

***In Focus 2***  
*Ciências Humanas e Sociais Aplicadas*

© 2011 by Autor(a)

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Acácio José Santa Rosa (CRB - 8/157)**

I 36

IN FOCUS 2 / Walkiria Martinez Heinrich Ferrer ... [et al.](organizadores) – Marília:

UNIMAR, São Paulo: Arte & Ciência, 2011.

234 p. 21 cm

Obra coletiva

ISBN - 978-85-61165-65-9

1. Administração. 2. Ciências Contábeis. 3. Cooperativismo.  
4. Direito ambiental. 5. Serviço Social. I. Ferrer, Walkiria Martinez Heinrich  
CDD - 658  
- 657  
- 360  
- 334  
- 344

Índices para catálogo sistemático

1. Administração : 658  
2. Ciências Contábeis : 657  
3. Serviço social : 360  
4. Cooperativas : Economia 334  
5. Direito social : 344

Proibida toda e qualquer reprodução desta edição por qualquer meio ou forma, seja ela eletrônica ou mecânica, fotocópia, gravação ou qualquer meio de reprodução, sem permissão expressa do editor. Todos os direitos desta edição, em língua portuguesa, reservados à Editora Arte & Ciência

**Editora Arte & Ciência**

Rua Dos Franceses, 91 – Morro dos Ingleses  
São Paulo – SP - CEP 01329-010  
[www.arteciencia.com.br](http://www.arteciencia.com.br)

**Editora UNIMAR**

Av. Higino Muzzi Filho, 1001  
Campus Universitário - Marília - SP  
Cep 17.525-902 - Fone (14) 2105-4000  
[www.unimar.com.br](http://www.unimar.com.br)



Papel Reciclado: a Universidade de Marília preservando o meio ambiente.

# *In Focus 2*

## *Ciências Humanas e Sociais Aplicadas*

### **ORGANIZADORES**

Walkiria Martinez Heinrich Ferrer  
Andreia Cristina Fregate Baraldi Labegalini  
Cláudio Natal Jarreta  
Francis Marília Pádua Fernandes  
Marisa Livia Brançam de Freitas



2011

***Direção Geral***

Henrique Villibor Flory

***Supervisão de Editoração***

Benedita Aparecida Camargo

***Diagramação***

Rodrigo Silva Rojas

***Capa***

Rodrigo Silva Rojas

***Revisão***

Letizia Zini Antunes

***Conselho Editorial Acadêmico******Coordenação Geral***

Suely Fadul Villibor Flory

Ana Gracinda Queluz – UNICSUL

Anamaria Fadul – USP/UMESP

Antonio Celso Ferreira – UNESP

Arilda Ribeiro – UNESP

Antonio Hohlfeldth – PUC-RS

Antonio Manoel dos Santos Silva – UNESP/ UNIMAR

Benjamim Abdala Junior – USP

Daniel Paulo Ferreira – Univ. São Marcos/FATEC - Centro Paula Souza

Jussara Suzi A. Nasser Ferreira – UNIMAR

Letizia Zini Antunes – UNESP

Lucia Maria Gomes Corrêa Ferri – UNESP/UNOESTE

Maria de Fátima Ribeiro – UNIMAR

Maria do Rosário Gomes Lima da Silva – UNESP

Raquel Lazzari Leite Barbosa – UNICAMP/UNESP

Romildo A. Sant’Anna – UNESP/UNIMAR

Sueli Cristina Marquesi – PUC-SP

Tereza Cariola Correa – USP/UNESP

Terezinha de Oliveira – UNESP/UEM

Walkiria Martinez Heinrich Ferrer – UNESP/UNIMAR

UNIMAR

REITOR

Dr. Márcio Mesquita Serva

VICE-REITORA

Prof<sup>ª</sup> Regina Lúcia Ottaiano Losasso Serva

PRÓ-REITORA DE AÇÃO COMUNITÁRIA

Prof<sup>ª</sup> Maria Beatriz de Barros Moraes Trazzi

PRÓ-REITOR DE GRADUAÇÃO

Prof. José Roberto Marques de Castro

PRÓ-REITORA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>a</sup> Suely Fadul Villibor Flory

ORGANIZAÇÃO E PREPARAÇÃO DE TEXTOS

Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>a</sup> Walkiria Martinez Heinrich Ferrer

SECRETARIA

Léia Alves da Silva

Os textos da presente obra é de exclusiva responsabilidade de seus autores.

Endereço para correspondência

UNIMAR – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas - Bloco II

Av. Higyno Muzzi Filho, 1001 – Marília/SP – CEP 17525-902 Brasil

Tel: (014) 2105-4000 – <http://www.unimar.br>

Órgão financiador da publicação: UNIVERSIDADE DE MARÍLIA



## Sumário

**Apresentação** ..... 09

**Gestão da qualidade: avaliação do processo de implementação da iso 9001 no laboratório *Instituto Vida* da cidade de Marília-SP**

Marisa Livia Braçam de Freitas

Lígia Franciele M. de Macedo ..... 11

**Gestão de resíduos sólidos na atividade empresarial: estudo de caso - Empresa Sasazaki Indústria e Comércio Ltda.**

Adriana Migliorini Kieckhöfer

Cristiane Klein Sasazaki

Dayane Crisdine dos Santos

Janaina Rodrigues Neves

Lafís Ferreira da Silva

Priscila Munhoz ..... 49

**A construção histórica dos Direitos Humanos e do direito à educação no Brasil: os desafios do momento atual**

Gisele Gelmi

Marcela Fogolin Beneditti de Agostinho ..... 89

**Direito de Família: guarda compartilhada**

Eliane Moreira

Marcela Fogolin Beneditti de Agostinho ..... 127

---

**Formação continuada para educadores de deficientes auditivos  
na rede municipal de educação de Marília-SP**

Inaiara Bartol Rodrigues

Renata Maria Araujo Ensina de Oliveira

Roseli Cristina Cedran ..... 167

**Licitação pública: um caminho a ser percorrido  
e cumprido pela administração pública**

Ademir de Oliveira

Daniela Colombo

Miriam Colombo ..... 195

**SOBRE OS AUTORES ..... 231**

## APRESENTAÇÃO

Na atualidade, a efetivação da pesquisa científica constitui um diferencial de excelência para o ensino superior. Nesse sentido, a publicação da presente edição da coletânea *In Focus* – Ciências Humanas e Sociais Aplicadas possibilita a continuidade da disseminação dos resultados da atividade científica desenvolvida pelo corpo discente e docente da Universidade de Marília.

Os artigos apresentados pelos cursos de Administração, Ciências Contábeis, Direito e Pedagogia foram criteriosamente selecionados dentre os inúmeros trabalhos desenvolvidos pelos cursos da Área de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas da Universidade de Marília.

Os Conselhos de Curso da Graduação em Administração e Ciências Contábeis elegeram os trabalhos que se destacaram pela seriedade e empenho de seus autores, proporcionando investigações de extrema importância, tanto à comunidade acadêmica como ao meio profissional.

Os trabalhos do curso de Graduação em Direito, apresentados nessa edição, foram classificados em primeiro e segundo lugares no Concurso de Monografias do curso de Direito, evento realizado em conjunto com o corpo docente do Programa de Mestrado em Direito, propiciando, além da divulgação dos

trabalhos científicos, a perfeita integração entre graduação e pós-graduação da Universidade de Marília.

O curso de Graduação em Pedagogia está representado pela monografia premiada com o primeiro lugar na categoria Iniciação Científica, Área de Humanas e Sociais Aplicadas, do VIII Simpósio de Iniciação Científica e IV Encontro de Pós-graduação da Universidade de Marília, um dos eventos realizados pela Instituição para promover a disseminação dos resultados das atividades de pesquisa desenvolvida pelos diversos cursos de graduação e pós-graduação da Universidade de Marília.

A Universidade de Marília apresenta a segunda edição da Coletânea *In Focus*, com a certeza de sua valiosa contribuição ao universo acadêmico e à efetivação da qualidade do ensino superior no Brasil.

Não fosse a competência e a paciência da professora Walkiria Martinez Heinrich Ferrer, jamais chegaríamos à publicação deste número, bem como não estaríamos na edição do IX Simpósio de Iniciação Científica a ser realizado ainda neste ano. Obrigado, Professora.

José Roberto Marques de Castro  
Pró-reitor de Graduação da Universidade de Marília

## **Gestão da qualidade: avaliação do processo de implementação da iso 9001 no laboratório “Instituto Vida” da cidade de Marília – SP**

Marisa Lívia Braçan de FREITAS  
Lígia Franciele M. de MACEDO

A prática da melhoria nas organizações é o princípio para a manutenção de sua competitividade no mercado. O conceito de melhoria contínua acompanha a evolução da qualidade. Segundo Crosby, citado por Mendes et al. “aqueles que aprendem a gerenciar a qualidade transformam-na em vantagem para a empresa”(2007, p. 8).

O Sistema de Gestão da Qualidade deve ser estruturado com o objetivo de priorizar o cliente, integrar as atividades da organização, definir estratégias para obter a qualidade, conscientizar toda a organização, controlar todos os processos, estimular e implantar a melhoria contínua.

A partir dos anos 1960, os assuntos ligados à gestão emergiram na medicina laboratorial. Nas décadas de 70 e 80, iniciou-se o aprimoramento gerencial, devido à necessidade da ampliação do conhecimento neste assunto.

A escolha do laboratório *Instituto Vida* para esta pesquisa deve-se à certificação que a empresa obteve no ano de 2007. O gestor do laboratório clínico, para ser bem-sucedido em suas atividades, deve preocupar-se não apenas em alcançar e manter o

desempenho, como também em identificar as expectativas dos seus clientes e atender a elas.

A Administração, por seu caráter multidisciplinar, proporciona o desenvolvimento de estudos que demonstram sua aplicabilidade à prática organizacional. Assim, este estudo procura direcionar seus resultados para a compreensão efetiva da importância da ISO 9001 (melhoria contínua) no “Instituto Vida”, ou seja, buscou identificar as principais barreiras encontradas durante o processo de implementação do sistema de gestão da qualidade e como estas barreiras foram superadas para que a certificação ISO 9001 fosse alcançada.

## 1 Qualidade ao longo da história

A qualidade, há muito tempo, já se encontra nas atividades realizadas pelo homem. Enquanto objeto de atenção gerencial, ela pode ser identificada desde o início da atividade manufatureira, em que a prioridade era o trabalho artesanal. Nesta época existiam os mestres-artesãos e o seu papel principal era observar o trabalho dos aprendizes para conseguir controlar a qualidade e era evitar falhas no processo de manufatura.

No início do século 20, ocorre a grande mudança: as organizações manufatureiras passam a ser dominadas pelas indústrias e as produções passam a ser feitas em grande escala. Em vista desse aumento da produtividade, os processos de trabalho também se alteram. As organizações passam a trabalhar com base nos estudos de grandes estudiosos como Henry Ford, que trouxe a divisão do trabalho em tempos e movimentos. Além desta teoria, muitas outras surgiram e são utilizadas até hoje em grandes e pequenas empresas representando avanço as organizações.

Nesse período surge a atividade de inspeção. As empresas estavam produzindo em grande escala e utilizando maquinários e equipamentos que auxiliavam na produção, sendo a mão de obra um grande fator para desenvolver os produtos. Já existia, então,

grande preocupação com a uniformidade dos produtos e, para obter sucesso nos resultados, as empresas passam a ter inspetores, com a responsabilidade de examinar o produto final e separar os defeituosos, a fim de evitar a comercialização de um produto que poderia comprometer o nome da empresa no mercado.

Pode-se caracterizar este período como a primeira fase do movimento da qualidade e o início da atividade voltada para este objetivo de forma científica e sistematizada. A administração científica, introduzida por Taylor, e a criação de postos de inspetores de fábrica consolidam esta etapa nos anos 20 do século passado (ISO 9001, 2008).

Com a evolução da atividade de inspeção, criam-se departamentos que não existiam nas organizações, como o departamento de engenharia de produção, que utiliza o instrumental estatístico voltado para a medição e o controle da qualidade.

Na concepção deste grupo de pesquisa era impossível que duas peças fossem exatamente iguais. Admitia-se a existência de um certo grau de variabilidade entre os produtos, em função da matéria-prima, da máquina ou do operador. Isso fez com que todos tomassem uma nova postura em relação à possível variação da produção e, desde então, as empresas passaram a preocupar-se em produzir em grande escala com um grau de variação que não levasse efetivamente a problemas. Essas ideias deram origem ao controle estatístico por amostragem, com a criação de técnicas de limites de variação aceitável durante todo o processo fabril e não apenas no final da produção.

Um acontecimento que influenciou e elevou a exigência de qualidade e confiabilidade foi a Segunda Guerra Mundial. Os armamentos deveriam ser produzidos em grande escala, com alta qualidade e confiabilidade. O uso do controle estatístico do processo por amostragem passou a predominar, permitindo ganho de produtividade e qualidade na indústria. Nos anos 40, o controle da qualidade passa a ser uma disciplina nos cursos de engenharia, fazendo com que a qualidade avançasse ainda mais.

Carpinetti, Miguel e Gerolamo (2007) comentam que, até o início dos anos 1950, quando se falava de qualidade do produto, entendia-se apenas como sinônimo de perfeição técnica do produto, ou seja, buscava-se o resultado final do produto, que devia conferir com o projeto. A partir da década de 50, com trabalhos de Joseph Juran, Deming e Feigenbaum, as pessoas começam a associar qualidade não apenas ao grau de perfeição técnica, mas também à sua adequação aos requisitos do cliente. Nesse mesmo período, por volta da Segunda Guerra Mundial, o Japão, motivado pela necessidade de reconstrução da economia, faz uma grande evolução no gerenciamento das empresas. Criaram-se, então, quatro elementos básicos no processo de evolução da qualidade: a quantificação dos custos da qualidade, o controle total da qualidade, a engenharia da contabilidade e o programa de zero defeito. Inicia-se, assim, a Era da Garantia da Qualidade, cujo objetivo era prevenir os problemas, porém usando mais do que técnicas estatísticas.

A Quantificação dos Custos da Qualidade foi primeiramente apresentada em 1951, por J. Juran, em seu livro *Quality control handbook*. Segundo o autor, todas as empresas só teriam a perder se não aplicassem uma gestão de qualidade, visto que os custos da não qualidade levariam a organização a perder em função de ter defeitos na produção, com consequência no seu produto final. Enfatiza, também, a questão do sobretrabalho e retrabalho. Tudo para buscar uma melhor satisfação dos seus clientes.

Em 1956, Armand Feigenbaum dá um grande avanço para a qualidade com o início da teoria do Controle Total da Qualidade, partindo da premissa que qualidade envolve toda a organização e não é um trabalho isolado do departamento de controle. Desde a concepção, passando pela fabricação, até a chegada do produto para os consumidores de forma que possa satisfazer as suas necessidades, a qualidade é objeto de toda a organização. Todos devem estar envolvidos e trabalhar pelo mesmo objetivo,

desde a alta gerência até os setores operacionais. A qualidade passou a ser, então, uma questão de sobrevivência no mercado e o objetivo maior da gerência das organizações.

Outro componente importante, desenvolvido pelos mesmos autores, é a Engenharia de Confiabilidade, cujo objetivo era garantir a durabilidade e bom funcionamento do produto ao longo do tempo. Outro programa criado foi o de Zero Defeito, porque era preciso realizar o produto de uma só vez, sem nenhum defeito, evitando-se, desta forma, refazer um processo ou o produto por inteiro. Segundo Crosby *apud* Guinato (1996, p. 89), “zero defeito nada mais é do que fazer certo da primeira vez”. Já Schonberger declara que

Parece que as únicas alterações que se introduzem na organização se resumem à nomeação do coordenador do programa ZD (Zero Defeito) e da respectiva comissão; no tocante às técnicas, a única alteração é localizar as formas de ‘eliminar as causas das deficiências’ e pontos convenientes. (Schonberger, 1996, p. 90).

Posteriormente, houve grande avanço no conceito de satisfação do cliente e, conseqüentemente, com os custos de produção. A concorrência no mercado estava ficando cada vez maior, os clientes ainda mais exigentes, pela criação de leis e códigos de defesa do consumidor e, sobretudo, pela necessidade de as empresas produzirem mais e melhor com custos menores, ao mesmo tempo, dando nova amplitude aos programas de qualidade. Com todas as mudanças e exigências, a busca pela qualidade passou a ser um diferencial muito importante para a sobrevivência das empresas.

A qualidade passa, desde então, a ser um objetivo perseguido pela cúpula estratégica das organizações, tornando-se interesse das grandes corporações nos dias atuais, tanto no setor fabril como no setor de serviços.

