no es extraño que, por una parte, se descriminalice comportamientos (delitos de bagatela, hechos que no afectan a un bien jurídico, etc.), más al mismo tiempo se criminalice otros (así hechos contra el medio ambiente, contra la calidad del consumo, etc.) De ahí también que no puede sorprender que a los jóvenes se les excluya del sistema penal de los mayores, pero al mismo tiempo se configure un derecho penal juvenil (RAMIREZ, 2005. p. 3).

Assim, em um verdadeiro Estado social e democrático de direito, o direito penal pode e deve continuar a ser considerado de *ultima ratio*, não podendo haver uma obrigatoriedade incondicional de criminalização, mas sim uma possibilidade de criminalização, na medida do necessário, mesmo nos casos de “determinações” constitucionais expressas.

6. CONCLUSÃO

De tudo que expusemos aqui, observa-se que há um certo consenso em relação a algumas idéias: a) a missão basilar do direito penal é a proteção exclusiva de bens jurídicos e b) que este princípio tem embasamento constitucional.

Seguindo esta linha de raciocínio e orientação, existem correntes transcendentalistas político-criminais que buscam o núcleo do bem jurídico na Constituição e outras que tendem a formalizar o bem jurídico pela via do sistema social, como imanente a este.

Do exposto, conclui-se não ser razoável a argumentação de que o Estado social (desde que democrático de direito) e, por conseqüência, as constituições obrigam a uma criminalização, pois o que existe é a possibilidade de intervenção estatal, quando se fizer necessária, para garantir o indivíduo dentro do convívio social.

De qualquer maneira, as formulações imanentistas, ao conceberem o bem jurídico de forma normativista, dentro de um sistema jurídico, são formais e abstratas, convertendo o bem jurídico em uma pura categoria valorativa, esvaziando completamente o seu conteúdo e a sua função crítica, cumprindo funções simplesmente interpretativas e sistemáticas.

Ao contrário, deve-se buscar a origem do bem jurídico, não em uma decisão do legislador, mas em algo de natureza prévia: dentro da própria sociedade.

Assim, segundo o liceu de Canotilho, qualquer decisão de legislar no âmbito penal é uma decisão relativamente à qual se poderia afirmar, com alguma dose de excesso, que não existe liberdade de conformação legislativa. Isto em um triplo sentido: 1. a função do direito penal é

apenas a de proteger os bens jurídicos; 2. as possibilidades de incriminação dependem dos interesses, situações ou funções que sejam elevadas à dignidade de bem jurídico no contexto da ordem axiológica jurídico-constitucional; 3. a intervenção do direito penal só se justifica se não for possível o recurso a outras medidas igualmente eficazes, mas menos violentas (CANOTILHO, 1994, p. 317).

Em um Estado social e democrático de direito, o legislador sabe o máximo que deve chegar, não existindo, no entanto, um mínimo previamente determinado. Logo, percebe-se ser impossível apontar qualquer tipo de exceção relativa a determinação expressa ou a indicação de criminalização, pois, para fins de legislação penal, ou de tipificação, deve haver absoluta e concreta necessidade da medida, sendo impossível admitir-se uma obrigatoriedade de criminalização *a priori* em qualquer Estado que se julgue democrático.

REFERÊNCIAS

ARROYO ZAPATERO, Luis. **Derecho Penal Económico y Constitución**. *Revista Penal*. Editorial La Ley. Número Uno. Salamanca, 1998. p. 25-50.

BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro**. 8ªed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

BIACHINI, Alice. **Pressupostos materiais mínimos da tutela penal**. São Paulo: RT, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. São Paulo: Saraiva, 1961.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra, 1994.

_____. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3ªed. Coimbra: Almedina, 1999.

CARVALHO, Márcia Dometila Lima de. **Fundamentação constitucional do direito penal**. Porto Alegre: Safe, 1992.

CUNHA, Maria da Conceição Ferreira. **Constituição e crime: uma perspectiva da criminalização e da descriminalização**. Porto: Universidade Católica Portuguesa, 1995.

DONINI, Massimo. **Teoria del reato**. Una introduzione. Padova: Cedam, 1996.

FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y razón: teoría del garantismo penal**. Trad. Perfecto Ancreés Ibañes. 3ªed. Madrid: Trotta, 1998.

_____. **Derecho penal mínimo y bien jurídicos fundamentales**. Disponível em <<http://www.poderjudicial.go.cr/salatercera/revista/REVISTA%2005/ferraj0c.htm>> Acesso em 18 mar 2005.

GOMES, Luis Flávio. **Norma e bem jurídico no direito penal**. São Paulo: RT, 2002.

HESSE, Honrad. **La Constitución como norma y el Tribunal constitucional**. Madrid: Civitas, 1981.

_____. **A Força Normativa da Constituição** [*Die normative Kraft der Verfassung*]. trad. Gilmar Ferreira Mendes, Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1991.

MIR PUIG, Santiago. **Función de la pena y teoría del delito en el estado social y democrático del derecho**. 2ª ed. Barcelona: Bosch. 1982.

PASCHOAL, Janaina. **Direito penal: parte geral**. São Paulo: Manole, 2003.

_____. **Constituição, criminalização e direito penal mínimo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

PRADO, Luis Regis. **Bem jurídico-penal e constituição**. São Paulo: RT, 1996.