Na contemporaneidade, a qualidade é encarada como um conjunto de atributos essenciais à sobrevivência das organizações num mercado altamente competitivo, objeto da gerência estratégica, líder do processo, que envolve planejamento estratégico, estabelecimento de objetivos e mobilização de toda a organização. Trata-se de uma história que teve começo no início do século 20 e hoje é um assunto indispensável para qualquer ramo de atividade com o seu ambiente externo (ISO 9001..., 2008).

### 1.1 Princípios de gestão

Os princípios de gestão são fatores importantes e relevantes para o modelo de sistema de gestão da qualidade definido pela ISO, atrelado à busca da qualidade total. Desta forma sempre que se for aplicar ou estudar de forma global o modelo de gestão da qualidade deve-se inicialmente ter conhecimento sobre os oito princípios de gestão, fundamentais para implementação dos requisitos e normas da qualidade estabelecida pela ISO 9000, 2000.

É importante observar e entender que os oito princípios estão interligados um ao outro de forma que, juntos, podem obter o resultado desejado e esperado. Segundo Carpinetti, Miguel e Gerolamo (2007), a gestão da qualidade é feita pelo princípio de melhoria contínua, foco no cliente e visão dos processos, à qual se liga a visão sistêmica da gestão do negócio. Quando se foca o cliente, a melhoria contínua e o comprometimento e envolvimento dos funcionários, sabe-se que isso depende, em grande parte, da liderança que existe na empresa.

O funcionário é uma peça fundamental para manter o foco no cliente, mas deve estar envolvido e comprometido com o negócio, sendo importante também quando se fala no processo de melhoria contínua e também nas decisões baseadas em fatos.

***Foco no cliente:***

A busca principal do sistema da qualidade ISO é cuidar da realização do produto para o atendimento dos requisitos dos clientes, e também reduzir desperdícios e custos da não qualidade.

Por esse motivo o foco no cliente é fator importante quando se busca a qualidade total, pois ele irá avaliar o seu produto e mostrará as tendências do mercado. É indiscutível que o sucesso e a competitividade dependem em grande parte do foco no cliente (Carpinetti; Miguel; Gerolamo, 2007).

***Liderança:***

A visão do líder em relação à gestão da qualidade deve abranger longo prazo, com o foco principal na qualidade. A liderança tem que buscar a satisfação de todos e criar um ambiente em que todos busquem atingir a qualidade e a melhoria contínua. Tendo-se em vista que aplicar uma nova técnica buscando a qualidade pode demorar um tempo para que todos possam se adaptar ao novo sistema, não deve ser descartada a cultura já existente dentro da organização. Para Carpinetti, Miguel e Gerolamo (2007), os novos princípios devem ser repetidos e sempre reforçados, até que todos os utilizem na prática e passem a ser irreversíveis.

***Envolvimento das pessoas:***

Não existe nada melhor em uma empresa do que pessoas que trabalhem motivadas e acreditem em seu trabalho. Mesmo que uma empresa tenha o total controle dos funcionários, determine normas e regras, para que tudo funcione com qualidade é importante que todos trabalhem com motivação e satisfeitos.

De acordo com Carpinetti, Miguel e Gerolamo (2007), as pessoas são a matéria-prima mais importante para que o produto seja realizado. Se for bem aproveitado, seu potencial certamente irá gerar bom resultados; caso contrário, poderá trazer grandes prejuízos. As pessoas não procuram apenas ter um salário, como

também desenvolver aptidões, oportunidade de participação e crescimento profissional.

### ***Abordagem por processos:***

De uma forma geral, processos são partes que, juntas, formam o resultado final. É importante, então, que todos os processos trabalhem em conjunto para haver bons resultados. Dentro dos processos se encontram informações, material, recurso; quando estes são gerenciados de forma correta, os resultados desejados são alcançados mais eficientemente.

### ***Visão sistêmica para gestão:***

A ISO 9000:2000 entende sistema como um conjunto de elementos que estão interrelacionados e que interagem entre si para gerenciar a qualidade.

Essa definição decorre do entendimento estabelecido pelos gurus da qualidade a partir da década de 50, de que a qualidade do produto e o atendimento dos requisitos dos clientes dependem de atividades ao longo do ciclo produtivo, na cadeia interna e externa de agregação de valor do produto. (Carpinetti; Miguel; Gerolamo, 2007, p.19).

Desta forma, é possível observar que um processo está inteiramente ligado ao outro, sendo importante que a empresa estabeleça uma visão global dos processos e das atividades, permitindo uma melhor visualização das relações entre as diferentes áreas e a necessidade de um gerenciamento sistêmico da qualidade.

### ***Melhoria contínua:***

A empresa deve buscar trabalhar os processos da melhor forma possível, buscando racionalizar as tarefas, de forma que ela possa atender aos requisitos dos clientes e, ao mesmo tempo, reduzir desperdícios. Com a implementação da ISO, estabelece-se um procedimento operacional padrão. Essa padronização

facilita a comunicação e compreensão, que busca um ambiente de melhoria contínua desses padrões (Carpinetti; Miguel; Gerolamo, 2007).

A padronização das atividades, visando ao atendimento de todos os seus objetivos, depende da liderança da administração da empresa.

### ***Tomada de decisão:***

Para se ter uma gestão da qualidade eficaz, as decisões devem ser tomadas com base em informações qualitativas ou quantitativas, dependendo da situação atual. Esse princípio faz com que os gestores desenvolvam a boa prática de fundamentar suas decisões em análise cuidadosa das informações coletadas (Carpinetti; Miguel; Gerolamo, 2007).

### ***Relação com fornecedores:***

A qualidade do produto ou serviço de uma empresa depende também da qualidade dos produtos ou serviços de seus fornecedores, e também do modo de fornecimento desses produtos. Desta forma, a empresa deve trabalhar com uma relação mutuamente benéfica entre ela e seus fornecedores (Carpinetti; Miguel; Gerolamo, 2007).

Com o objetivo de considerar a satisfação dos clientes, a norma ISO 9001 realizou uma revisão em sua estrutura, passando a considerar um modelo de gestão baseado em processos e na melhoria contínua.

## **1.2 Gestão da qualidade**

A gestão da qualidade está presente em toda organização que busca obter bons resultados em relação à qualidade, desde clientes, fornecedores e até mesmo seus funcionários. Uma empresa contempla em sua administração várias matérias e, entre elas, encontra-se a gestão da qualidade.

Mendes et al. (2007) afirmam que o sistema de gestão da qualidade deve ser organizado e aplicado com o objetivo de priorizar clientes, integrar as atividades da organização, esclarecer como se deseja obter a qualidade, conscientizar toda a organização, controlar os processos, estimular e implantar a melhoria contínua.

Sistema de gestão da qualidade pode ser definido como a estrutura organizacional da empresa, responsabilidade das pessoas envolvidas, procedimentos e recursos para implementar o gerenciamento da qualidade.

### 1.2.1 Planejamento da qualidade

Quando a empresa for realizar o seu planejamento da qualidade é importante que o mesmo esteja em harmonia com a visão, a missão da empresa ou, no caso, do laboratório, sendo um dos seus principais valores.

Planejamento da qualidade envolve a política da qualidade, os objetivos a serem atingidos, as estratégias estabelecidas, um sistema que irá garantir o sucesso em cada etapa da cadeia produtiva, as responsabilidades dos colaboradores, a maneira de abordar os clientes, o estabelecimento das inspeções periódicas, a descrição do tipo de ferramentas e método de mensuração que serão empregados e quais e quantos recursos serão utilizados (Mendes et al., 2007).

O planejamento estabelece um conjunto de providências que serão tomadas pelo executivo. Toda mudança que ocorre na organização deve ser documentada. O planejamento é um forte ajudante para a organização quando ocorrem mudanças, pois é ele quem auxilia, por exemplo, a entrada de novos funcionários, de novos processos, de novos produtos, alteração em layout, saída de algum produto, entre outros. Tais mudanças podem trazer necessidade de treinamento ou refazer alguma documentação. É nessa hora que todo o planejamento da qualidade, que já foi

elaborado anteriormente pela empresa, entra em ação, auxiliando para que todo o processo e toda a ideia da organização continuem mesmo com as mudanças.

É importante lembrar que pessoas que não estão treinadas, processos sem documentação, entre outros fatos, fazem com que, na hora de uma nova inspeção, a empresa não seja certificada.

### 1.2.2 Objetivos e estratégia da qualidade

Como o objetivo da qualidade é a determinação do resultado futuro que a empresa pretende atingir, é necessário ter o conhecimento da situação atual da empresa, para definir objetivos da qualidade, como a situação e o resultado futuro que se pretende atingir em termos de qualidade. Esses objetivos precisam ser claros, diretos, concisos e acompanhados sempre por um cronograma planejado, para que possa ser cumprida cada etapa estabelecida para atingir a qualidade. Necessitam ser coerentes com os objetivos estratégicos da organização para que possam ser alcançados.

A estratégia da qualidade está inteiramente ligada aos objetivos da qualidade que a empresa já tenha determinado e, desta forma, a estratégia entra como a maneira que será operacionalizada para se cumprir o que foi planejado.

Por meio dessa estratégia os funcionários saberão o caminho a ser percorrido, como também a metodologia para cumprir os objetivos pré-estabelecidos (Mendes et al., 2007).

### 1.2.3 A Política da Qualidade

A política da qualidade pode ser definida como a “porta de entrada” do sistema de gestão da qualidade. Este requisito requer que a empresa tenha seu planejamento estabelecido e que sua política seja adequada aos propósitos da organização (Mello et al., 2007).

Ela estabelece o comprometimento da administração com os conceitos da qualidade que devem ser compreendidos, implementados e garantidos por todos na empresa. A política da qualidade é de grande importância e sempre alinha a visão e a estratégia para o futuro da organização.

Para tanto, Mello et al. (2007) entendem que esse requisito da norma exige, ainda, que a política:

- Inclua o comprometimento com o atendimento aos requisitos e com a melhoria contínua da eficácia do sistema de gestão da qualidade.
- Proporcione estrutura para instituição e análise crítica dos objetivos da qualidade.
- Seja comunicada e entendida por toda a organização. Todos os colaboradores devem conhecer a política, entendê-la, pois tudo que eles fazem é para atendê-la e, assim, atingir os objetivos traçados.
- Seja analisada, crítica e periodicamente, para a manutenção de sua adequação.

#### 1.2.4 Delineamento dos processos e definição de responsabilidades

Processo, do latim *procedere*, é verbo que indica a ação de avançar, ir para frente (*pro+cedere*), conjunto sequencial de ações que objetiva atingir uma meta ou qualquer conjunto de atividades que empregue recursos capazes de transformar insumos em produtos.

Ao adotar a abordagem dos processos dentro da organização, que consiste na identificação e gestão dos processos e suas interação, identificados e descritos em todas suas faces, gera-se mais confiança na qualidade desses processos e na qualidade dos produtos ou serviços, fornecendo uma base mais sólida para a melhoria contínua e maiores níveis de satisfação.

### 1.2.5 Recursos aplicados à gestão da qualidade

A Direção da organização deve assegurar os recursos necessários e essenciais para se implementar a estratégia e os objetivos identificados (Mendes et al., 2007).

Dentre esses recursos podemos destacar as pessoas, sejam elas funcionários ou clientes, parceiros ou fornecedores; infra-estrutura; recursos financeiros e naturais e ambiente de trabalho, que podem ser organizados em tangíveis (que podem ser tangidos, tocados ou apalpados) como instalações ou equipamentos, ou intangíveis (bens que não têm existência física, que não se podem tocar; impalpável, intátil, intocável) como propriedade intelectual, por exemplo.

### 1.2.6 O controle da qualidade

O controle da qualidade deve ser exercido por todos na empresa, de forma harmônica e sistemática (Mendes et al., 2007).

Os objetivos do controle da qualidade são:

- Identificar e solucionar prioritariamente as não conformidades;
- Discutir, analisar e decidir, seguindo dados fundamentados, os fatos verificados;
- Buscar prevenir com mais intensidade que realizar ações corretivas;
- Impedir que, no final do processo, haja produtos ou serviços com defeito;
- Evitar que se repitam não conformidades pela mesma causa;
- Respeitar os funcionários em seus limites e habilidades.

### 1.2.7 Auditorias da Qualidade

Segundo Mello et al. (2007, p. 169),

auditoria é um processo sistemático, documentado e independente para obter evidência da auditoria e avaliá-la objetivamente para determinar a extensão na qual os critérios de auditoria são atendidos.

A implantação de um Sistema de Gestão de Qualidade em uma empresa deve ser monitorizada para avaliar todos os seus aspectos, também para orientar as pessoas e demonstrar a melhoria contínua da organização pela qualidade. As auditorias fazem verificação periódica do sistema implantado para proceder a ajustes necessários.

Existem três tipos de auditorias: auditoria de sistema, de processo e de produto. Todas elas podem ser realizadas por equipes internas ou externas. As internas devem ser realizadas em intervalos planejados, normalmente de seis em seis meses antes das auditorias externas de certificação ou manutenção do sistema de gestão da qualidade.

Nas auditorias externas há verificação do sistema implantado por auditores que não pertencem à empresa que está sendo auditada, de maneira independente, portanto.

A auditoria de produto avalia se os produtos estão em conformidade com as especificações estabelecidas. Nas auditorias de processo avaliam-se os operadores, os processos, os padrões técnicos e os equipamentos. As auditorias de sistema verificam se a política da qualidade e o sistema de gestão da qualidade foram perfeitamente compreendidos e aplicados, observando-se a ocorrência de melhorias no gerenciamento cotidiano das rotinas de trabalho.

Segundo Mendes et al. (2007), as auditorias caracterizam-se por:

- Legitimidade: para que possam acontecer, devem ser autorizadas pela alta direção;

- Comparabilidade: permitem a comparação entre os procedimentos das boas práticas e aquilo que realmente é praticado na empresa;
- Programação: planejar e divulgar com antecedência;
- Transparência: serem realizadas com o conhecimento prévio das pessoas e ciência de que os fatos por elas revelados serão abordados e discutidos;
- Estímulo às ações corretivas, no sentido do aprimoramento;
- Independência, em relação aos auditados.

As auditorias de qualidade têm por objetivo medir a eficácia do processo de implantação do Sistema da Qualidade e o seu acompanhamento, verificar a qualidade do serviço/produto e propor melhorias, determinar a eficiência da inspeção. Elas devem ser praticadas para auxiliar as pessoas, cooperando para melhorar a qualidade de vida de todos na empresa. O processo de auditorias deve agir como orientação, promovendo a qualidade e não apenas inspecionando-a.

### 1.2.8 Gestão de Não Conformidades

Não conformidade é o não atendimento de um requisito que foi escrito e detalhado de um produto ou serviço. Em qualquer etapa de um processo é necessário que haja a identificação, o relato e a correção das não conformidades.

A ação de eliminar uma não conformidade detectada e impedir a sua reincidência é feita através de uma ação corretiva. Enquanto ação preventiva é aquela ação tomada para eliminar a causa de uma não conformidade potencial ou outra situação potencialmente indesejável, impedindo a sua ocorrência. (ABNT apud Mendes et al., 2007, p. 97).

As medidas de ação de correção e/ou preventiva devem ser verificadas em tempo hábil pelos envolvidos, visando à melhoria contínua do sistema implantado. Deve ser avaliada a importância dos problemas, sua influência nos custos, no desempenho do produto, na segurança, na satisfação de clientes e de todas as partes interessadas. O monitoramento deve ser feito para assegurar que as metas desejadas sejam cumpridas (Mendes et al., 2007). Toda vez que um produto não conforme for corrigido, a organização deve monitorar para mostrar que a não conformidade foi aplicada de acordo com os requisitos especificados (Mello et al., 2007).

### 1.2.9 Controle de documentos e dados

Um sistema de qualidade consiste em uma estrutura operacional de trabalho documentada em procedimentos técnicos e gerenciais.

Tal documentação assegura o direcionamento das ações, permitindo a consistência e a comunicação do propósito dessas ações, ampliando a satisfação do cliente quanto à qualidade e aos custos. É uma atividade que agrega valor à empresa, pois contribui para a melhoria da qualidade (Mendes et al., 2007).

Existem algumas categorias de documentos, como aqueles que descrevem como o Sistema da Gestão da Qualidade é aplicado ao produto ou ao serviço, as especificações que estabelecem os requisitos dos produtos ou serviços, as instruções de trabalho, atividades e processos e os registros que evidenciam as atividades realizadas ou seus resultados alcançados. Cada empresa define a extensão da documentação e a maneira como será utilizada, pois depende muito do tamanho da organização, do seu tipo de atividade, das necessidades dos clientes e do grau de necessidade em demonstrar o atendimento dos requisitos que serão especificados.

### 1.2.10 Medição, monitoramento e análise de dados

A medição e o monitoramento dos processos devem ser feitos visando a demonstrar a capacidade deles em alcançar os resultados que foram planejados.

As características dos produtos ou serviços também necessitam ser medidas e monitoradas em estágios apropriados nas etapas de sua realização, para que tenha certeza que os seus requisitos estejam sendo atendidos corretamente. (ABNT, 2007, p. 99).