RAMIREZ, Bustos. **Imputabilidad y edad penal**. Disponível em <http://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/imputabilidad_y_edad_penal.pdf> acesso em 08 jun 2005.

ROXIN, Claus. **Derecho penal: parte general**. Tomo I. Madrid: Editorial Civitas, 1997.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

A EUTANÁSIA NO ANTEPROJETO DE REFORMA DO CÓDIGO PENAL BRASILEIRO

*Tatiana da Hora**
tatidahora2@hotmail.com

RESUMO

O presente artigo pretende estudar a questão da eutanásia, avaliando a adequação constitucional dos parágrafos terceiro e quarto do artigo 121 do anteprojeto de reforma do Código Penal, cujas previsões são, respectivamente, abrandamento de pena na eutanásia ativa e a descriminalização da eutanásia a pedido da vítima ou dos seus responsáveis legais. Para fazer tal avaliação, cuida inicialmente do estudo do bem jurídico, especialmente dos bens jurídicos vida e dignidade da pessoa humana. Em seguida traz os conceitos, definições e a evolução legislativa brasileira. Por fim, o estudo conclui pela inadequação do anteprojeto de reforma do código penal aos preceitos jurídicos penais constitucionais.

PALAVRAS-CHAVE

Eutanásia. Descriminalização. Reforma do Código Penal.

ABSTRACT

The present paper intends to study euthanasia. It evaluates the constitutional adequacy of the paragraphs third and four of article 121 of the project for reviewing the Criminal Code, whose forecasts are respectively mitigate of penalty in the active euthanasia and the crime leaves to exist in euthanasia on request of the victim or its legal ones. In order to make such evaluation, two main interests should be considered the protected interests of life and the dignity of the human being. Finally, the study it concludes for the not framing of the project of reform of the criminal code to the criminal legal rules constitutional.

* Advogada e Professora Universitária. Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

KEYWORDS

Euthanasia. Non-criminal. Criminal Code Review.

1. INTRODUÇÃO

No presente estudo, pretende-se abordar o assunto da eutanásia na legislação penal brasileira, mais especificamente no anteprojeto de reforma do Código Penal sob o prisma da inviolabilidade constitucional do direito à vida.

A primeira providência para tal estudo é entender o que é bem jurídico, para saber a relevância de proteger a vida no nosso ordenamento e até que ponto se deve a sua tutela.

Em seguida, busca-se estabelecer os conceitos e classificações da eutanásia. Finalmente, é feito um apanhado da evolução legislativa brasileira, após o qual se avalia a constitucionalidade do instituto da eutanásia no anteprojeto de reforma do Código Penal.

Conclui-se pela inviabilidade da previsão expressa de abrandamento de pena e perdão judicial do homicídio eutanásico no anteprojeto de reforma do Código Penal, em face da insegurança jurídica para a proteção à vida, que este tipo penal pode criar.

2. A VIDA ENQUANTO BEM JURÍDICO

A função do Direito Penal em um Estado social e democrático de direito é a proteção de bens jurídicos, os quais, por sua vez, são necessários para o convívio da sociedade como todo, pois dizem respeito à dignidade da pessoa humana e aos direitos fundamentais tutelados pela ordem constitucional.

Do ponto de vista democrático, deve-se ter em princípio que o direito penal só é meio hábil para a tutela do bem jurídico se a constituição lhe conferir legitimidade para tal. Ora, se o direito penal é um instrumento utilizado pelo Estado para alcançar o controle social e tem legitimidade para privar as pessoas do bem jurídico liberdade ante determinadas ameaças ou danos a outros bens jurídicos tutelados, é patente a necessidade de utilização da proporcionalidade entre o bem lesado e a liberdade violada, conforme defendem os adeptos da teoria constitucionalista do direito penal.

Desta forma, a vida é também assunto do Direito, bem jurídico que constitui seu eixo, razão por que deve merecer toda a proteção do Estado não só através de normas jurídicas, mas

também de políticas públicas comprometidas com a realização dos outros valores que a ela se agregaram: liberdade, dignidade, igualdade, etc. (MINAHIM, 2005, p. 70-71).

Vale ressaltar aqui o magistério de Cláudio Brandão sobre bem jurídico, a saber:

A idéia de bem jurídico não é desvinculada da idéia de valor, visto que o bem jurídico é precisamente o valor protegido pela norma penal, mas esse valor cumpre a função de resguardar as condições de convivência em sociedade de um determinado grupo humano. (...) Bem jurídico deve ser definido, pois, como o valor tutelado pela norma penal funcionando como um pressuposto imprescindível para a existência da sociedade (BRANDÃO, 2002, p. 9-10).

Logo, bens jurídicos são pressupostos imprescindíveis para a existência comum, os quais caracterizam uma série de situações valiosas, como a vida, a integridade física, a liberdade de atuação, a propriedade, que todos conhecem e que o Estado deve proteger, também penalmente, através da imposição de sanções aos que as violam.

Por isso, modernamente, a opinião dominante na dogmática converge no sentido de ser o papel do Direito Penal a proteção de bens jurídicos. As raízes de tal conceito são atribuídas a Birnbaum, mas há quem entenda que elas se originam no período do iluminismo criminal, uma vez que foi nessa fase que, reagindo-se contra a arbitrariedade da justiça criminal do período anterior - não só na forma de aplicação e execução das penas mas também na definição - e na falta de definição clara e prévia dos crimes se pretenderam traçar limites ao *jus puniendi* na determinação dos crimes, procurando-se, para esse fim, um conceito material de delito.

Assim, identificou-se o crime com a necessária lesão de um direito subjetivo do indivíduo ou da comunidade, pretendendo-se expurgar do direito criminal a punição de condutas que fossem apenas moralmente reprováveis ou contrárias a religião, mas que não causassem um dano diretamente a uma pessoa em concreto ou a própria república (CUNHA, 1995, p. 29).

Destarte, a função do poder estatal limita-se a criar e garantir a um grupo de pessoas reunidas no Estado às condições de existência que satisfaçam suas necessidades vitais, e ao sistema penal não resta finalidade diversa, ou seja, a ele é incumbida a segurança dos membros da sociedade. É no cumprimento desta função que está a legitimação material da lei penal, por ser ela indispensável para a manutenção da sociedade e do Estado. Portanto, cabe ao Direito Penal a tutela de bens jurídicos cuja integridade constitui a premissa para uma convivência pacífica (RIOS, 1998, p. 39-40).

Nesse sentido, temos o direito à vida, expresso como garantia fundamental no artigo quinto, *caput*, da Constituição Federal de 1988 e, implicitamente, em outras normas. Além disso, sua relevância encontra-se na resposta de uma indagação: de que vale, por exemplo, o

direito à liberdade ou à propriedade sem a vida?

O direito a vida é o primeiro e o mais essencial dos direitos humanos. Na tradição do pensamento humanista, não há nada mais digno de ser defendido do que o direito a viver. Toda nossa cultura clássica, toda nossa evolução histórica marchou com firmeza nessa direção. Por isso, ele é o mais fundamental de todos os direitos, já que se constitui em pré-requisito à existência e exercício de todos os demais direitos. A Constituição Federal protege a vida de forma geral, inclusive a uterina.

No mesmo sentido, temos as considerações de Maria Helena Diniz: O direito à vida, por ser essencial ao ser humano, condiciona os demais direitos da personalidade. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, *caput*, assegura a inviolabilidade do direito à vida, ou seja, a integralidade existencial, conseqüentemente, a vida é um bem jurídico tutelado como direito fundamental básico desde a concepção, momento específico, comprovado cientificamente, da formação da pessoa. Se assim é, a vida humana deve ser protegida contra tudo e contra todos, pois é objeto de direito personalíssimo (DINIZ, 2001, p. 22-24).

Enfim, o respeito à vida e aos bens jurídicos correlatos decorre de um dever absoluto ‘*erga omnes*’, por sua própria natureza, ao qual a ninguém é permitido desobedecer.

3. CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO DA EUTANÁSIA

3.1 CONCEITO E ETIMOLOGIA

A palavra eutanásia deriva da expressão grega *euthanatos*, na qual o prefixo *eu* significa bom e o sufixo *thanatos* quer dizer morte. Numa definição puramente etimológica, é a morte boa, a morte calma, a morte piedosa e humanitária. Tal palavra foi empregada pela primeira vez pelo filósofo inglês Francis Bacon, no século XVII (SANTOS, 1998, p. 259).

Flamínio Fávero, pioneiro da deontologia médica, diz que eutanásia é a morte calma, harmoniosa e sem angústia; ou ainda morte sem dor ou sofrimento (FÁVERO *apud* HORTA, 1999, p. 29-30).

Jimenez de Asúa, em sua obra “Liberdade de Amar e Direito a Morrer”, define a eutanásia como a “morte que alguém proporciona a uma pessoa que padece de uma enfermidade incurável ou muito penosa, e a que tende a extinguir a agonia demasiado cruel ou prolongada” (ASÚA, 2003, p. 371). O doutrinador espanhol acentua que esse é o sentido verdadeiro da eutanásia, compatível com a finalidade altruística da mesma. Porém, Asúa estende a eutanásia para as mortes provocadas sob fundamento de um objetivo eugênico e selecionador.

Na definição de Claus Roxin, eutanásia significa a “ajuda que é prestada a uma pessoa gravemente doente, a seu pedido ou pelo menos em consideração à sua vontade presumida, no intuito de lhe possibilitar uma morte compatível com a sua concepção de dignidade humana” (ROXIN, 2005, p.).

Numa acepção mais atual, eutanásia seria a antecipação voluntária da morte de uma pessoa que sofre além do suportável, e, nestes termos, é impossível retirar do conceito da eutanásia todo o subjetivismo que lhe é inerente, posto que não há meios de cientificamente aferir o sofrimento e determinar em escala qual é o limite entre o suportável e o insuportável.

3.2. TIPOS DE EUTANÁSIA

A principal classificação da eutanásia em nossa doutrina foi criada pelo jurista Jiménez de Asúa, o qual divide a mesma em três espécies, a saber: eutanásia libertadora ou terapêutica, cuja prática se dá por razões humanitárias; eutanásia eugênica e selecionadora, que consiste na eliminação de portadores de enfermidades incuráveis ou deformidades físicas e, por último, a eutanásia econômica, que prevê a eliminação das pessoas economicamente inúteis (ASÚA, 2003, p. 370-372).