“Na busca de maior precisão, torna-se importante analisar criticamente estes métodos de monitoramento de desempenho preconizados, questionando-se sobre a sua utilidade e praticidade” (Koepke apud Mendes et al., 2007, p.97), porque todas as medidas têm:

- Um sujeito: o que será medido?
- Uma função: qual é a proposta da medida?
- Objetivo da medida: o que se deseja ou não obter?

O mais importante para a medição é apoiar o sistema de melhorias.

No início existem barreiras à implantação das medições, porque geralmente as pessoas temem o mau uso dos dados gerados e, se é exigido um certo grau de disciplina para obter medidas contínuas e confiáveis e não há cultura na empresa, essas barreiras crescem.

### 1.3 O papel da iso na gestão da qualidade

A gestão da qualidade, até meados do século passado, era voltada para a inspeção e o controle dos processos de fabricação

e para conferir se os resultados estavam de acordo com as especificações exigidas.

Nas últimas décadas, ganha uma nova dimensão, segundo a qual a adequação do produto ao uso depende de várias atividades ao longo de sua cadeia produtiva, estando voltada à plena satisfação do cliente, garantindo a adequação do produto ao uso que se esperava dele.

Essa visão da qualidade impulsiona uma nova cultura organizacional e uma inovadora forma de gerenciamento e fica conhecida e associada à Gestão pela Qualidade Total, que Juran (1990, *apud* Carpinetti; Miguel; Gerolamo, 2007, p. 9) conceitua como “o sistema de atividades dirigidas para atingir clientes satisfeitos (*delighted*), empregados com responsabilidade e autoridade (*empowered*), maior faturamento e menor custo”.

A partir da década de 1980, Gestão da Qualidade associa-se à fundamentação proposta pela *International Organization Standardization* (ISO).

Um breve histórico será apresentado para contextualizar o seu papel na definição e divulgação das normas e sua função na organização na gestão da qualidade, destacando que as normas da ISO 9000 impulsionam e permitem o avanço e o atual estágio da evolução da gestão da qualidade nas organizações.

A ISO, criada em 23 de fevereiro de 1947, tem seu escritório-base sediado em Genebra, na Suíça, com o intuito de facilitar a coordenação internacional e a unificação de padrões técnicos, visando principalmente a atingir os padrões de gestão nos aspectos de segurança e de exigências legais, atendendo os setores de produção de bens tangíveis e serviços à sociedade em geral.

Presente em 148 países com mais de 13.700 normas internacionais, em diversos setores, é uma organização não governamental, em que cada país membro possui uma entidade nacional junto aos comitês da ISO. ISO não é uma sigla e sim um nome.

## 1.4 Gestão da qualidade na medicina laboratorial

Em todas as empresas de saúde há aplicação dos Sistemas de Gestão de Qualidade. Os Laboratórios Clínicos preocuparam-se, ao longo do tempo, em assegurar que os exames tivessem um controle estatístico e as etapas do processo produtivo fossem bem rigorosas. O nível de exigências em relação à qualidade dos produtos e serviços se elevou e, como consequência, as fontes pagadoras reduziram os custos, modificando a relação entre os fornecedores de produtos de laboratórios com os clientes. Por causa destas duas necessidades, reduzir custos e melhorar a qualidade, surgiu a Gestão da Qualidade Total (Mendes et al., 2007). Com a aplicação dessas práticas na gestão laboratorial, buscaram-se resultados como responsabilidade nos níveis de procedimentos, melhoria nos indicadores de eficiência e eficácia, diminuição de retrabalho e otimização da produtividade com o menor custo final. Há uma renovação nas interligações dos processos em todos os níveis, em que as estruturas de comando transformam-se em estruturas de apoio.

Westgard (1991 apud Mendes et al., 2007, p. 104) afirma:

Para que um sistema de gestão da qualidade no serviço da medicina laboratorial seja pleno, ele requer o planejamento, incorporação da melhoria contínua, das boas práticas em laboratório clínico, empregando um rígido controle de processo e da garantia da qualidade.

Buscando adequar-se às necessidades dos clientes e a medir o desempenho dos profissionais de laboratório, a administração deverá questionar em quais padrões ela irá empregar e interpretá-los.

Inovação, busca de melhoria contínua, maior capacidade de adaptação, atenção nas mudanças para produzir excelência continuada em seu nível de qualidade serão características imprescindíveis para os laboratórios de sucesso no futuro.

## 2 *Instituto vida*

### 2.1 História da empresa

Ao longo dos 20 anos de existência, o Laboratório *Instituto Vida* passou por diversas mudanças estratégicas, buscando sempre a melhoria contínua, acolhimento às pessoas e respeito ao meio ambiente.

A sociedade é formada por profissionais da saúde, incluindo médico hematologista, hemoterapeuta e patologista clínico, farmacêutica e bioquímica. Esses profissionais decidiram rever o tempo em que exerciam atividades na instituição pública e montar um Laboratório de caráter privado na cidade, voltado principalmente para clientela particular, para interagir com o corpo clínico da cidade, assumindo um papel de consultoria diagnóstica. O empreendimento conseguiu parcialmente seu intento, mas, com o momento de retração econômica que o país vivia e com a diminuição da clientela particular na cidade, os sócios decidiram dar um caráter mais geral ao laboratório e, então, buscaram conveniar-se com o sistema de saúde suplementar, na época representada basicamente pela Unimed e por operadoras ligadas a bancos estatais. Esta decisão resultou em um forte aumento na demanda por exames e permitiu o crescimento do laboratório como empresa, mesmo em época de inúmeras dificuldades conjunturais sabidamente conhecidas por quem “vive o setor saúde”: demanda excessiva e pouco efetiva de exames, custos em alta e receitas estagnadas ou em baixa. Outra decisão de impacto tomada pelos sócios foi a de assumir o serviço de Patologia Clínica de um hospital filantrópico com receita fortemente concentrada no SUS, cabendo à empresa a colocação de insumos, equipamentos e recursos humanos em troca de um percentual da fatura mensal para o Hospital.

Atualmente o *Instituto Vida* mantém parcerias com, aproximadamente, 28 convênios e com uma unidade Hospitalar e

atende demanda de ambulatórios e internados com convênios ligados à Administração Hospitalar, contando com equipe de aproximadamente 70 colaboradores, constituída por profissionais treinados e qualificados.

### 2.1.1 Dados Sobre a Produção

Ref. 1º Trimestre de 2008.

- A Empresa processa em média 48.000 exames/mês\*
- São atendidos 8.500 pacientes/mês\*.
- A distribuição da produção por Unidade de Origem (exames/média/mês) está relacionada da seguinte forma:
  - Unidade I – 42,65%
  - Unidade II – 16,61%
  - Unidade III – 40,74%

Pacientes por Origem

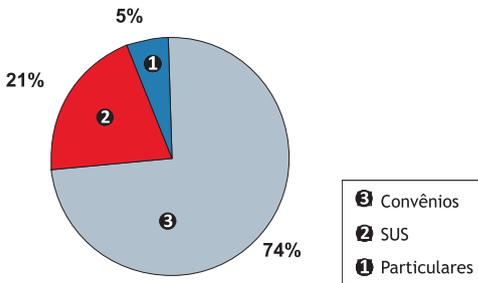


Ilustração 1 – Pacientes por origem

### 2.1.2 Dados Sobre Principais Desembolsos

\*Ref.: 2007 – Base: Faturamento Bruto

A representação da compra de insumos para processamento dos exames representa 33 % do Faturamento Bruto (ano: 2007).

A folha de pagamento representa 22 % do Faturamento Bruto (ano: 2007).

A média de Desembolsos com Qualidade (engloba manutenções, aquisições relacionadas, consultorias) é representada por 8 % (na: 2007).

Demais desembolsos representados no gráfico abaixo.

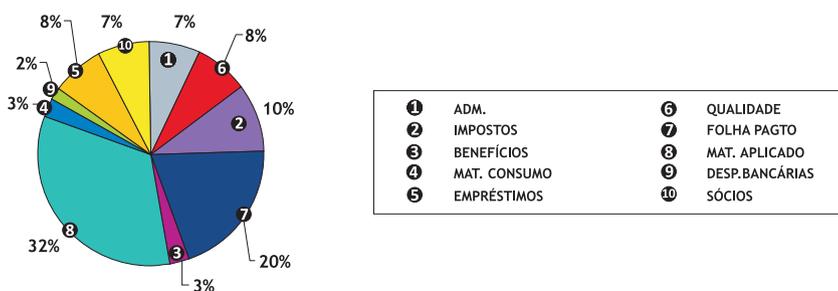


Ilustração 2 - Desembolsos

## 2.2 Descrição dos processos da qualidade do *instituto vida*

A Gestão da Qualidade do *Instituto Vida* é composta por 11 processos, em que é descrita a função de cada setor dentro da empresa. Antes da implantação do Sistema de Gestão da Qualidade, a organização não seguia um padrão de trabalho, assim como não havia processos específicos. Após a implantação, foram padronizados e criados novos processos de acordo com a ISO 9001:2000. Seguem abaixo os processos que compõem a organização do *Instituto Vida*.

### 2.2.1 Atendimento ao Cliente

O setor de Atendimento ao Cliente do *Instituto Vida* tem como objetivo estabelecer e atender aos requisitos do cliente, monitorar as informações relativas à percepção do cliente sobre o *Instituto Vida*, determinar e tomar medidas eficazes para se comunicar com os clientes em relação à realimentação do cliente, incluindo suas reclamações.

O *Instituto Vida* considera como atividades de Informações ao Cliente quaisquer informações solicitadas pelos clientes, pacientes, médicos e/ou clientes, pessoas jurídicas. Quando é realizado um contato por telefone no *Instituto Vida*, as regras de atendimento seguem as etapas:

- Cumprimentar o cliente, com identificação da instituição e pessoal;
- Disponibilizar os serviços do Instituto Vida;
- Indagar o tipo de serviço desejado;
- Buscar, nas fontes de consulta, as informações solicitadas;
- Esclarecimento do cliente;
- Despedida padronizada;
- A postura do colaborador deve ser de gentileza, clareza e brevidade.

### 2.2.2 Coleta

Neste processo são estabelecidos os passos necessários para coleta de materiais biológicos e o encaminhamento desses para o setor de triagem a partir da requisição de exames, originária do setor de recepção.

As atividades a serem realizadas no setor da coleta são pedido e reposição de material, que engloba desde o pedido e a reposição do material até a manutenção do estoque em ordem,

além da verificação da data de vencimento dos materiais e dos produtos. Outra atividade é a esterilização, desinfecção e preparo de materiais, pois todo o material utilizado deve ser esterilizado, processo importante a ser feito em todos os momentos recomendados para não trazer danos aos colaboradores e clientes.

### **2.2.3 Administração/Finanças/Comercial**

Este setor tem a finalidade registrar todas as contas da empresa, emitir e conferir notas fiscais, fazer a emissão de cheques e lançamentos, apresentar os documentos à contabilidade, arquivar os documentos financeiros e processar o faturamento da empresa.

### **2.2.4 Aquisição/Almoxarifado**

O setor de aquisição dentro da organização tem como objetivo descrever as principais atividades do setor de compras de acordo com a necessidade da organização sobre materiais, controle de estoque, qualificação de fornecedores, análise de custo e preço de materiais, análise de transportes e análise administrativa.

### **2.2.5 Biossegurança**

O setor de Biossegurança tem como objetivo informar e conscientizar os colaboradores da importância dos cuidados a serem tomados para evitar possíveis acidentes de trabalho na empresa. O setor de Biossegurança também instrui e incentiva os colaboradores a fazerem o uso dos equipamentos necessários para que não ocorram acidentes.

### 2.2.6 Infraestrutura

O objetivo desse processo é manter a empresa e seus equipamentos em boas condições de funcionamento e segurança para os colaboradores e clientes. Existem alguns tipos de manutenção para que a infraestrutura esteja em condições para uso. Dentro do processo de infraestrutura, existe a auditoria dos 5S, que estabelece e mantém os procedimentos documentados para sistematizar as verificações periódicas do programa.

### 2.2.7 BPLC – Análises Laboratoriais

O setor de Análises Laboratoriais tem como finalidade realizar os exames que o setor de coleta envia para o laboratório dentro do prazo determinado, seguindo os procedimentos de qualidade para a entrega aos pacientes.

Sua função também é auxiliar o diagnóstico dos pacientes com precisão para que o médico possa seguir a devida conduta.

Todos os resultados anormais são reavaliados juntamente com outros dados inerentes ao paciente e, sempre que necessário, são reprocessados.

Caso exista a necessidade de nova coleta para outra avaliação, solicitam-na ao paciente, explicando o motivo do pedido. A correção clínica laboratorial também é objeto de atuação, e o laboratório procura os médicos assistentes, para dar o melhor cuidado ao paciente, transmitindo resultados com valores críticos.

### 2.2.8 Tecnologia da Informação

O processo de tecnologia da informação tem como objetivo informatizar os processos do *Instituto Vida* para que o trabalho seja realizado com rapidez, eficiência e segurança. Além da in-

formatização, ele também tem a função de proteger o sistema e auxiliar os colaboradores quanto à melhor forma de utilização.

### **2.2.9 SGQ – Sistema de Gestão da Qualidade (Controle de Documentos e Registros, Auditoria Interna da Qualidade, Gestão de Não Conformidades)**

O SGQ - é um processo da Qualidade relacionado com todos os processos para que se possam seguir as normas da ISO 9001:2000.

#### *Controle de documentos*

A finalidade é produzir os layouts dos documentos, estruturá-los, estabelecer a sistemática da produção, controle, distribuição e cópias deles, assim como a destinação para as versões obsoletas.

O controle de registros do SGQ tem por objetivo identificar, armazenar, proteger, recuperar, reter e descartar os registros.

#### *Auditoria interna da qualidade*

O programa de auditorias internas do SGQ é efetuado por equipe terceirizada ou Auditores Internos devidamente habilitados para esta atividade, com base no conhecimento, experiência, formação e postura. Estes auditores devem possuir independência do processo a ser auditado e serem comprovadamente qualificados.

#### *Habilitação de auditores internos*

Poderá ser realizada por Auditor Interno já habilitado, compondo um treinamento mínimo de 30 horas em SGQ e acompanhamento de duas auditorias internas.

### *Gestão de não conformidades*

O *Instituto Vida* entende como produto não conforme todo aquele que esteja em desacordo com os requisitos especificados, em relação a tratamento adequado dado ao material biológico, satisfação do cliente, produtos adquiridos dentro da descrição da solicitação de compra, laudos corretos entregues no prazo prometido, processos controlados dentro dos limites de aceitação propostos, equipamentos em boas condições de uso, armazenamento de produtos e materiais biológicos que evite deterioração, o cumprimento de identificação e rastreabilidade sempre que aplicável.

#### **2.2.10 Controle de equipamentos e medição, inspeção e ensaio**

Estabelecer e manter procedimento documentado para descrever e padronizar a gestão de equipamentos no que se refere à identificação, catalogação, calibração (ações tomadas junto aos equipamentos visando a compará-los e ajustá-los com base em um padrão de referência com documentação pertinente), manutenções preventivas e/ou corretivas dos equipamentos/instrumentos que afetem a qualidade dos produtos especificados. Todos os equipamentos/instrumentos que afetem a qualidade do produto especificado são inventariados e identificados quanto à sua situação patrimonial de calibração e/ou manutenção. Estas atividades são efetuadas rotineiramente sempre que houver necessidade.

#### **2.2.11 Recursos Humanos**

O Setor de Recursos Humanos do *Instituto Vida* tem como objetivo atender os colaboradores de forma ágil e eficiente para que todos, juntos, possam proceder conforme os procedimentos e a visão da empresa.

O *Instituto Vida* oferece um plano de treinamento para novos colaboradores, com o objetivo de mostrar os pontos relevantes dos assuntos abordados nos devidos cursos promovidos pela empresa.

O Setor de Recursos Humanos faz a avaliação de méritos dos colaboradores em todas as áreas da empresa. Essa avaliação é realizada pelos encarregados, gerentes e diretores do *Instituto Vida*, com periodicidade bimestral.

### 2.3 Pesquisa de satisfação cliente/médico

Uma das pesquisas realizadas no *Instituto Vida* é a de satisfação do cliente/médico, em que esse pode se expressar utilizando o questionário de pesquisa de satisfação que recebe. Desta forma, é possível medir a satisfação dos médicos que indicam o laboratório e, até mesmo, usar suas sugestões como oportunidades de melhoria, ações corretivas para sanar possíveis problemas e otimizar sempre a parceria de sucesso. A compilação dos dados é realizada uma vez ao ano, medindo-se desta forma, o nível de satisfação do cliente/ médico.