Segundo Del Vecchio, dessa classificação de Asúa, apenas a eutanásia libertadora ou terapêutica é uma espécie legítima de eutanásia posto que é a única cujo intuito é o de conceder boa morte ao doente, aliviando-lhe as dores (DEL VECCHIO, 1928, p. 34).

Quanto ao modo de execução, a eutanásia se classifica em ativa (ou por comissão) e passiva (ou por omissão). A primeira se dá quando o agente pratica atos destinados a ajudar a morte do paciente e a segunda implica na abstenção de tratamentos úteis para prolongar a vida do enfermo e cuja ausência lhe antecipa a morte.

A eutanásia ativa, por sua vez, se subdivide em duas espécies: direta e indireta, sendo a primeira a prática de atos com o objetivo de encurtar a vida do paciente e a segunda a prática de atos com o objetivo de aliviar dores do paciente e indiretamente abreviam o curso vital.

A eutanásia ativa indireta também é conhecida como eutanásia de duplo efeito ou duplo efeito dos medicamentos, e é amplamente aceita, inclusive pela Igreja Católica. O exemplo mais comum é o caso dos medicamentos opiáceos ou morfínicos para pacientes com câncer em estágio avançado. Tais remédios, cuja função é aliviar a dor, trazem como efeito colateral a aceleração da morte do paciente (PESSINI, 2004, p. 171).

Verifica-se que, na atualidade, se exclui do significado da palavra eutanásia as concepções antigas de que ela compreenderia tanto a eugenia quanto a eliminação de pessoas econo-

micamente improdutivas. Também é possível perceber que o pensamento atual tende a conceituar eutanásia de forma humanitária e racional, visto que a ‘boa morte’ busca a qualidade de vida das pessoas. Por fim, percebe-se que a eutanásia passiva corresponde a ortotanásia, que será estudada no item seguinte.

3.3. ORTOTANÁSIA

Etimologicamente, ortotanásia significa morte correta, sendo “orto” sinônimo de certo e “thanatos”, morte. É a morte natural, sem prolongamento artificial do processo de morte, embora não exclua intervenções médicas (SANTOS, 1998, p. 289).

A ortotanásia ocorre quando o doente já se encontra em processo natural de morte, condizente com a morte encefálica, havendo a contribuição apenas de deixar que esse estado se desenvolva no seu curso natural.

Grande parte dos juristas, médicos e religiosos é favorável a ortotanásia. Vale ressaltar que ela é frequentemente confundida com a distanásia, a qual estudaremos no próximo tópico.

3.4. DISTANÁSIA

É palavra de origem grega, cujo prefixo *dis* tem o significado de “afastamento” e o sufixo *thanatos* quer dizer morte, significando assim afastar a morte.

Assim a distanásia é o prolongamento da vida de um portador de enfermidade terminal e incurável. No dizer de Léo Pessini, o termo também é empregado como sinônimo de tratamento inútil, sendo a expressão de uma obstinação terapêutica pelo tratamento e pela tecnologia, sem a devida atenção em relação ao ser humano (PESSINI, 2004, p. 171).

Geralmente, os casos de distanásia são trazidos a público para defender a eutanásia, tais como o recente ‘assassinato’ de Terri Schiavo e os exemplos trazidos pelos filmes “Menina de ouro” e “Mar adentro”. Ante o sofrimento do doente, são desligados aparelhos, retirados respiradores e sondas de alimentação.

Assim, a distanásia, nesse sentido de obstinação terapêutica, tornou-se um grande problema ético. Na medida em que o avanço tecnológico permite a manutenção da vida do paciente quase que indefinidamente, crescem as ponderações sobre até que ponto é dever do direito proteger esse tipo de vida e se faz necessário a criação de limites éticos para o prolongamento artificial da vida.

Destaque-se que os elementos determinantes para limitar o prolongamento artificial da

vida devem ser a irrecuperabilidade do doente e a inutilidade do tratamento para salvar a vida. Do contrário, a influência dos fatores econômicos poderia tornar tais limites selecionadores e de validade duvidosa dos pontos de vista ético e jurídico.

4. A EUTANÁSIA NO DIREITO PENAL BRASILEIRO

Antes da chegada dos portugueses ao Brasil, não havia codificação ou ordenamentos uniformes. Cada tribo indígena procedia segundo seus usos e costumes. No entanto, é sabido que muitas tribos, como a dos índios yanomamis, são adeptas da morte piedosa e da eugenia.

Em 1500, com o ‘descobrimento’, o Brasil se torna colônia portuguesa e passa a ser regido pelas Ordenações do Reino, norma que regia Portugal à época.

Em 1505, as Ordenações Afonsinas foram publicadas. Elas eram compostas por cinco livros, sendo o último livro responsável pela disciplina dos delitos e das penas. Logo em seguida a publicação das Ordenações Afonsinas, o rei D.Manuel I mandou revisá-las, o que culminou com a criação das Ordenações Manuelinas, publicadas em 11 de março de 1521 (PIERANGELI, 2004, p. 52-55).

Com o passar do tempo, muitas reformas nas ordenações foram feitas e outros tantos trechos foram revogados, fatos que trouxeram dificuldades de se conhecer e se aplicar a lei em Portugal. Daí fez-se necessário compilar toda a legislação posterior às ordenações. Essa compilação foi elaborada por D. Duarte Nunes Leão e foi publicada em fevereiro de 1569.