A última pesquisa realizada pelo *Instituto Vida* (em relação ao ano de 2007) foi enviada por mala direta para os médicos cadastrados no sistema do laboratório. A pesquisa abrangeu cerca de 172 clientes/médicos, o que corresponde a 43,25% da mala direta enviada. Os dados obtidos estão descritos a seguir.

Tabela 1 – Pesquisa Cliente/Médico

Notas	Descrição	Qtde	Porcentagem%
0 - 06	Detratores	06	3,49%
07 – 08	Indiferentes	34	19,76%
09 – 10	Promotores	132	76,74%
TOTAL		172	100%

NPS = % Promotores - % Detratores  
 NPS = 76,74 - 3,49 = 73,25%

As notas dessa pesquisa são feitas por meio do NPS sigla americana que significa *Net Promoter Score* – Pontuação Líquida de Promoção. O NPS não é uma ferramenta para mensurar a satisfação do cliente, é na verdade um mecanismo que demonstra o índice de fidelidade de seus clientes ou promotores. Muitas vezes, um cliente satisfeito não é alguém que vende a seus amigos o serviço que comprou e o NPS trata justamente desta questão.

*Detratores:* Clientes que não recomendariam o laboratório.

*Indiferentes:* Clientes que se manifestam de forma de que não prejudica nem promove a empresa.

*Promotores:* Clientes que promovem e indicam a empresa como sendo de confiança para o serviço prestado.

O resultado atingido está na faixa do NPS desejável, que está entre 70% a 85%. A pesquisa demonstrou um alto índice de recomendação do serviço pela clientela. Concluímos que o laboratório tem conseguido manter a fidelização do cliente médico, já que 76,74% da clientela pesquisada é promotora do serviço. O resultado obtido do NPS foi de 73,25%, dentro do NPS desejável.

## 2.4 Pesquisa de satisfação do cliente externo/ paciente

A pesquisa de opinião para o cliente externo tem a finalidade de verificar o nível de satisfação dos clientes e quais suas propostas de melhoria.

Esta pesquisa é efetuada pela equipe das recepções de todas as unidades, compilada mensalmente, e a análise final é realizada duas vezes ao ano.

A seguir, apresentamos os gráficos com os indicadores referentes à opinião do cliente externo/paciente.

## Unidade I

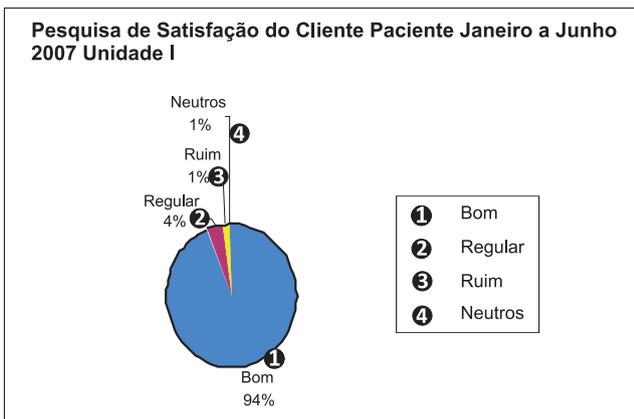


Ilustração 1 – Pesquisa de satisfação cliente paciente na Unidade I, no 1º semestre

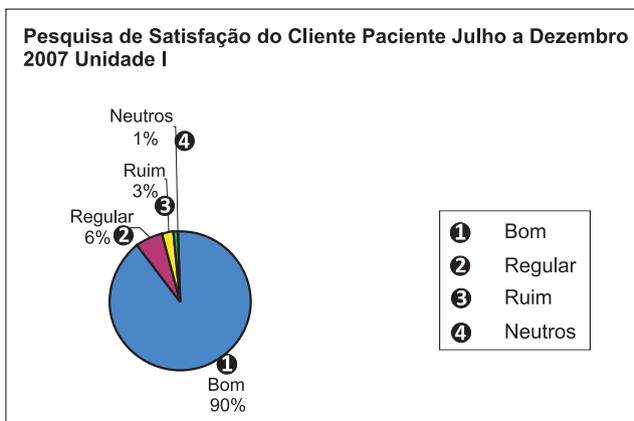


Ilustração 2 – Pesquisa de satisfação cliente paciente na Unidade I, no 2º semestre

## Unidade II

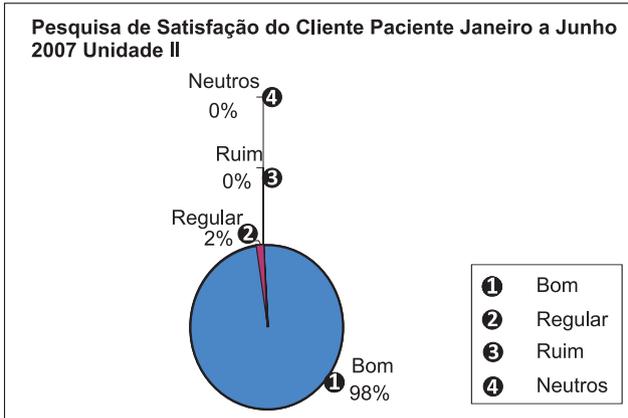


Ilustração 3 – Pesquisa de satisfação cliente paciente na Unidade II, no 1º semestre

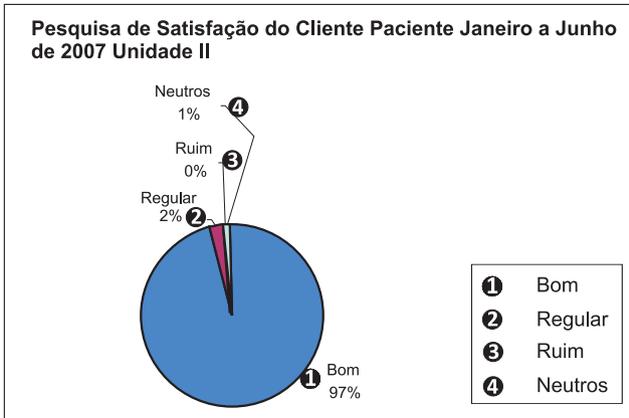


Ilustração 4 – Pesquisa de satisfação cliente paciente na Unidade II, no 2º semestre

## Unidade III

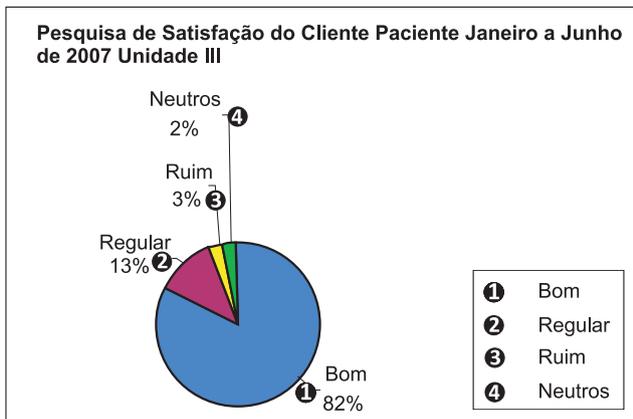


Ilustração 5 – Pesquisa de satisfação cliente paciente na Unidade III, no 1º semestre

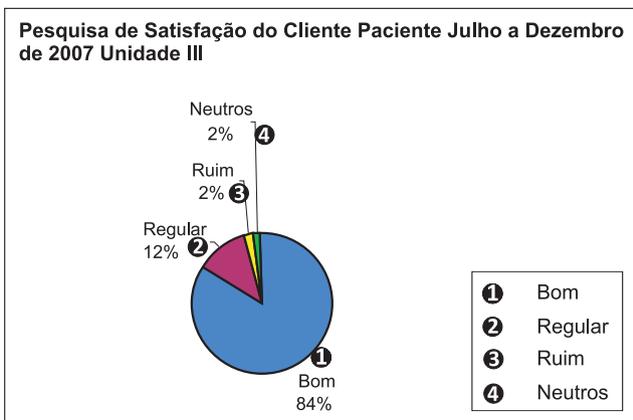


Ilustração 6 – Pesquisa de satisfação cliente paciente na Unidade III, no 2º semestre

Como mostram os gráficos na Unidade III, o índice de satisfação do cliente Paciente não alcançou a meta desejada. A meta ideal é de no mínimo 90%.

Na Unidade III – Hospitalar, a explicação para a obtenção das respostas com os quesitos Regular e Ruim foram gerados com referência na demora no atendimento de coleta, demora na liberação de Laudos, a falta de sala para procedimentos mais prolongados e também solicitações para servir o café.

As Unidades I e II alcançaram a meta desejada, porém foi possível observar um alto nível de reclamações da Unidade I, referentes à falta de estacionamento em horário de maior movimento, que é pela manhã, atendimento telefônico, coleta externa não disponibilizada para o dia todo e o tempo de espera na recepção.

Na Unidade II, as reclamações que resultaram nos dados Ruim e Regular foram referentes à falta de Sala de Coleta de Curvas com solicitações de melhoria para o tempo de espera nesses procedimentos.

O período de Julho a Dezembro foi coincidente com mudanças no Sistema do Convênio Unimed, com implantação do PRESTADOR NET, que passou a exigir maior tempo no atendimento ao cliente Paciente devido à necessidade de busca de dados no Sistema da Unimed.

## 2.5 Pesquisa de satisfação cliente colaborador

Esta pesquisa tem a finalidade de verificar qual o nível de satisfação dos colaboradores, quais suas necessidades e como está o clima organizacional. É efetuada anualmente.

Após a tabulação, é realizada a análise crítica dos dados e sua avaliação, podendo-se usar as sugestões, como oportunidade de melhoria.

Notas	Descrição	Qtde	Porcentagem%
0 - 06	Detratores	10	17%
07 – 08	Indiferentes	15	25%
09 – 10	Promotores	35	58%
TOTAL		60	100%

NPS = % Promotores - % Detratores

NPS = 58% - 17% = 41%

A pesquisa abrangeu 60 colaboradores que correspondem a 88% do total. As principais causas do baixo nível de satisfação são:

- Aumento da insatisfação com nível salarial.
- Atribuições relativas ao SGQ, a mudança na estrutura organizacional em função das mudanças que ocorreram com a implementação do Sistema de Gestão da Qualidade.
- Conflitos de comunicação direção/colaboradores.

A organização entende a baixa satisfação dos colaboradores e busca melhorias para que esse índice seja melhor no próximo ano.

## 2.6 Análise das principais barreiras encontradas no processo de implantação do sistema de gestão da qualidade

Tem-se o objetivo geral de identificar as principais barreiras encontradas durante o processo de implementação do sistema de gestão da qualidade e observar como estas barreiras foram superadas para que a certificação ISO 9001 fosse alcançada.

Durante o processo de certificação, o laboratório *Instituto Vida* passou por várias mudanças para alcançar a certificação,

visto que haviam sido encontradas várias barreiras e dificuldades ao longo do período, que, porém, no decorrer do processo, foram superadas.

A principal barreira encontrada foi a reestruturação que ocorreu em todos os setores da empresa, em que os colaboradores estão envolvidos diretamente. Essas mudanças algumas vezes causaram insatisfação para eles, pois a empresa, com o processo de certificação, passou a seguir normas e padrões que não existiam antes. Por isso, surgiram as dificuldades de entendimento e aceitação por parte dos colaboradores. Como mostra a pesquisa de campo, presente neste trabalho, o grau de satisfação do cliente/colaborador está abaixo do nível desejado pela empresa. Diante dessa barreira, a empresa buscou investir em treinamentos, cursos e palestras, entre outros recursos para que seus colaboradores estivessem capacitados para os novos processos. Ainda que esse fato não tenha impedido que a organização conseguisse a certificação, podemos concluir que a empresa está buscando melhoria, pois os colaboradores são o maior recurso de uma empresa.

Outras barreiras foram encontradas e superadas no decorrer da certificação. Assim, a empresa teve de realizar a avaliação de seus fornecedores. Nesse processo, alguns antigos fornecedores não estavam adequados aos requisitos exigidos pela norma. Para que a empresa superasse essa barreira, a empresa precisou buscar novos fornecedores e instruir os antigos a passarem a atender conforme as normas exigidas pela empresa.

Dentro do setor financeiro também foi encontrada uma barreira, pois a empresa passou a disponibilizar um valor próprio para qualidade. No ano de 2007, foi destinado 8% de seu faturamento para esta área para implantação do Sistema de Gestão da Qualidade, pois, para alcançar a certificação, foi necessário reestruturar o ambiente de trabalho, treinamentos, equipamentos, segurança, vestuário e a própria implementação do Sistema. Esse grande investimento feito no ano de 2007 não será o mesmo para 2008, pois os processos já foram reestruturados e

agora serão apenas mantidos. A superação desta barreira acontece a longo prazo. A empresa espera retorno do investimento por maior número de pacientes, de exames, visto que ela hoje é uma empresa certificada, sendo esse um dos seus diferenciais competitivos.

Apesar das barreiras encontradas no decorrer do processo de implementação, hoje o laboratório *Instituto Vida* é uma empresa certificada pela ISO 9001, 2000; isso é, um diferencial no mercado, sendo um dos poucos laboratórios certificados na região.

### Considerações finais

A busca pela dinâmica organizacional e por conhecimentos aplicáveis para o desenvolvimento das atividades dentro de uma empresa leva-a a colocar em prática a gestão da qualidade, um tema constantemente presente no meio empresarial por levar a organização a manter e conquistar mercado, num ambiente em que a concorrência é acirrada e o cliente cada vez mais exigente.

O mercado como um todo exige que as empresas tenham aprimoramento e atualização contínua. A medicina laboratorial também segue esse parâmetro e, por meio da ISO 9001:2000, o *Instituto Vida* busca essa melhoria contínua. Os requisitos desse modelo de Gestão da Qualidade focam reduzir desperdícios e custos da qualidade, estabelecendo boas práticas para a melhoria da eficácia e eficiência do laboratório.

O processo de Gestão da Qualidade é bem complexo, envolvendo todas as pessoas e processos da empresa em normas e regras que devem ser seguidas rigidamente, tais como planejamento da qualidade, objetivos, a política, os processos, controle, auditoria, não conformidades, documentos e dados. Trata-se de um processo que traz grandes mudanças tanto para as pessoas como para a empresa, e acarreta dificuldades de implantação que devem ser superadas para que possa ser atingido o objetivo.

No caso do *Instituto Vida* não foi diferente. O laboratório, em 2007, obteve sua certificação da ISO 9001, 2000, o que representa para empresa um diferencial competitivo no mercado, mas se deparou com barreiras como aceitação dos colaboradores, gastos no setor financeiro e parceria com fornecedores. Com esforços, as barreiras foram superadas e a empresa alcançou a certificação, mesmo reconhecendo-se que a primeira barreira ainda se encontra em processo de melhoria. Portanto, respondemos ao problema da pesquisa: “quais as principais barreiras encontradas durante o processo de implementação do sistema de gestão da qualidade e como estas barreiras foram superadas para que a certificação ISO 9001 fosse alcançada?” Barreiras encontram-se ao longo de qualquer caminho e, quando temos que atingir grandes objetivos, elas se tornam um incentivo para que o reconhecimento final seja ainda maior.

## Referências

CAMPOS, V. F. *Gerência da Qualidade total: uma estratégia para aumentar a competitividade da empresa brasileira*. 6. ed. Belo Horizonte: Cristiano Ottoni, 1990.

CARPINETTI, L. C. R.; MIGUEL, P. A. G.; GEROLAMO, M. C. *Gestão da qualidade ISO 9001:2000*. São Paulo: Atlas, 2007.

COMO fazemos – ISO 9001. Disponível em:

<[http://www.ivia.com.br/v5/iso\\_9001.asp](http://www.ivia.com.br/v5/iso_9001.asp)> . Acesso em: 19/06/2008.

EXEMPLO de Aplicação dos 8 Princípios para a Garantia e Gestão da Qualidade em relação á versão 1994. Disponível em:

<[http://www.Irqa.com.br/certificacao/qualidade/iso9000\\_2000.asp](http://www.Irqa.com.br/certificacao/qualidade/iso9000_2000.asp)> Acesso em: 19/06/2008.

GHINATO, P. *Sistema Toyota de produção: mais do que simplesmente Just-in-time*, Caxias do Sul: EDUCS, 1996.

HUTCHINS, D. *Sucesso através da qualidade total*. Rio de Janeiro: Imagem, 1992.

ISO 9001:2000. Disponível em: <<http://www.wikipedia.org>>. Acesso em: 24 jun. 2008.

MACHADO, D.D.P.N. *Qualidade total e cultura organizacional: estudo de caso na Hering Têxtil S.A Florianópolis*, 1996. 168 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro Sócioeconômico, Universidade Federal de Santa Catarina, 1996.

MELHORIA contínua no ambiente ISO 9001:2000: estudo de caso em duas empresas do setor automobilístico. Disponível em:

<[http://www.scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=SO103-65132007000300014&lng=en&nrm=iso&tlng=en](http://www.scielo.php?script=sci_abstract&pid=SO103-65132007000300014&lng=en&nrm=iso&tlng=en)>. Acesso em: 24 jun. 2008.

MELLO, C. P.; SILVA, C. E. S.; TURRIONI, J. B.; SOUZA, L. G. M. *ISO 9001:2000: Sistema de Gestão da qualidade para operações e serviços*. São Paulo: Atlas, 2007.

MENDES, M. E. (Coord.); GARTNER, M. T.; SUMITA, N. M.; SÁNCHEZ, P. B. *Gestão por processos no laboratório clínico*. São Paulo: ERP, 2007.

VALLS, V. M. O enfoque por processos da NBR ISO 9001 e sua aplicação nos serviços da informação. *Ci. Inf.*, vol.33, n. 2, p.172-178, ago. 2004.

## **Gestão de resíduos sólidos na atividade empresarial: estudo de caso na Sasazaki Indústria e Comércio Ltda.**

Adriana Migliorini KIECKHÖFER  
Cristiane Klein SASAZAKI  
Dayane Cristine dos SANTOS  
Janaina Rodrigues NEVES  
Laís Ferreira da SILVA  
Priscila MUNHOZ

A preocupação com a preservação do meio ambiente se destaca significativamente nos últimos anos, devido, principalmente, aos grandes impactos ambientais e a escassez de recursos naturais. Essa nova realidade exerce sobre as empresas forte pressão de ordem social, econômica, ambiental e/ou legal, visto que elas são as principais responsáveis pela utilização, esgotamento de recursos e danos ambientais, provocados pela busca incessante de lucros, produção e, principalmente, por apresentarem ineficiência em seus processos.

Diante disso, as empresas e seus administradores devem considerar o meio ambiente em seus processos decisórios de maneira a atender, ao mesmo tempo, as três esferas: econômica, ambiental e social. Por este motivo, é indispensável que as empresas integrem, aos seus negócios e processos, práticas ambientais de preservação efetivas, não somente para remediar algum dano ou

evitar penalizações, mas para atender e contribuir com as determinações do desenvolvimento sustentável.

Nesse enfoque, a Gestão de Resíduos Sólidos apresenta-se como uma oportunidade para proporcionar às empresas vantagens econômicas, sociais e ambientais que interagem de forma sistêmica, agregando valor e aumentando a contribuição para o desenvolvimento sustentável desejado, como é o caso da Sasazaki Indústria e Comércio Ltda., que está entre as maiores e melhores indústrias do setor metalúrgico da América Latina e foi selecionada para o estudo de caso desta pesquisa.

Com a gestão de resíduos sólidos implantada, as empresas podem dar um passo significativo para reverter, inclusive, o quadro preocupante do acúmulo descontrolado de resíduos no planeta, ampliando o debate sobre a necessidade de redução do consumo, de utilização de tecnologias limpas no processo produtivo e da assimilação cada vez maior da cultura da coleta seletiva e reciclagem. No caso específico da Sasazaki, constatou-se que a Gestão de Resíduos Sólidos Industrial agrega vantagens nas três esferas mencionadas e de forma sistêmica.

## **1 Posicionamento do setor privado**

Inicialmente as organizações se preocupavam apenas com a eficiência dos sistemas produtivos, ou seja, a grande preocupação era gerar lucro cada vez maior e padronizar o desempenho dos funcionários. No entanto, essa visão industrial que as organizações idealizavam, no decorrer dos anos, tornou-se cada vez mais enfraquecida (Donaire, 1999).

A instabilidade social e ambiental gerou maior conscientização e exigências por parte das sociedades, que, em contrapartida, expuseram e pressionaram as empresas a serem mais sustentáveis. A criação de diversos instrumentos legais, de autarquias e ONGs, a globalização e o mercado foram fatores determinantes

para que houvesse uma mudança do comportamento empresarial. Segundo Kinlaw (1998, p. 22):

O termo “desempenho sustentável” descreve como as organizações devem conduzir seus negócios para continuar conduzindo os mesmos negócios futuro adentro. Se o objetivo primeiro das organizações é permanecer vivas, então o desempenho sustentável descreve o que é necessário para permanecer vivas na nova era ambiental. Se desempenho de qualidade tornou-se o lema desta década, desempenho sustentável (ou algo similar) irá se tornar o lema da próxima década.

Donaire (1999, p.15) mostra também as mudanças das empresas:

Os administradores começaram a ver que suas organizações não se baseavam somente nas responsabilidades referentes a resolver problemas econômicos fundamentais (o que produzir, como produzir e para quem produzir) têm presenciado o surgimento de novos papéis que devem ser desempenhados, como resultado das alterações no ambiente em que operam.

Essas mudanças refletem uma maior conscientização das empresas que passam a adotar um Sistema de Gestão Ambiental (SGA), objetivando, assim, contribuir para o desenvolvimento sustentável, de modo que a preocupação com a sustentabilidade se tornou sinônimo de competitividade e produtividade. A poluição, antes vista como um mal necessário ao desenvolvimento, agora é vista como recurso desperdiçado.

Ademais, a legislação ambiental se tornou mais exigente no que se refere ao respeito e à preservação do meio ambiente. Os mercados nacionais e internacionais e seus consumidores passaram a reclamar por produtos e atitudes ecologicamente corretos.

Diante desse panorama, as empresas estão motivadas a implantar o SGA. De acordo com Rodrigues et al. (2007, p.249),

“a preocupação em atingir metas ambientais e assegurar o desempenho ambiental leva as organizações a adotarem sistemas de gestão cada vez mais estruturados e integrados”.

Viterbo Júnior conceitua (1998, p.51):

Gestão ambiental, nada mais é do que a forma como uma organização administra as relações entre suas atividades e o meio ambiente que as abriga, observadas as expectativas das partes interessadas (...). Entretanto, o foco da “gestão ambiental” é a empresa e não o meio ambiente. Somente através de melhorias em produtos, processos e serviços serão obtidas reduções nos impactos ambientais por eles causados.

As ações para diminuir os impactos ambientais, muitas vezes, não surgem espontaneamente, mas são motivadas pelo fato de trazerem algum ganho para a empresa, como constatam Santos et al. (2006, p.2): “As ações, para um menor impacto ambiental, devem trazer antes de tudo algum ganho para a empresa (redução de desperdício, economia de recursos, cumprimento das exigências para a exportação dentre outros)”. Todavia, para que existam tais ganhos é importante que a natureza passe a ser analisada e trabalhada em todos os processos de produção da organização, ou seja, esteja associada a todos os seus negócios. Viterbo Júnior (1998, p.13) evidencia tal afirmação: “(...) não devemos encarar a ‘gestão ambiental’ isoladamente, mas incluí-la no ambiente da gestão dos negócios”.

O objetivo principal do SGA é garantir que a empresa consiga atingir as exigências quanto aos cuidados com o meio ambiente, diante das imposições da sociedade civil e do setor público, além de buscar benefícios à organização. Para Breenzinger (2000, p.14), esses benefícios podem ser externos e internos:

Internos: Sistematização das medidas ambientais já implantadas; motivação dos colaboradores; prevenção de riscos e evitação de responsabilização; e reconhecimento de potenciais de redução de custos.

Externos: melhoria da imagem perante a sociedade; fortalecimento da competitividade; facilidade em bancos e seguradoras; e facilidades no trato com órgãos ambientais.

Diversas ferramentas e mecanismos de Gestão Ambiental foram elaborados com o objetivo de equilibrar as atividades empresariais. A necessidade de se ter uma linguagem comum que aferisse as empresas quanto a sua conformidade ambiental, impulsionou o desenvolvimento das certificações. Entre elas o conjunto de normas da ISO série 14000, desenvolvida por comitês técnicos e órgãos internacionais da ISO (*International Organization for Standardization*), que certifica a empresa quanto a sua preocupação com o meio ambiente.

A ISO 14000 destaca-se por ser um referencial para todo o mundo em virtude de sua análise ser completa. Conforme Harrington explica (2001, p. 31): “a ISO 14000 define os elementos de um SGA, a auditoria de um SGA, a avaliação de desempenho ambiental, a rotulagem ambiental e a análise do ciclo de vida”.

Neste contexto, Barbieri (2008, p.166-167) acrescenta detalhes da série ISO 14000:

As normas relativas ao sistema de gestão ambiental produzidas pela ISO são: ISO 14001, ISO 14004 e ISO 14061. As duas primeiras são de uso geral, foram publicadas em 1996 e passaram por um processo de revisão iniciado em 1999 e concluído em 2004. A última é específica para organizações florestais. (...) Essas duas normas são voluntárias e podem ser aplicadas em qualquer organização, pública ou privada, independentemente de seu porte ou do setor de atuação.

Essas certificações auxiliam as empresas na identificação dos riscos ambientais, assegurando, assim, sua conformidade com as políticas ambientais e mitigação dos impactos ambientais.

No entanto, a Gestão Ambiental e a busca por certificações ainda não é adotada pela grande maioria das empresas, visto que

não há plena conscientização, pois esse tema no mundo corporativo é tido como um fator de aumento de custos.

Contudo, é certo que um SGA requer altos investimentos, sendo esta uma das melhores ferramentas existentes no controle ambiental. Assim, a visão de aumento de custo é uma controvérsia, uma vez que o custo é maior quando não há uma efetiva gestão, ocasionando maiores gastos com a produção em decorrência de diversos fatores: escassez de recursos; tratamento da água contaminada por poluentes; incidência de multas e taxas; elevação dos custos energéticos, sociais e de segurança; perda do valor da imagem da empresa; perda de mercado, entre outros.

Portanto, esse conceito, está sendo incorporado não apenas como uma visão ecológica, mas também como uma questão econômica, visando à prosperidade da empresa e à sua longevidade.

É imprescindível que as empresas se alinhem a essa nova realidade; além disso, é preciso que insiram outros mecanismos na Gestão Ambiental, como a Produção Mais Limpa (PML) e Ecoeficiência.

Segundo Dias (2006, p.126), o conceito de Produção Mais Limpa deve ser empregado:

Para definir a aplicação contínua de uma estratégia preventiva e integral que envolve processos, produtos e serviços, de maneira que se previnam ou reduzam os riscos de curto ou longo prazo para o ser humano e o meio ambiente.

Enquanto a PML visa à proteção ambiental considerando todas as fases e ciclos produtivos, a Ecoeficiência tem por objetivo a redução de recursos e energias empregados nos seus produtos, como expõe Barbieri (2008, p. 137-138):

A ecoeficiência se alcança pela entrega de produtos e serviços com preços competitivos que satisfaçam as necessidades humanas e melhorem a qualidade de vida, enquanto reduzem progressivamente os impactos ecológicos e a intensidade

dos recursos ao longo de seu ciclo de vida, para no mínimo, manterem a capacidade de carga estimada do Planeta.

Com base nesses conceitos, fica evidente que com a adoção desses mecanismos, as empresas contribuem para a preservação ambiental, diminuição de resíduos, tornando-se mais sustentável, conforme Dias (2006, p.126) aponta:

Entre os conceitos mais discutidos pelas organizações empresariais internacionais e nacionais estão o de ecoeficiência e produção mais limpa que se inter-relacionam e constituem mecanismos que complementam e fortalecem os Sistemas de Gestão Ambiental nas empresas. Tanto a ecoeficiência como a Produção Mais Limpa têm como objetivo sustentável conseguir que os recursos naturais transformem-se efetivamente em produtos e não gerem resíduos.

Não gerar resíduos ou processá-los corretamente é um dos maiores desafios da humanidade, principalmente pelo volume gerado pelo aumento de produção e aumento de consumo em escala mundial.

## 1.1 Gestão de Resíduos Sólidos

Toda a atividade humana gera algum tipo de resíduo, entretanto, a falta de gerenciamento dos resíduos acarreta diversos problemas, como a poluição e degradação ambiental, afetando toda a sociedade. Por esse motivo, é necessária a busca de alternativas para reduzir o volume dos resíduos gerados pelas diversas fontes.

Segundo conceitua Barbieri (2008, p.120), “resíduos é o resto, o que sobra de algum processo ou atividade, podendo se apresentar nos estados sólido, líquido ou gasoso”. Com base em suas características, quantidades e origens, são assim classificados por Philippi Júnior (2008, p.274):

- a) Resíduos sólidos domiciliares;
- b) Resíduos sólidos industriais;
- c) Resíduos sólidos comerciais;
- d) Resíduos sólidos de serviços de saúde;
- e) Resíduos sólidos de serviços de transporte;
- f) Resíduos sólidos de construção civil.

Os resíduos sólidos não são atípicos da natureza e não devem ser vistos apenas como artificiais. Isso se justifica pelo simples fato de os próprios elementos naturais gerarem restos sem utilização. No entanto, estes não causam impactos negativos no meio ambiente, pois os ciclos naturais se encarregam de manter o equilíbrio do ecossistema. Entretanto, no meio humano e industrial isso não ocorre, pois os ciclos naturais não possuem capacidade de absorver todas as sobras provenientes de suas atividades cotidianas. Como expõe Bidone (2001, p.3):

A noção de “resíduo” (...) como elemento negativo, causador de degradação da qualidade ambiental, é de origem antrópica e, em geral, aparece quando a capacidade de absorção natural pelo meio no qual esta inserido é ultrapassada.

Assim, para atender às suas necessidades, o homem e as empresas se transformaram em geradores constantes de resíduos, motivados pela explosão demográfica, pelo consumismo desenfreado da sociedade, pela produção em larga escala e, principalmente, pela falta de informação e conscientização quanto aos aspectos de conservação ambiental.

O ser humano, após explorar e utilizar os recursos naturais ou artificiais, os dispensa sem considerar as consequências, tornando-os uma perigosa fonte de contaminação para o meio ambiente e a sociedade. Valle (2003, p.21) salienta:

O controle e a minimização das fontes de poluição e o encaminhamento correto dos resíduos gerados pelas empresas e

pela sociedade são as duas soluções mais efetivas e concretas utilizadas para assegurar a qualidade do meio ambiente.

Por esse motivo, é necessária uma importante atenção quanto ao manejo dos resíduos, já que sua geração é inevitável e faz parte da vida humana, conforme comprova Philippi Júnior (2008, p.268): “a produção de resíduos sólidos faz parte do cotidiano do ser humano. Não se pode imaginar um modo de vida que não gere resíduos sólidos”.

A falta de capacidade do planeta em absorver, regenerar e decompor todos os resíduos e a sua disposição inadequada causam a contaminação do meio ambiente, além de contribuir para a criação de vetores (roedores, baratas, insetos, moscas, entre outros) que contribuem para a proliferação de muitas doenças e epidemias, gerando má qualidade de vida à população.

Dias (2006, p.12) aponta:

Os problemas ambientais serviram para alertar os seres humanos do grave perigo que estava ocorrendo (...). Ao mesmo tempo, desenvolveu-se uma participação maior das comunidades através das organizações não governamentais ambientalistas, culminando no final do século com a formulação de uma nova estratégia de desenvolvimento que contempla o meio ambiente não mais como depósito dos restos da civilização industrial, mas como parte integrante e necessária de qualquer progresso que a humanidade queira realizar.

De acordo com as considerações do referido autor, é possível identificar que os resíduos sólidos são um problema que envolve interesse coletivo; no entanto, a sociedade, de modo geral, não tem dado a devida importância para esse problema, acreditando que sua responsabilidade termina a partir do momento em que a coleta é realizada.

Esse problema se agrava ainda mais quando se trata de questões relativas à Gestão de Resíduos Sólidos Industriais, dado

que alguns empresários ainda veem essas questões única e exclusivamente como custos.

### 1.1.1 Gestão de resíduos sólidos industriais

Com a globalização e o anseio pelo desenvolvimento econômico, as empresas aumentaram sua produção e, consequentemente, passaram a utilizar maior quantidade de recursos naturais, gerando, dessa forma, maiores quantidades de resíduos sólidos industriais. A Resolução CONAMA nº. 313, de 29 de outubro de 2002, no seu artigo 2º, define esses resíduos como:

I - resíduo sólido industrial: é todo o resíduo que resulte de atividades industriais e que se encontre nos estados sólido, semi-sólido, gasoso – quando contido, e líquido – cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgoto ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível. Ficam incluídos nesta definição os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água e aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição.

Entretanto, os resíduos não são somente as sobras do processo produtivo, haja vista que toda atividade empresarial gera resíduos, como constata Philippi Júnior (2008, p. 292):

Os resíduos industriais são gerados tanto nos processos produtivos quanto nas atividades auxiliares, como manutenção, operação de área de utilidade, limpeza, obras e outros serviços. Em função disso, é preciso que as atividades industriais sejam planejadas e operadas de forma a minimizar a geração de resíduos nos processos e atividades.