Todavia, após a compilação, leis continuaram a ser outorgadas e somado a isto uma grave crise assolava Portugal (fruto das dificuldades econômicas e da morte do rei D. Sebastião na batalha de Alcér-Quibir). Então, surgiu a necessidade de recompilar as leis.

Assim, quando Felipe II da Espanha assumiu o trono português, com o título de Felipe I de Portugal, chamou os jurisconsultos e ordenou que fosse feita a recompilação.

Tal trabalho durou anos, e as Ordenações Filipinas só foram publicadas em 1603, já no reinado de Felipe II. De todas as ordenações, apenas as Ordenações Filipinas foram efetivamente aplicadas no Brasil. Antes, apesar de existirem as outras ordenações, os donatários é quem determinava qual era o direito a ser aplicado (RIBEIRO, 1943, p. 130).

Nas Ordenações Filipinas, no título XXXV, estava previsto que qualquer pessoa que matasse outra deveria morrer (excetuando-se os fidalgos). Contudo se a pessoa cometesse o homicídio sem dolo ou malícia, não deveria ser punida com a morte, mas segundo a sua culpa. Caso deva-se considerar que há piedade e não malícia no homicídio eutanásico, vê-se que, já nas Ordenações Filipinas, a eutanásia gozava de pena mais branda que o homicídio simples.

Tal norma teve vigência até o advento do Código Criminal do Império.

Destaque-se que, durante as invasões holandesas, o território invadido teve a legislação alterada. Nessa legislação, havia isenção de pena no homicídio motivado por emoção (justa dor). Aqui, enquadra-se a eutanásia, delito em que a Holanda foi pioneira em descriminalizar. Após a expulsão dos holandeses, voltou a vigor no território brasileiro as Ordenações Filipinas (PINHO, 1973, p. 180).

Em 1808, a chegada da família real portuguesa ao Brasil foi de intensas mudanças para o país. Em matéria penal, este evento foi a principal razão da elaboração do Código Criminal do Império do Brasil, publicado em 1830. A despeito de seus defeitos, foi uma norma inovadora. Nela, não havia previsão de eutanásia, e as penas para o homicídio poderiam variar entre a pena de morte, prisão perpétua e prisão com trabalho por no mínimo doze anos e no máximo seis (PIERANGELI, 2004, p. 259).

Em 1890, surge o Código Penal da República, que não prevê expressamente a eutanásia, de modo que a mesma era punida a título de homicídio, com pena de prisão variando entre seis e vinte quatro anos para homicídio não qualificado, nos termos do artigo 294, §2 (PIERANGELI, 2004, p. 306).

Desde 1893, surgiram anteprojetos de reforma para o Código Penal da República, mas apenas em 7 de dezembro de 1940, durante o Estado Novo, foi publicado outro Código Penal, Decreto-Lei 2848/40 (BRUNO, 1959, p. 167).

Este é o nosso código penal, cuja parte geral teve a redação alterada em 1984, pela Lei 7209. Nele, não há previsão legal expressa para a eutanásia. Em face desta imprevisão legal, surge a dúvida se a eutanásia é encaixada na previsão de homicídio (artigo 121) ou na previsão de suicídio assistido (artigo 122) ambas cominadas com pena de reclusão.

Desse modo, qualquer pessoa, seja um terceiro, um médico ou um familiar do doente terminal, que venha a causar a morte deste último, cometerá o crime de homicídio, já que o tipo do artigo 122 não admite que o ato final de matar seja de outra pessoa que não a vítima, senão vejamos:

Art. 122. Induzir ou instigar alguém a suicidar-se ou prestar-lhe auxílio para que o faça:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, se o suicídio se consuma; ou reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos, se da tentativa de suicídio resulta lesão corporal de natureza grave.

Assim, constatamos que pelo tipo o terceiro auxilia o próprio doente para que este se lhe dê a própria morte. É punido quem estimula, induz, auxilia ou colabora para que o doente se mate.

No Brasil, apenas o suicídio não constitui crime e nem mesmo a tentativa pode ser punida. Isto se deve ao fato que a maioria dos suicidas são portadores de depressão ou distúrbios semelhantes e que a punição só lhes aumentaria o desejo de morrer. Entretanto, já vimos no artigo acima que qualquer forma de apoio ao suicídio é crime.

O fundamento desta norma é ser a vida um direito indisponível, máxima consagrada pela Constituição Federal em seu artigo quinto e, também, na dignidade da pessoa humana, prevista no artigo primeiro, inciso terceiro do mesmo diploma legal.

Como não é possível enquadrar a eutanásia no artigo 122, resta claro que a mesma integra o artigo 121 do Código Penal vigente. Contudo acredita-se ser sobremodo grave a pena de homicídio simples para a morte piedosa, daí se encaixar o homicídio eutanásico na causa especial de diminuição de pena do § 1º do art. 121, a qual prevê:

Homicídio simples

Art. 121. Matar alguém:

Pena – reclusão, de 6 (seis) a 20 (vinte) anos.

Caso de diminuição de pena

§ 1º Se o agente comete o crime impelido por motivo de relevante valor social ou moral, ou sob o domínio de violenta emoção, logo em seguida a injusta provocação da vítima, o juiz pode reduzir a pena de um sexto a um terço.