Conforme identifica a pesquisa de Corley e Marscheider-Weidemann (apud STRAUCH; ALBUQUERQUE, 2008, p.45), há três formas básicas de geração de resíduos:

- 1) Como produto secundário do produto em si (resíduos de produção, materiais usados na produção, embalagens etc.).
- 2) O produto que não mais atende à sua função devido ao uso, desgaste, mau uso, ou idade.
- 3) Devido às novas necessidades ou avanço tecnológico, o produto se torna obsoleto.

No caso da geração de resíduos sólidos industriais, deve-se considerar a primeira forma como principal. Nesse sentido, Strauch e Albuquerque (2008, p. 37) apresentam considerações relevantes sobre o caminho percorrido pelos recursos e insumos.

Hoje em dia o fluxo de matérias da economia ainda segue majoritariamente um caminho linear: extração da natureza – produção de um bem – uso do bem – descarte do bem. Como os recursos naturais e o espaço para depositar os resíduos são limitados é necessário abandonar o caminho linear e buscar um caminho circular dos materiais, no qual a extração de materiais virgens do ambiente é minimizada e o descarte dos resíduos também.

Baseado no ponto de vista anterior, para se ter um uso racional dos recursos é necessário levar em conta, além da gestão dos resíduos sólidos, a gestão de materiais e dos ciclos de produtos, considerando os caminhos percorridos pela matéria-prima, desde sua extração até a sua destinação.

Sendo assim, a gestão de materiais exige alguns critérios que devem ser considerados pela empresa tanto no modo de produção e consumo dos recursos, como na renovabilidade dos recursos e sobras, gastos de energia, emissão de poluentes; passivo ambiental. Essas considerações se fazem obrigatórias, pois é por

meio delas que a empresa define sua estratégia e política de resíduos sólidos (STRAUCH; ALBUQUERQUE, 2008).

Além disso, é necessário o desenvolvimento de um sistema de gerenciamento de resíduos sólidos que é constituído por um conjunto ordenado de estruturas e serviços, com objetivo de solucionar os problemas por meio do manejo e da destinação. As atividades que envolvem esse sistema são a coleta e o transporte, o tratamento e a disposição final.

A coleta e o transporte abrangem a preocupação de armazenagens dos resíduos de acordo com suas características, podendo ser armazenados em tambores, contêineres individuais, tanques ou a granel. Essa armazenagem deve garantir que tais resíduos estejam em locais com proteção adequada, para que os mesmos não migrem para o ambiente externo; essa mesma segurança deve existir no transporte desses resíduos, pois até o seu descarte é de total responsabilidade do gerador (PHILIPPI JÚNIOR, 2008).

O processo de tratamento dos resíduos sólidos é variado em virtude de eles possuírem particularidades e características diferentes. Por esse motivo, é necessário conhecer sua classificação, para que sejam encontradas soluções adequadas, principalmente no que tange a periculosidade, considerando a classificação citada por Philippi Júnior (2008, p.275):

A norma técnica NBR 10004 – Resíduos sólidos: classificação (ABNT 1987) – estabelece três categorias dos resíduos de acordo com sua periculosidade:

- a) Resíduos perigosos: têm características que trazem riscos graves ao meio ambiente e/ou à saúde pública. Podem ser tóxicos, corrosivos, radioativos, patogênicos, inflamáveis.
- b) Resíduos não inertes: não apresentam características de periculosidade nem são inertes. Incluem-se nessa categoria os resíduos sólidos domiciliares e outros combustíveis ou biodegradáveis como madeira, papel e podas de jardins. Em contato com uma solução especificada de ácido acético, de acordo com a norma técnica NBR 10006, o lixiviado não excede os padrões estabelecidos na norma NBR 10004.

c) Resíduos inertes: quando em contato com água no teste de solubilização realizado de acordo com a NBR 10005 resultam em material solubilizado com características potáveis, excetuadas as organolépticas.

Essa classificação é fundamental para diferenciar os diversos tipos de resíduos, proporcionando uma análise e um diagnóstico para adoção do sistema de tratamento que melhor atenda às necessidades da empresa e às legislações impostas. Segundo Philippi Júnior (2008, p.296), alguns exemplos merecem ser citados como:

- a) Reciclagem interna: reaproveitamento dos materiais no mesmo processo que o gerou;
- b) Reciclagem externa: reaproveitamento dos materiais num processo de outra unidade industrial;
- c) Tratamento físico-químico: redução de corrosividade, toxicidade ou características oxidantes por meio de reação química; redução de umidade por meio de secagem;
- d) Incineração: queima a alta temperatura, em fornos especiais, dotados de proteção contra poluição atmosférica por gases e material particulado. (...)
- e) Coprocessamento: aproveitamento dos resíduos como combustíveis, em geral em fornos de clínquer (fábricas de cimento) ou fornos de cal. (...)
- f) Encapsulamento: mistura dos resíduos com material pozolânico (cimento, por exemplo) ou resina sintética, de modo a formar um bloco sólido que aprisiona os contaminantes. (...)
- g) Landfarming e biopilhas: processamento biológico de derivados de petróleo em áreas controladas e com solo favorável. (...).

A destinação final dos resíduos objetiva o descarte das sobras dos seus processos produtivos de maneira correta, preservando o solo, o ar e a água. Entretanto, é necessário verificar as características do solo, relevo, clima e regime de águas e as características

socioeconômicas para definição da localização adequada, além da obtenção de algumas licenças expedidas pelos órgãos ambientais.

Além das atividades do Sistema de Gestão de Resíduos Sólidos citados, a empresa, ainda, pode contar com o conjunto de princípios 4 R's que busca a melhor utilização dos conceitos: Redução de poluição na fonte, Reuso, Reciclagem e Recuperação Energética. Entretanto, essas medidas utilizadas de forma isolada não são capazes de minimizar e solucionar a geração dos resíduos sólidos industriais. É preciso que o sistema esteja integrado, considerando essa ordem de prioridade, conforme definição de Barbieri (2008, p.123):

Reduzir é sempre a primeira opção, independentemente das quantidades e características dos poluentes. Reduzir na fonte significa diminuir o peso ou o volume dos resíduos gerados, bem como modificar suas características (...). Reusar internamente significa utilizar os resíduos da mesma forma que foram produzidos no próprio estabelecimento que os gerou (...). A reciclagem interna é o tratamento dos resíduos para torná-los novamente aproveitáveis na própria fonte produtora (...). Pela reciclagem externa, os resíduos de uma unidade produtiva são utilizados em outra (...). Como nem todo resíduo pode ser reusado ou reciclado, interna ou externamente, uma terceira alternativa é o reaproveitamento do seu poder calorífico para a geração de energia, caso seja possível.

Essas etapas comprovam o objetivo da política de resíduos sólidos industriais, visando a administrar de forma mais eficiente e racional os seus recursos e suas sobras. Jörgens e Jörgens (apud Strauch; Albuquerque, 2008, p.41) explicam:

O objetivo da política de resíduos sólidos é, por um lado, promover a destinação correta e ambientalmente adequada dos resíduos, e, por outro, reduzir a quantidade de resíduos e economizar recursos naturais através do reaproveitamento e redução de geração de resíduos.

São inúmeros os fatores que impulsionam as empresas para adotarem a Gestão de Resíduos Sólidos: as leis, normas técnicas, mercados, consumidores e órgãos fiscalizadores. No entanto, afirmar que todos os segmentos empresariais encontram-se conscientizados da tamanha importância de gerir responsavelmente seus negócios, incorporando a eles a questão ambiental, ainda é uma realidade distante, pois modificar e transformar a maneira de gerenciar suas atividades não ocorre de maneira efetiva. Por esse motivo, verifica-se que as empresas necessitam urgentemente gerenciar seus resíduos sólidos industriais como uma forma de prevenção a possíveis problemas futuros. Afinal gerir uma empresa ignorando esta realidade significa um alto risco.

Ademais, a gestão de resíduos sólidos industriais representa para as organizações uma oportunidade ímpar em seus negócios, capaz de agregar vantagens econômicas, sociais e ambientais.

### **1.1.2 Vantagens econômicas, sociais e ambientais provenientes da Gestão de Resíduos Sólidos Industriais**

Em um mundo globalizado e com sistema predominantemente capitalista, o objetivo principal de toda empresa está condicionado aos fatores econômicos: lucro e retorno dos seus investimentos, fatores esses que causam conflitos com o tema sustentabilidade. No entanto, segundo Tachizawa (2002, p.19), “não há conflito entre lucratividade e a gestão ambiental com responsabilidade social; ambas podem harmonizar-se na prática”.

Diante disso, a Gestão de Resíduos Sólidos apresenta uma oportunidade de criar na prática essa harmonia, pois a mesma pode obter vantagens econômicas, sociais e ambientais que interagem entre si, agregando valor à empresa e aumentando sua perspectiva na contribuição para o desenvolvimento sustentável. Com isso, a empresa torna-se mais competitiva no mercado global, pois os clientes se mostram mais exigentes e com uma

postura rígida, buscando empresas éticas e ambientalmente responsáveis. Tal afirmação é comprovada por Valle (2003, p.189), quando descreve que “empresários, autoridades, comunidade, enfim, todo mundo está buscando a mesma coisa, ou seja, empresas e produtos seguros e ambientalmente corretos”.

As empresas que integrarem em suas decisões com as questões ambientais obterão vantagens, conforme aponta Dias (2006, p.50):

- a) menores gastos com matéria-prima, energia e disposição de resíduos, com menor dependência de instalações de tratamento e de destinação final de resíduos;
- b) redução ou eliminação de custos futuros decorrentes de processos de despoluição de resíduos enterrados ou de contaminação causado por eles;
- c) menores complicações legais (que representam ganhos obtidos pelo não pagamento de multas ambientais);
- d) menores custos operacionais e de manutenção;
- e) menores riscos, atuais e futuros, a funcionários, público e meio ambiente e, conseqüentemente, menores despesas.

A partir de um Sistema de Gestão de Resíduos Sólidos eficiente é possível frisar que existem possibilidades de obter resultados efetivos com a redução e eliminação de desperdício nos processos. Barbieri (2008) fundamenta essa questão: “a prevenção da poluição aumenta a produtividade da empresa, pois a redução de poluentes na fonte significa recursos poupados, o que permite produzir mais bens e serviços com menos insumos”.

A Gestão de Resíduos Sólidos inibe a evasão de recursos financeiros da empresa, em função de uma exigência legal em relação ao meio ambiente não cumprida por ela, ou seja, os passivos ambientais desvalorizam e muitas vezes até inviabilizam os negócios da empresa, conforme comprovado por Martins e Ribeiro (1995, p.8):

Passivo ambiental quer se referir aos benefícios econômicos (ou resultados econômicos) que serão sacrificados em função da preservação, recuperação e proteção do meio ambiente, de modo a permitir a compatibilidade entre estes e o desenvolvimento econômico ou em uma decorrência de uma conduta inadequada em relações às questões ambientais.

Outro aspecto a se considerar é a restrição de crédito, conforme cita a FIESP (2003, p.19): “na legislação brasileira há restrições financeiras que podem ser impostas a qualquer indústria ou projeto que possuem potencial impacto negativo ao meio ambiente”.

Também é necessário levar em conta as barreiras internacionais, pois muitos países, principalmente os desenvolvidos, estão se tornando mais exigentes, restringindo e limitando empresas que não sejam ambientalmente corretas a operar em seus mercados. Por esse motivo, muitas empresas estão se adaptando à produção limpa, causando um movimento que influencia até mesmo seus fornecedores, exigindo cada vez mais a certificação ambiental (FIESP apud Dias, 2006).

O mesmo autor salienta, ainda, que em muitos casos as certificações que se evidenciam em selos de qualidade ambiental têm-se tornado um estímulo externo de peso para as empresas.

Além do mais, uma conduta correta em relação às questões ambientais, proporciona vantagens como os incentivos fiscais, motivo esse que faz com que as empresas busquem adequar-se à legislação ambiental em geral, pelo fato de não haver uma Política Nacional de Resíduos Sólidos, como constata Trennepohl (2008, p.100):

As normas de incentivo fiscal são mais bem abraçadas e recebidas que as sanções (...). Esses incentivos a que se aduz são representados pelas isenções, imunidades, alíquotas zero ou reduzidas, redução da base de cálculo, bonificações, reduções, subsídios, subvenções etc.

Com base nessas citações fica visível que os benefícios econômicos para as empresas são certos e a gestão de resíduos sólidos representa uma oportunidade de exercer sua responsabilidade com o meio ambiente e sociedade e, em contra partida, agrega vantagens em seus negócios. Quando se trabalha o ambiental e social, se fortalece a imagem e sucesso da empresa.

A imagem verde contribui na aceitação dos produtos da empresa pelos consumidores, como descreve Dias (2006, p.139):

Esse novo consumidor ecológico manifesta suas preocupações ambientais no seu comportamento de compra, buscando produtos que considera que causam menos impactos negativos ao meio ambiente e valorizando aqueles que são produzidos por empresas ambientalmente responsáveis. Estes consumidores, de modo geral, assumem que podem pagar um preço maior ecologicamente correto, pois compreendem que o valor agregado e traduzido como um aumento no seu preço na realidade significa aumento do seu valor social. Por outro lado este consumidor manifestara seu repúdio em relação àqueles produtos que contaminam o meio ambiente, formando correntes de opinião na sociedade desfavoráveis a determinadas empresas.

A sociedade atual reconhece e valoriza as empresas que atuam em projetos e ações de ordem ambiental e social. A empresa passa a ter uma vantagem competitiva em relação aos seus concorrentes, o consumidor não somente a considera como uma prestadora de serviço, como também uma organização responsável. Quando tiver que escolher entre empresas com qualidade e preços similares sua opção será por aquela que exerce ações sustentáveis.

Nesse contexto, segundo Dias (2006, p.161), a empresa passa a ser “um agente de transformação e de desenvolvimento nas comunidades; participando ativamente dos processos sociais e ecológicos que estão no seu entorno e procurando obter legiti-

midade social pelo exemplo, e não unicamente pela sua capacidade de produzir”.

A gestão de resíduos sólidos influencia a empresa a elaborar diversas ações e projetos, contemplando os aspectos sociais e ambientais; quando se trabalha um dos aspectos, o outro, direta ou indiretamente, é afetado, pois interagem entre si e agregam valores econômicos para as empresas e também para a sociedade.

Uma das frentes que se pode destacar são as ações com as cooperativas de catadores. Esta iniciativa é uma contribuição mútua. As cooperativas auxiliam por meio da coleta dos resíduos recicláveis, e as empresas são favorecidas pelo fato de não terem custos pela retirada desses resíduos. Essas cooperativas têm resgatado várias famílias que se encontravam excluídas, envolvidas com drogas, alcoolismo, prostituição, entre outros, gerando assim inclusão social, conseqüentemente emprego, renda e melhor qualidade de vida.

Pelo simples fato de os resíduos serem descartados adequadamente, há uma série de benefícios para a sociedade e a natureza, pois se evita a contaminação do solo, do ar e da água, com a conseqüente inibição de vetores, contribuindo, assim, para a saúde da população e preservação do meio ambiente.

Por fim, pode-se afirmar que as empresas que executam Gestão de Resíduos Sólidos possuem uma postura ética, socialmente e ambientalmente responsável, e passam a ter um grande diferencial competitivo, melhorando sua imagem, a confiança e o aumento da satisfação dos clientes, além do atendimento às legislações.

Apresentamos, a seguir, alguns exemplos reais publicados no site do Banco Real, no link Sustentabilidade – Seção Boas Práticas (2009, p. 52-88):

a) COELCE: “Como transformar lixo em energia”

A Coelce é a terceira maior distribuidora de energia da região Nordeste. Dentre suas ações voltadas para a sociedade de

baixa renda, a mais inovadora é a Ecoelce, um programa que incentiva a troca de lixo reciclável por descontos na conta de energia elétrica.

Por meio da coleta seletiva, o material é levado pelos clientes até os locais credenciados, pesado e transformado em bônus na conta de energia elétrica. Com esse programa a empresa arrecadou cerca de seis mil toneladas de resíduos sólidos entre fevereiro de 2007 e julho de 2009, reduzindo principalmente a inadimplência de seus clientes.

No âmbito social, beneficia a população de baixa renda que pode efetuar o pagamento de suas contas em dia; no âmbito ambiental, contribui para a preservação, diminuindo o volume de resíduos passíveis de reciclagem nos aterros e evita a extração de matérias-primas da natureza e, no econômico, contribui para a redução de custos do setor público no tratamento desses resíduos, e, simultaneamente, para a empresa diminui a inadimplência dos consumidores.

### **b) MASISA: “Uma fábrica para servir de exemplo”**

Localizada em Montenegro (RS) e especializada na produção de painéis de madeira, a indústria faz o reaproveitamento de resíduos sólidos como o pó e as cascas de madeira, que até então se transformavam em passivo ambiental. Toda a água utilizada no processo industrial provém da chuva ou da reciclagem dos efluentes. Para isso, a fábrica conta com um reservatório de três hectares com capacidade para cento e setenta mil metros cúbicos de água, volume suficiente para quatro meses de consumo.

A nova fábrica incorporou também uma caldeira com tecnologia *flex*, que pode ser 100% abastecida com biomassa, totalmente movida a gás natural ou usar qualquer combinação entre as duas alternativas. Para assegurar o suprimento de matéria-prima para a produção da biomassa, a fábrica não vai se limitar ao uso de resíduos próprios.

Algumas das características da nova fábrica já haviam sido testadas em uma unidade mais antiga da Masisa. Um exemplo é o desenvolvimento de emulsão parafínica (insumo utilizado para aumentar a resistência dos painéis de madeira à água) da reciclagem de embalagens longa vida. Como cada tonelada de emulsão produzida dessa forma aproveita 10 mil embalagens, a adoção dessa tecnologia pela Masisa significará que 15 milhões de embalagens longa vida deixarão de ir para o lixo todos os anos, com benefícios ambientais e sociais, já que se trata de uma alternativa para os derivados do petróleo, e os catadores de papel estarão diretamente envolvidos no processo.

Ao utilizar resíduos como combustíveis para sua caldeira, por exemplo, a Masisa faz uma economia de quase 8 milhões de reais por ano. “Essas iniciativas contribuem para disseminar a visão de que a responsabilidade ambiental pode, sim, estar associada ao lucro”, afirma Jorge Hillmann, diretor geral da Masisa no Brasil.

### c) TETRA PAK: “Vida longa aos negócios”

A subsidiária brasileira da fabricante de embalagens longa vida começou a incorporar a preocupação socioambiental em seus negócios quando assumiu o compromisso de dar um destino ambientalmente correto às embalagens descartadas pelos consumidores. Começou a incentivar a coleta seletiva e a investir na reciclagem de suas embalagens.

O processo integra as diferentes partes da cadeia de produção, onde 32 recicladoras compram matéria-prima de 500 cooperativas de catadores, às quais a Tetra Pak dá suporte. Após a coleta, as embalagens longa vida são destinadas à fábrica de reciclagem de longa vida de Piracicaba, no interior Paulista. Essa fábrica é a primeira do gênero no mundo, pois utiliza um forno de plasma, tecnologia que permite a separação total do alumínio e do plástico que compõem a embalagem. Com isso, além de

aproveitar o papel que representa 75% da composição total da embalagem, é possível também extrair o plástico (20%) e o alumínio (5%), com baixo consumo de energia.

Em 2008 a companhia reciclou cerca de 52 mil toneladas de embalagens longa vida. A taxa de reciclagem dos resíduos sólidos da empresa passou de 15% para 27%. Além disso, a empresa dá suporte, na área de educação ambiental e social, às cooperativas de catadores, distribui folhetos explicativos e fornece equipamentos de segurança.

**d) NUTRIZ: “Um jeito de fazer negócios que leva em conta a geração de valor econômico, social e ambiental ao mesmo tempo”**

Especializada no processamento de vegetais supergelados, localizada em Lagoa Vermelha (RS), possui fatores como a abundância de água e condições propícias para o cultivo de vegetais delicados.

Embora o seu processo produtivo seja de baixo impacto ambiental e sua matéria-prima ser orgânica, a empresa estava fora dos padrões ambientais em virtude de descartar efluentes (cascas e sobras de legumes) em um rio próximo a sua unidade.

Para se adequar aos padrões legais foi necessário que ela implantasse um Sistema de Gestão de Resíduos Sólidos. Além de se enquadrar nas exigências legais, obteve vantagens de ordem econômica, social e ambiental.

No aspecto econômico, o resultado mais relevante foi o crescimento de 15% a 17 % ao ano desde 2002, além de aumentar sua capacidade de captar investimento; no aspecto ambiental, passou a devolver água tratada para o rio e, no aspecto social, passou a contribuir para a manutenção da qualidade da água e melhoria de vida da comunidade que vive ao redor do rio.

Esses exemplos comprovam que a Gestão de Resíduos Sólidos, além de direcionar as empresas às práticas de sustentabili-

dade, viabiliza seus negócios, o que também pode ser observado pelos procedimentos e pelos resultados obtidos pela empresa Sasazaki indústria e Comércio Ltda. em sua gestão de resíduos sólidos.

## 2 Estudo de Caso

O estudo de caso na Sasazaki Indústria e Comércio Ltda. foi realizado com base nas informações obtidas no site da própria empresa (SASAZAKI, 2009), por meio de entrevistas com engenheiros responsáveis, direta e indiretamente, pela gestão de resíduos sólidos da empresa, além de visitas técnicas. Todos esses encontros, entrevistas e a visita foram essenciais para que houvesse um amplo entendimento do que realmente acontece na prática em relação à teoria pesquisada, o que está descrito no item 3.

### 2.1 A Sasazaki Indústria e Comércio Ltda

Fundada em 1943, a Sasazaki é reconhecida pela liderança e qualidade de suas portas e janelas de aço e alumínio e está entre as maiores e melhores indústrias do setor metalúrgico da América Latina.

Possui um parque industrial com tecnologia própria, instalado em 73 mil m<sup>2</sup> de área construída, localizado em Marília, interior de São Paulo; conta com a colaboração de 1.300 funcionários e possui um faturamento de R\$ 19.000.000,00 por mês, com lucro líquido de R\$ 1.000.000,00 por mês. Seu patrimônio líquido é de R\$ 46.000.000,00 e a produção é de um milhão de unidades por ano, entre portas e janelas. Mantém um estoque médio de 135.000 produtos acabados, o que representa R\$ 25.000.000,00 e 90 toneladas de matéria-prima. Os produtos são revendidos por cerca de 5.000 pontos de venda, distribuídos em todo o Brasil e, anualmente, a empresa passa a fazer parte

de mais de 200 mil edificações residenciais, comerciais e industriais.

Desde o princípio, a Sasazaki fundamentou sua estratégia de crescimento na qualidade de seus produtos, no relacionamento, respeito aos seus clientes e fornecedores e na credibilidade de sua marca. Ao longo de sua história, diversificou suas atividades. Foi a partir de 1975 que passou a atuar no segmento de construção civil com a fabricação de janelas e portas de aço. Em 2000, ampliou seu mercado de atuação e ingressou no segmento de portas e janelas de alumínio.

Com altos investimentos em tecnologia e fiel à sua postura de buscar soluções em processos e materiais, a Sasazaki apresenta produtos que visam suprir as necessidades de um mercado que se revigora e exige produtos tecnologicamente mais aperfeiçoados. Está entre as empresas que mais lançaram inovações na última década e foi a primeira indústria do setor de esquadrias metálicas a obter a certificação ISO 9001, pelo seu Sistema de Gestão da Qualidade.

O conjunto de ações mercadológicas, a força da marca consagrada e as iniciativas, visando a avanços tecnológicos, o controle de qualidade, o aperfeiçoamento constante da oferta de serviços e valorização profissional são fatores que contribuem e certamente continuarão contribuindo para que a Sasazaki alcance índices de crescimento ainda maiores nos próximos anos.

### **2.1.1 Produtos e serviços para satisfazer o consumidor (ISO 9001) e meio ambiente**

A Sasazaki adota rigorosos procedimentos de exigência da qualidade desde o desenvolvimento de seus itens até sua venda final, com o objetivo de entregar aos clientes produtos e serviços que satisfaçam suas expectativas.

A preservação ambiental sempre foi uma preocupação e prioridade da empresa, e está prevista em sua missão: “Praticar

uma tecnologia consciente; visar o bem-estar dos seus clientes e funcionários; preocupar-se com o meio ambiente e com os carentes da sociedade; ter como meta a expansão constante das atividades”. Por esse motivo, a Sasazaki faz opção por projetos que preservem o meio ambiente, inclusive, investindo em programas como o de reciclagem de resíduos sólidos e de tratamento de efluentes.

Embora ainda não possua um Sistema de Gestão Ambiental, sua postura é estar adequada aos requisitos da lei, da sociedade e da economia, buscando alternativas que melhorem a qualidade dos produtos e ainda reduzam o volume dos resíduos gerados. Ao optar por projetos ambientalmente corretos, a Sasazaki atende ao compromisso de proteger os recursos naturais e o meio ambiente em geral.

## 2.2 Gestão de Resíduos Sólidos da Sasazaki

### 2.2.1 Procedimentos

A Sasazaki, sempre na vanguarda tecnológica e focada em responsabilidade ambiental, inova ao aplicar em seus produtos de aço os tratamentos de superfícies mais modernos e ecológicos do mercado de nanotecnologia<sup>1</sup>: nanocerâmica + proteção cataforese. Esse tratamento de superfície utiliza um composto químico à base de fluorzircônio, isto é, uma solução que exige menos etapas químicas (banhos de imersão) nas portas e janelas de aço, sendo um procedimento considerado ecologicamente correto por ser isento de metais pesados, fósforo e componentes

---

1 Trata-se de uma área de pesquisa multidisciplinar, que abrange partes da física, da química, da biologia, entre outras ciências. Permite trabalhar com partículas de materiais em escala nanométrica (um nanômetro corresponde a um milímetro dividido em 1 milhão de partes). A nanotecnologia busca inovações que possibilitem, por exemplo, economia de energia, proteção ao meio ambiente, menor uso de matérias-primas e, conseqüentemente, melhorias em processos e produtos.

orgânicos voláteis (VOC), além de utilizar menos água e energia em todo processo.

A nanocerâmica é uma inovação que também possibilita a economia de energia, proteção ao meio ambiente, menor utilização de matérias-primas e, conseqüentemente, melhorias em processos e produtos, entre outros.

Após o pré-tratamento nanocerâmico, todos os produtos de aço recebem a pintura pelo processo cataforese, que é utilizada nos produtos desde 2003, sendo a melhor tecnologia para proteção do aço disponível no mundo (consagrado inclusive na indústria automobilística), a qual é considerada mundialmente como uma pintura ecologicamente correta, por ser isenta de metais pesados, conforme mencionado anteriormente.

O processo por cataforese é aplicado por imersão, possui alto poder de penetração e forma uma pintura uniforme, garantindo a proteção das partes internas e externas dos produtos de aço, aumentando a resistência contra corrosão.

Essas novas tecnologias diminuíram consideravelmente a geração de resíduos sólidos na empresa, visto que reduziram de 72 toneladas por ano de borra de tinta para 2,6 toneladas por ano.

### **2.2.2 Principais resíduos sólidos gerados e sua destinação final**

A empresa procura minimizar os impactos ambientais, como contaminação de solo, da água e do ar, destinando adequadamente seus resíduos e procurando substituir as matérias-primas, contribuindo com a sustentabilidade, sendo os principais resíduos sólidos gerados por ela os descritos a seguir.

a) Resíduos do processo de pintura (borra de tinta acrílica)

A Indústria gera em torno de 2,6 toneladas por ano de borra de tinta acrílica, sendo comercializada com a Pyrozzer Indústria

Química e Comércio Ltda., que realiza o reprocessamento de novas tintas e as comercializa no mercado como tinta de segunda linha, atendendo às normas e conformidades de destinação aprovadas pela CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, ligada à Secretaria do Meio Ambiente.

Desse modo, a Sasazaki obtém receitas na comercialização da borra de tinta (R\$ 0,46 por quilo). Embora o valor financeiro não seja significativo, evitam-se gastos com a incineração, já que este é o modo correto de destinação desse material que é nocivo ao meio ambiente e sociedade.

#### b) Borra resultante da Estação de Tratamento de Efluentes (ETEL)

O processo de tratamento de efluentes tem como objetivo a eliminação de resíduos gerados após um tratamento de fosfatização, bem como a função das partes físicas que envolvem a estação de tratamento. A fosfatização é a preparação da superfície metálica para permitir uma boa aderência da tinta e impedir o desenvolvimento dos processos de corrosão.

São quatro reservatórios de recepção, com capacidade de 20 m<sup>3</sup>, que têm como função acondicionar o efluente a ser tratado e dois tanques de 25 m<sup>3</sup> cada um, ambos revestidos por uma tinta resistente a ataques químicos. O efluente chega até os TTP (Tanques de Tratamento Periódicos) por gravidade, permitindo dessa forma uma economia de energia.

Os TTP possuem o seu interior afunilado, pois serve como um decantador para o resíduo (lodo) formado, permitindo dessa forma uma separação da água tratada e do resíduo gerado. O lodo é, então, transportado para o adensador e a água tratada é transferida por bombas hidráulicas para a rede de esgoto.

O lodo retirado é prensado e colocado em um terreiro para a secagem completa. Nesse processo são utilizados os recursos da natureza, como o vento e o calor do sol.

Após a secagem completa são acondicionados em tambores de 200 litros e tampados.

O Resíduo Sólido desta estação resulta em 23 toneladas por ano e é destinado para a empresa Sasa - Sistemas Ambientais e Comércio Ltda., sendo que a Sasazaki paga o valor de R\$ 555,00 por tonelada pela destinação correta, devidamente homologada pela CETESB.

c) Sucatas de metais não ferrosos (latão, alumínio etc.)

São geradas cerca de 60 toneladas de sucata por ano, destinadas a reciclagem e reprocessamento externo. As sobras da produção de portas e janelas são vendidas para a Alcoa que as compra pelo mesmo valor que as vende quando novas. Sem perdas nesse processo, todo esse resíduo que retorna para a Alcoa deixa de gerar poluentes para o meio ambiente.

d) Sucatas de metais ferrosos (aço)

Geram aproximadamente 1.020 toneladas por ano, que são destinadas à reciclagem e reprocessamento. Essas sobras de aço são vendidas para as empresas Gerdau e Sucatas Nossa Senhora Aparecida.

Na comercialização com a Gerdau, há um contrato entre as partes, em que a Gerdau se compromete a recolher parte dos resíduos gerados na produção, em contrapartida a Sasazaki obtém descontos nas compras futuras de aço. Já a empresa Nossa Senhora Aparecida compra e revende como sucata no varejo.

e) Embalagem metálica (tambor)

Trata-se de substrato de matéria-prima da pintura e de produtos químicos sendo geradas, em média, 120 unidades por mês,

que são vendidas para a empresa recicladora R-TREVISI, no valor de R\$ 10,00 por unidade.

f) Vidros

Os vidros são fornecidos nas medidas adequadas de cada produto (portas e janelas), porém, quebram no manejo do processo produtivo, gerando 20 toneladas por ano de resíduos, as quais são doadas para a empresa Lunardelli, que os comercializa com uma empresa recicladora.

g) Plásticos de embalagens

São provenientes das embalagens das matérias-primas; geram 14 toneladas por ano e são vendidas para a empresa Aparas pelo valor R\$ 0,50/k.

h) Papelão e papéis

São geradas 36 toneladas por ano de resíduos provenientes das embalagens e do escritório; são doadas para a empresa Lunardelli, uma vez que esta faz toda a coleta desses resíduos e depois revende para empresas recicladoras, evitando assim o custo de destinação para a Sasazaki.

i) Resíduos de Restaurante (restos de alimentos)

São geradas aproximadamente 10 toneladas por ano, as quais são doadas para o funcionário Nivaldo Golim Loureiro, que se responsabiliza pela retirada dos resíduos que utiliza *in natura* na suinocultura. A empresa evita assim, o custo de destinação.

### 3 Análise do estudo de caso

De acordo com a literatura analisada, os desastres ecológicos e a degradação ambiental conduziram a sociedade a uma maior conscientização quanto às questões ambientais. Entretanto, para se preservar o meio ambiente é necessário um engajamento de

todos, principalmente do setor privado, tendo em vista que sua atividade é a que mais deterioriza a natureza.

Conforme descreve Barbieri (2008, p.1), essa preocupação ainda é recente no setor privado:

A preocupação com o estado do meio ambiente não é recente, mas foi nas últimas três décadas do século XX que ela entrou definitivamente na agenda dos governos de muitos países e de diversos segmentos da sociedade civil organizada. No âmbito empresarial, essa preocupação é ainda mais recente, embora não faltassem empresas e entidades empresariais que buscassem práticas ambientalmente saudáveis, mesmo quando o assunto apenas começava a despertar interesse fora dos círculos restritos de especialistas e das comunidades afetadas diretamente pelos problemas ambientais.

No entanto, as empresas estão sendo mais responsabilizadas e cobradas. Contudo, para que haja mudanças é necessária à busca por práticas administrativas que considerem o meio ambiente nos seus negócios. De acordo com Souza (2008, p.142):

A proteção ambiental deslocou-se uma vez mais, deixando de ser uma função exclusiva de proteção para tornar-se também uma função da administração. Contemplada na estrutura organizacional e interferindo no planejamento estratégico, passou a ser uma atividade importante na empresa, seja no desenvolvimento das atividades de rotina, seja nas discussões de cenários alternativos, e a consequente análise de sua evolução acabou gerando políticas, metas e planos de ação.