Esse homicídio, mesmo privilegiado, não leva em conta se houve ou não consentimento da vítima para descaracterizar o crime, sendo analisado apenas sobre o prisma da relevância do valor social ou moral, ou o domínio de forte emoção, como estipula o artigo descrito. Neste sentido, vejamos o item 39 da Exposição de Motivos do Código Penal.

39. Ao lado do homicídio com pena especialmente agravada, cuida o anteprojeto do homicídio com pena especialmente atenuada, isto é, o homicídio praticado “por motivo de relevante valor social”, ou “moral”, ou “sob o domínio de emoção violenta, logo em seguida a injusta provocação da vítima.” Por “motivo de relevante valor social ou moral”, o anteprojeto entende significar o motivo que, em si mesmo, é aprovado pela moral prática, como por exemplo, a compaixão ante o irremediável sofrimento da vítima (caso de homicídio eutanásico), a indignação contra um traidor da pátria etc.

Enfim, quis o legislador definir a eutanásia como homicídio privilegiado, e, embora não o tenha feito expressamente, a melhor doutrina é a que se coaduna com este espírito da lei.

5. O ANTEPROJETO DE REFORMA DO CÓDIGO PENAL BRASILEIRO

O atual anteprojeto de Lei que altera dispositivos do Código Penal legisla sobre a questão da eutanásia em dois itens do artigo 121, cuja redação proposta é a seguinte:

Homicídio

Art. 121. Matar alguém:

Pena – reclusão, de seis a vinte anos.

(...)

Eutanásia

§ 3º. Se o autor do crime é cônjuge, companheiro, ascendente, descendente, irmão ou pessoa ligada por estreitos laços de afeição à vítima, e agiu por compaixão, a pedido desta, imputável e maior de dezoito anos, para abreviar-lhe sofrimento físico insuportável, em razão de doença grave e em estado terminal, devidamente diagnosticados:

Pena – reclusão, de dois a cinco anos.

Exclusão de ilicitude

§ 4º Não constitui crime deixar de manter a vida de alguém por meio artificial, se previamente atestada por dois médicos a morte como iminente e inevitável, e desde que haja consentimento do paciente ou, em sua impossibilidade, de cônjuge, companheiro, ascendente, descendente ou irmão.

O anteprojeto distingue, portanto, dois tipos de eutanásia: a ativa e a passiva.

O parágrafo terceiro do artigo 121 trata da eutanásia ativa direta, prescrevendo a pena abrandada, de 2 a 5 anos de reclusão. O comportamento não deixa de ser considerado criminoso, mas é punido com pena menor que a atual.

Além disso, o dispositivo descreve as condições que autorizam este enquadramento: se o autor do crime de homicídio for cônjuge, companheiro, ascendente, descendente, irmão ou pessoa ligada por estreitos laços de afeição à vítima, e agiu por compaixão, a pedido desta, imputável e maior de dezoito anos, para abreviar-lhe sofrimento físico insuportável, em razão de doença grave e em estado terminal, devidamente diagnosticados.

Significa dizer que, para gozar dos benefícios da morte piedosa nele tipificada, o agente não pode ser qualquer pessoa, mas precisa ter vínculo de parentesco ou afetivo com a vítima.

É fundamental no tipo o consentimento do ofendido, que só é válido se o mesmo estiver no pleno gozo de suas faculdades mentais, for imputável e maior de dezoito anos. Também é requisito que o mal que comete a vítima seja grave e irreversível. Destaque-se que apenas o

médico pode fazer o diagnóstico e atestar tal condição da vítima.

O parágrafo quarto do mesmo artigo, por sua vez, trata da eutanásia passiva ou também ortotanásia, e prevê uma causa de exclusão de ilicitude.

De sorte que, pelo anteprojeto, não é crime deixar de manter a vida de alguém por meio artificial, se previamente atestada por dois médicos a morte como iminente e inevitável e desde que haja consentimento válido do paciente.

Caso o enfermo esteja incapaz de consentir, o tipo aceita o assentimento de cônjuge, companheiro, ascendente, descendente ou irmão. Neste caso, não há a possibilidade de pessoa ligada por estreito vínculo de afeição à vítima consentir por ela. O tipo também traz o elemento compaixão e prevê o requisito de dois médicos atestando a morte do paciente como iminente e irremediável.

Analisando este trecho do anteprojeto de reforma do Código Penal Brasileiro, conclui-se que, embora se mantenha a eutanásia como crime, há um abrandamento da pena e é excluído o crime nos casos em que o agente deixa de manter a vida de alguém por meio artificial, desde que preenchidos os requisitos já vistos.

Tal proposta tem sido alvo de reiteradas e insistentes manifestações de repúdio, por diversas organizações, entidades ou pensadores contrários à previsão legal da eutanásia e, principalmente, à exclusão da ilicitude de tal ato.

O principal argumento contra este trecho do anteprojeto, diz respeito à garantia constitucional à vida, que é regida pelos princípios da inviolabilidade e irrenunciabilidade. Significa dizer que o direito à vida não pode ser desrespeitado, sob pena de responsabilização criminal, e tampouco pode o indivíduo renunciar a ele, já que é indisponível.

Para dar validade à previsão, argumenta-se que o direito à vida não consiste apenas em manter-se vivo, mas em se ter vida digna quanto à subsistência. Neste sentido, os entusiastas da eutanásia questionam como poderia o direito à vida estar ameaçado, quando o indivíduo não goza do direito à vida em sua plenitude, nem sequer se pode alegar que ele apresente vida digna, pois não pode usufruir um nível de vida adequado, estando privado de muitos direitos por sua condição clínica.

Assim, questiona-se se a eutanásia prevista no anteprojeto é mesmo uma ameaça à inviolabilidade do direito à vida e, ainda, se não estaria violando os demais direitos fundamentais, como a liberdade e a dignidade.

Maria Helena Bromberg, primeira psicóloga a se especializar na tarefa de preparar pacientes terminais e seus familiares para a morte, afirma:

Precisamos pensar mais nesse assunto. Temos que nos preparar para morrer – dizer aos nossos familiares de que forma queremos ser tratados, que procedimentos médicos queremos e quais não queremos, para quem deixaremos as coisas de que gostamos. Isto tudo enquanto estamos bem e com saúde (BROMBERG apud BURGIERMAN, 2001, p. 50).

A despeito do ensino da psicóloga, legalizar a eutanásia não é sinônimo de preparar pacientes terminais e seus familiares para uma morte iminente e sim de institucionalizar a morte de pacientes terminais.

Não cabe ao legislador nem ao direito normatizar o que é uma vida digna ou uma vida que ‘vale a pena se viver’. Ora, permitir a eutanásia expressamente na legislação é uma declaração formal do estado de que o avanço de doenças ao estágio terminal torna a vida do indivíduo menos valiosa que a dos indivíduos saudáveis e, conseqüentemente, não merecedora da proteção estatal.

Sob a aura da piedade e da caridade, o Estado que deveria ser o guardião da inviolabilidade do direito à vida, sobretudo das vidas que se encontram sob ameaça, se torna o algoz dos pacientes terminais, deixando a cargo de outras pessoas qual é a hora de morrer.

Se a vida é indisponível, não cabe nem mesmo a seu titular definir a hora de morrer, do contrário o artigo 122 já teria sido revogado.

A eutanásia, no Anteprojeto de Reforma do Código Penal, é apenas um reflexo do individualismo que impera na atualidade. Entretanto o Estado não visa nem deve visar ao individual e sim o coletivo e o social. Liberar a eutanásia abre um precedente de insegurança jurídica que provavelmente nos criará mais problemas do que soluções.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como observou-se, a vida, além de ser um direito inviolável do cidadão, é também um direito social, cuja proteção é indispensável à vida em sociedade. Também, demonstrou-se que a eutanásia viola esse bem jurídico e é merecedora de sanção estatal.

Nas várias espécies vistas, conclui-se que apenas a eutanásia ativa indireta (ou duplo efeito dos medicamentos) e a eutanásia passiva (ou ortotanásia) devem ser indiferentes penais, afinal, no primeiro caso, o que se busca é a cura e o alívio de dores. Proibir medicamentos com efeitos colaterais seria um retrocesso nos avanços feitos pela ciência médica em sua luta contra as enfermidades.

No segundo caso, é meramente porque não é possível obrigar ninguém a se tratar de uma

enfermidade nem a dar continuidade a um tratamento. E, caso deixe enfermidades graves seguirem o seu curso sem interferências médicas ou cirúrgicas, a própria natureza se encarrega de trazer a morte. Por mais que seja dever do Estado proteger a vida, não cabe a ele proibir a morte de acontecer, quando esta se dá de forma natural.

Eutanásia ativa direta é uma interferência humana para acelerar a morte. Neste caso, não é a doença que mata, mas a interferência, sendo, portanto, delito de homicídio, ainda que por compaixão. Ao longo da história legislativa brasileira, a eutanásia sempre foi crime, tendo variação apenas nas penas, que ora eram mais brandas, ora mais rígidas.

Concluí-se que a legislação penal deve primar pela proteção da vida e que a previsão expressa do homicídio eutanásico no Anteprojeto de Reforma do Código Penal é inconstitucional, equivocada e gera insegurança jurídica. Enfim, defende-se que tutelar a vida não é uma faculdade do Estado, mas um dever tácito no tocante ao contrato social que precede as civilizações e é expresso nas constituições sociais e na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Assim, o Estado brasileiro não deve aprovar a previsão da eutanásia no Anteprojeto de Reforma do Código Penal. E antes de se preocupar com mecanismos que assegurem o direito à morte, criar mecanismos de efetiva proteção à vida.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS ADVOGADOS DE SÃO PAULO. **Anteprojeto de lei do código penal**. Banco de dados. Disponível em <<http://www.aasp.org.br/cpenal1.htm>> Acesso em 12 mar 2005.

ASÚA, L. Jiménez de. **Liberdade de amar e direito a morrer**. Vol. 1 e 2. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

AZEVEDO, Reinaldo. **O assassinato de Terri Schiavo e o direito de regar gerânios**. Primeira leitura. nº1413, 2005. falta local

BRANDÃO, Cláudio. **Teoria Jurídica do Crime**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BRUNO, Aníbal. **Direito penal: parte geral**. Tomo I. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1959.

BUJÁN, Federico Fernández de. **La vida, principio rector del derecho**. Madrid: Dykinson, 1999.

BURGIERMAN, Denis Russo. **O direito de morrer**. Revista Super Interessante. ano 15. número 13. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

CRETELLA, José. **Comentários à constituição de 1988**. (faltam dados da revista: número, volume etc). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. incluir página inicial-final do artigo (exemplo: p. 15-35)

CUNHA, Maria da Conceição Ferreira. **Constituição e crime: uma perspectiva da criminalização e da descriminalização**. Porto: Universidade Católica Portuguesa, 1995.

DEL VECCHIO, Giuseppe. **Morte Benéfica**. Torino: Fratelli Bocca, 1928.

DINIZ, Maria Helena. **O Estado Atual do Biodireito**. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.

DWORKIN, Ronald. **El dominio de la vida: una discusión acerca del aborto, la eutanasia y la libertad individual**. Barcelona: Ariel, 1994.

GARCIA, Maria. **Limites da Ciência: A dignidade da pessoa humana. A Ética da Responsabilidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

GOMES, Luiz Flávio (org). **Código penal, Código de processo penal e constituição federal**. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. ver observação para Cretella.

HORTA, Marcio Palis. **Eutanásia: problemas éticos da morte e do morrer**. Bioética. Vol.7. nº 1.1999.

HUMPHRY, Derek. **A solução final: justificativa e defesa da eutanásia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

HUNGRIA, Néelson, **Ortotanásia ou eutanásia por omissão, sob o ponto de vista jurídico penal**, Revista dos Tribunais. Ano 87. Vol. 752, 1998.

JAKOBS, Günther. **Suicídio, Eutanásia e Direito Penal**. São Paulo: Manole, 2003.

LUISI, Luiz. **Bens Constitucionais e Criminalização**. Revista do Centro de Estudos Judiciários da Justiça Federal. Ano II. nº4. 1998.

MINAHIM, Maria Auxiliadora. **Direito penal e biotecnologia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MIR, José Cerezo. **Curso de derecho penal español**. Madrid: Tecnos, 1993.

PASCHOAL, Janaina Conceição. **Direito penal**: parte geral. São Paulo: Manole, 2003.

PESSINI, Léo. **Eutanásia**: por que abreviar a vida? São Paulo: Edições Loyola, 2004.

PIERANGELI, José Henrique. **Os códigos penais do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

PINHO, Ruy Rebelo. **História do direito penal brasileiro**. São Paulo: Burshatsky/ Edusp, 1973.

PRADO, Luiz Régis. **Bem Jurídico-Penal e Constituição**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997.

RIBEIRO, C. J. de Assis. **História do direito penal brasileiro**. Rio de Janeiro: Zélio Valverde, 1943.

RIOS, Rodrigo Sanches. **O Crime Fiscal**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998.

ROXIN, Claus. **A apreciação jurídico penal da eutanásia**. Banco de Dados. Disponível em <www.ibccrim.org.br> Acesso em: 30 set 2005.

SÁ, Maria da Fátima Freire de. **Direito de morrer**: eutanásia, suicídio assistido. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

SANTOS, Maria Celeste Cordeiro Leite dos. **O equilíbrio do pêndulo**: a bioética e a lei, implicações médico-legais. São Paulo: Ícone, 1998.

SINGER, Peter. **Ética prática**. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

WELZEL, Hans. **Derecho penal aleman**: parte general. 4ª ed. Castellana. Trad. Juan Bustos Ramírez y Sergio Yañes Peres. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1997.

INFORMES PARA PUBLICAÇÃO

Os trabalhos enviados para a Revista SCIENTIA UNA deverão seguir as seguintes normas de publicação:

- Os originais devem ser inéditos, ou seja, não podem ter sido publicados em outras revistas impressas ou virtuais, bem como em nenhum outro veículo de comunicação. Devem ser encaminhados com o número mínimo de 5 e máximo de 20 páginas, impressos e em CD (Word; caracteres: times new roman, fonte 12; espaçamento entrelinhas: 1,5).
- As páginas do trabalho devem obedecer à seguinte configuração: 3 cm margem superior; 2 cm margem inferior; 3 cm margem esquerda; 2 cm margem direita.
- Os artigos devem ser precedidos de resumos em português e em inglês (abstract) com aproximadamente 250 palavras, além de palavras-chave em português e inglês (keywords) com, no máximo, 05 palavras.
- As citações devem ser apresentadas de acordo com a NBR 10520 (adotando-se o sistema autor-data) da ABNT.
- As referências devem ser mencionadas de acordo com a NBR 6023 da ABNT e apresentadas em ordem alfabética no final do texto.
- O Conselho Editorial poderá sugerir modificações no texto, sem com isso violar o conteúdo e idéias do autor, a quem caberá realizar tais modificações.
- Os artigos devem ser enviados sem a identificação do autor. Em folha separada, deverá ser apresentado o nome completo do autor, acompanhado da titulação a ser publicada, além de e-mail e telefone.
- Não serão pagos direitos autorais.

O prazo para entrega de trabalhos para o próximo número da revista será fevereiro de 2008. Os artigos para apreciação do Conselho deverão ser encaminhados ao CAC FOCCA, ao Coordenador Prof. Tibério Pedrosa Monteiro, através do e-mail: cac@focca.com.br



www.focca.com.br

FOCCA, R. do Bonfim, 37, Carmo, Olinda - Fone: (81) 3429.3696