Por esse motivo, as empresas que buscaram, durante décadas, apenas o crescimento econômico terão que mudar. Esse crescimento não pode mais se desenvolver-se a qualquer custo e deve levar em conta as questões ambientais e o desenvolvimento sustentável.

Considerando esses aspectos e contrapondo-os aos exemplos citados no item 2, com o estudo de caso realizado na Sasazaki Indústria e Comércio Ltda. fica evidente que o conceito de sustentabilidade passou de uma utopia e filosofia para uma real necessidade do mundo corporativo e por práticas administrativas efetivas.

Por meio da análise dos dados primários e secundários, pode-se comprovar o quanto a empresa prioriza a preservação do meio ambiente, o que vai ao encontro de sua missão, descrita anteriormente.

Além disso, a Sasazaki considera fundamental a conscientização e o comprometimento, não somente dos diretores, mas de todos os colaboradores na preservação do meio ambiente e na melhoria da qualidade de vida. Entretanto, um questionamento em relação a ela diz respeito ao fato de que uma empresa tão consciente de sua responsabilidade ambiental ainda não possui um SGA.

Conforme as informações fornecidas pelo Sr. Moacir José da Costa, engenheiro de segurança da Sasazaki, “a preservação do meio ambiente faz parte da filosofia da empresa, a qual cumpre todas as exigências legais, pensando no futuro e na continuidade dos seus negócios”. Além disso, a busca de um SGA vem ao encontro das premissas da empresa, visto que ela possui todos os requisitos e as estruturas para a implantação desse sistema, porém, isso ainda não é uma prioridade em virtude de ele representar uma diretriz, uma formatação que ela deve obedecer.

A Sasazaki cuida do meio ambiente sem se preocupar com um sistema, ela resolve seus problemas pontualmente e evita, dessa forma, os passivos ambientais, sendo essa a principal motivação na adoção de práticas ambientais. Ademais, ela atua na prevenção e não na remediação de acordo com a filosofia adotada pela empresa.

Há de se destacar, ainda, que sua atividade é altamente poluidora e o volume de resíduos gerados é significativo, daí a ex-

plicação da empresa possuir um Sistema de Gestão de Resíduos Sólidos Industriais, que é o foco do presente estudo.

Para Stortini (2009, p.1):

A Gestão de Resíduos Sólidos é um conjunto de atitudes (comportamentos, procedimentos, propósitos) que apresentam como objetivo principal, a eliminação dos impactos ambientais negativos, associados à produção e à destinação do lixo (...), além disso, a GRS aplicada às indústrias e às fábricas reduz os custos de produção, possibilitando a recuperação de matérias-primas, aproveitáveis no processo de fabricação, ou comercializáveis para terceiros.

Percebe-se que a empresa atua na redução direta na fonte e dá uma destinação final adequada para seus resíduos sólidos, além de contar com a parceria de alguns fornecedores de matéria-prima, como por exemplo, a Alcoa e a Gerdau, que recolhem partes das sobras geradas nos processos produtivos. Essas parcerias fazem parte da chamada logística reversa, sendo uma grande tendência do mercado, conforme propõe o projeto de Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (2007, p.3):

Logística reversa: instrumento de desenvolvimento econômico e social, caracterizada por um conjunto de ações, procedimentos e meios, destinados a facilitar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos aos seus geradores para que sejam tratados ou reaproveitados em novos produtos, na forma de novos insumos, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, visando a não geração de rejeitos.

Outro grande passo na Gestão de Resíduos Sólidos Industriais da Sasazaki foi o investimento em novas tecnologias que proporcionaram diminuição significativa de resíduos, principalmente na geração da borra de tinta, passando de 76 toneladas por ano para 2,6 toneladas por ano, que representam 96% de diminuição.

A título de informação, vale destacar que a empresa analisada atende a todos os quesitos da legislação ambiental pertinentes a sua área de atuação, além de possuir os índices de poluição menores que os padrões estabelecidos pelas autarquias e órgãos fiscalizadores, conforme os esclarecimentos dados pelo Sr. Moacir José da Costa, engenheiro de segurança da empresa.

Com a difusão da cultura ambiental empresarial, das novas práticas administrativas e do Sistema de Gestão de Resíduos Sólidos Industriais, fica comprovada a existência de vantagens econômicas, sociais e ambientais, pilares da sustentabilidade, assim determinados:

- **Vantagens econômicas:** as vendas dos resíduos sólidos não são muito significativas em termos financeiros. No entanto, a maior vantagem é a diminuição dos impactos ambientais, evitando-se assim, a geração do passivo ambiental para a empresa por meio de multas e penalidades, fatores esses que contribuem positivamente para sua competitividade e imagem.

Outro aspecto importante é que, a partir da parceria desenvolvida com seus principais fornecedores de matéria-prima (aço e alumínio), estes são responsáveis pela retirada de todas as sobras do processo produtivo da empresa e, além disso, tais trocas resultam em bonificações nas compras futuras.

- **Vantagens sociais:** em função da quantidade de resíduos sólidos doados para as empresas da região, a empresa contribui com a inclusão social, geração de renda e emprego, proporcionando melhor qualidade de vida para a sociedade.

- **Vantagens ambientais:** tratando-se da matéria-prima principal da Sasazaki, o aço e o alumínio são produtos que não prejudicam o meio ambiente, pois são 100% recicláveis. Além desse fator, o Brasil possui a terceira maior jazida de alumínio do mundo, pois a alumina está presente no solo. No entanto, seu desgaste ambiental está no consumo da energia, que é de 70% no processo de fabricação do alumínio. Em contrapartida, no processo de reciclagem o consumo de energia cai para 30%.

Já o aço é um material ferroso vindo do carvão vegetal (extraído dos grandes processos de reflorestamento) e do carvão coqui (minério ativo principal juntamente com o carbono na geração do aço) e ao ser lançado na natureza, forma o óxido de ferro (ferrugem), que não é considerado contaminante ao meio ambiente.

Desta forma, a empresa contribui para a preservação do ecossistema e manutenção da vida no planeta, evitando a poluição e o descarte de grandes volumes de resíduos contaminantes no meio ambiente.

Essas vantagens, assim como os principais resíduos gerados pela empresa e sua destinação estão demonstrados de forma conjunta na Ilustração 1 a seguir.

Resíduo	Quantidade	Destino	Valor	Vantagens
<b>Borra de tinta acrílica</b>	2,6 t/ano	Pyrozar Indústria Química e Comércio Ltda.	Recebe o valor de R\$ 0,46/kilo	- <b>Econômico:</b> recebe pelos resíduos. - <b>Ambiental:</b> não contamina o meio ambiente.
<b>Borra da ETEL</b>	23 t/ano	Aterro Sanitário Sasa Sistemas Ambientais	Paga o valor de R\$ 555,00/t	- <b>Ambiental:</b> destino correto do resíduo que não pode ser reaproveitado.
<b>Sucata de alumínio</b>	60 t/ano	Alcoa	Recebe o mesmo valor que paga na compra	- <b>Econômico:</b> desperdício zero de matéria-prima, pois seus resíduos são vendidos de volta para o fornecedor, que paga o mesmo preço que vende por não ter perda no reprocessamento desta matéria-prima. - <b>Ambiental:</b> além de não contaminar o meio ambiente, o reprocessamento deste resíduo consome 70% menos energia.
<b>Sucata de aço</b>	1020 t/ano	Gerdau Nossa Senhora Aparecida (Marília)		- <b>Econômico:</b> a Gerdau é responsável por retirar todos os resíduos de aço da empresa e ainda reverte em descontos nas futuras compras de acordo com a quantidade coletada. A empresa Nossa Senhora Aparecida compra as sucatas que são reaproveitadas e vende no varejo. <b>Social:</b> geração de empregos e inclusão social. <b>Ambiental:</b> estes resíduos não são despejados na natureza.
<b>Tambor</b>	120 /mês	R-TREVISI	Recebe o valor de R\$ 10,00 por tambor	- <b>Econômico:</b> Recebe pelo Resíduo. - <b>Ambiental:</b> Não contamina o meio ambiente.

Tabela 1 - Destinação e vantagens econômicas, sociais e ambientais dos principais resíduos gerados pela Sasazaki. Fonte: Os autores – por meio de dados fornecidos pela empresa.

Resíduo	Quantidade	Destino	Valor	Vantagens
Vidro	20 t/ano	Lunardelli	Doado	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Econômico:</b> a empresa não paga pela coleta destes resíduos.</li> <li>- <b>Social:</b> geração de emprego e inclusão social.</li> <li>- <b>Ambiental:</b> estes resíduos não são lançados inadequadamente ao meio ambiente, pois são vendidos para recicladoras pela empresa Lunardelli.</li> </ul>
Embalagens Plásticas	14 t/ano	Aparas	Vende por R\$ 0,50 kilo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Econômico:</b> Recebe pelo Resíduo.</li> <li>- <b>Social:</b> contribui para a geração de empregos e inclusão social.</li> <li>- <b>Ambiental:</b> Não contamina o meio ambiente.</li> </ul>
Papel e papelão	10 t/ano	Lunardelli	Doado	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Econômico:</b> a empresa não paga para a coleta destes resíduos.</li> <li>- <b>Social:</b> geração de emprego e inclusão social.</li> <li>- <b>Ambiental:</b> estes resíduos não são lançados inadequadamente ao meio ambiente, pois são vendidos para recicladoras pela empresa Lunardelli.</li> </ul>
Restos de alimentos	10 t/ano	Funcionário	Doação	<p><b>Socioeconômico e ambiental:</b> além de a empresa não precisar pagar pela coleta destes resíduos e não desperdiçar os alimentos que sobram do restaurante da empresa, eles são doados para um funcionário que se encarrega da coleta e usa como ração <i>in natura</i> na suinocultura, evitando-se assim gastos com ração e ainda deixam de ser lançados no meio ambiente.</p>

Tabela 1 cont. - Destinação e vantagens econômicas, sociais e ambientais dos principais resíduos gerados pela Sasazaki. Fonte: Os autores – por meio de dados fornecidos pela empresa.

Além disso, para reforçar a ideia de que existem benefícios provenientes da Gestão de Resíduos Sólidos Industriais, pode-se ressaltar que as outras empresas mencionadas no estudo, embora atuem em diferentes segmentos de mercado e com ferramentas de preservação ambiental e gestão ambiental diferenciados, obtêm vantagens econômicas, sociais e ambientais, garantindo

assim maior competitividade, melhorando sua imagem no mercado global e atingindo os pilares da sustentabilidade.

Partindo dessas considerações, pode-se comprovar que a Gestão de Resíduos Sólidos Industriais tem alcançado excelentes resultados, contribuindo significativamente para a imagem das empresas diante dos seus *stakeholder*, além de ser uma oportunidade ímpar em seus negócios.

### Considerações Finais

Profundas transformações ocorreram na evolução humana, acarretando sérios problemas ambientais, em decorrência do mau uso dos recursos naturais, do aumento das indústrias, do aumento populacional, dos avanços tecnológicos e do surgimento da globalização.

Devido a isso, os efeitos dessas modificações estão sendo percebidos com uma velocidade e intensidade cada vez maior, afetando de um modo geral toda a sociedade.

É notório que as fortes pressões exercidas sobre as empresas fizeram com que houvesse uma mudança no posicionamento delas, inserindo a questão ambiental nos negócios.

Partindo dessas considerações, o presente trabalho objetivou verificar as vantagens provenientes da Gestão de Resíduos Sólidos Industriais na atividade empresarial, em especial na empresa Sasazaki Indústria e Comércio Ltda., considerando os pilares da sustentabilidade.

Após a análise dos dados, foi possível comprovar que a Gestão de Resíduos Sólidos proporciona vantagens de ordens econômicas, sociais e ambientais, sendo essas diretas ou indiretas.

Há de se destacar que existem desafios de várias esferas envolvendo as empresas. Os resíduos sólidos representam para elas uma grande responsabilidade e, muitas vezes, a adoção da Gestão de Resíduos Sólidos Industriais é motivada pela rígida legislação ou por pressões das sociedades. Entretanto, quando implantada

de forma coerente, responsável e de maneira que todos os envolvidos nos processos estejam conscientes da importância, surte efeitos positivos nas empresas.

A Sasazaki, empresa líder no ramo de portas e janelas, mostrou que, mesmo sem um SGA definido, inseriu o meio ambiente em suas decisões e negócios. Comprovou também que a utilização da Gestão de Resíduos Sólidos Industriais, mesmo que motivada pela prevenção de passivos ambientais, pode ser, ainda assim, um sinônimo de diferencial que agrega diversas vantagens.

Conclui-se, então, que a Gestão de Resíduos Sólidos Industriais contribui para o desenvolvimento sustentável e fica visível a oportunidade que as empresas possuem. Entretanto, é necessário algo mais que sistemas; é fundamental um alinhamento entre os objetivos da empresa e as questões ambientais, pois só assim ela conseguirá harmonizar a natureza em seus negócios.

## Referências

- BANCO REAL. Sustentabilidade – Seção Boas Práticas. Disponível em: <<http://www.bancoreal.com.br/sustentabilidade-seção> Banco de praticas>. Acesso em: 06 dez. 2009.
- BARBIERI, J. C. *Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos*. 2. ed. rev. e atual. 3. tir. São Paulo: Saraiva, 2008.
- BIDONE, F. R. A. (Coord). *Resíduos sólidos provenientes de coletas especiais: eliminação e valorização*. Rio de Janeiro: ABES-Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental, 2001.
- BREENZINGER, T. D. et al. *Guia da série ISO 14001: sistemas de gestão ambiental*. Blumenau: Edfurb, 2000.
- DIAS, R. *Gestão ambiental: responsabilidade social e sustentabilidade*. São Paulo: Atlas, 2006.
- DONAIRE, D. *Gestão ambiental na empresa*. São Paulo: Atlas, 1999.
- FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. 2003. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/agencianoticias/2009/08/10/panorama-residuos-solidos->>. Acesso em: 31 ago. 2009.

HARRINGTON, H. J. *A implementação da ISO 14000*: como atualizar o sistema de gestão ambiental com eficácia. São Paulo: Atlas, 2001.

KINLAW, D. C. *Empresa competitiva & ecológica*: desempenho sustentado na era ambiental. São Paulo: Makron Books, 1998.

MARTINS, E.; RIBEIRO, M. S.. A informação como instrumento de contribuição da contabilidade para a compatibilização do desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente. *Boletim IBRACON* – Instituto Brasileiro dos Contadores. São Paulo, n. 208, p. 1-7, set. 1995.

PHILIPPI JÚNIOR, A. *Saneamento, saúde e ambiente*: fundamentos para um desenvolvimento sustentável. Barueri (SP): Manole, 2008. (Coleção Ambiental)

RESOLUÇÃO CONAMA nº 313, de 29 de outubro de 2002. Publicada no DOU nº 226, de 22 de novembro de 2002, Seção 1, páginas 85-91. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=335>>. Acesso em: 13 dez. 2009.

RODRIGUES, S. C. C. et al. (Org.). *Educação, ambiente e sociedade*: novas ideias e práticas em debate. Vitória (ES): Grafitusa, 2007.

SASAZAKI INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA. *Net*. Disponível em: <<http://www.sasazaki.com.br/empresa.php>>. Acesso em: 20 set. 2009.

TACHIZAWA, T. *Gestão ambiental e responsabilidade social corporativa*: estratégias de negócios focadas na realidade brasileira. São Paulo : Atlas, 2002.

SANTOS, D. O. et al. *Sistema de gestão ambiental, sustentabilidade e vantagem competitiva*: em busca de uma convergência. In: XVII ENEGEP – Fortaleza, CE, BRASIL, 9 a 11 de outubro de 2006, 6p. *Anais eletrônicos da ABEPRO - XVII ENEGEP*, Fortaleza, 2006. Disponível em: < [www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2006\\_TR520346\\_7976.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2006_TR520346_7976.pdf)>. Acesso em 22 out. 2009.

STRAUCH, M.; ALBUQUERQUE, P. P. (Orgs.). *Resíduos*: como lidar com recursos naturais. São Leopoldo: Oikos, 2008.

TRENNEPOHL, T. D. *Incentivos fiscais no direito ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2008.

VALLE, C. E. *Como se preparar para as normas ISO 1400 Qualidade Ambiental*: o desafio de ser competitivo protegendo o meio ambiente. 2 ed. São Paulo: Enio Matheus, 2003.

VITERBO JÚNIOR, Ê. *Sistema integrado de gestão ambiental*: como implementar um sistema de gestão que atenda à norma ISO 14001, a partir de um sistema baseado na norma ISO 9000. 2 ed. São Paulo: Aquariana, 1998.



## **A construção histórica dos Direitos Humanos e do direito à educação no Brasil: os desafios do momento atual**

Gisele GELMI

Marcela Fogolin Beneditti de AGOSTINHO

A escola começou como privilégio de poucos. Com o desenvolvimento social, principalmente após a Revolução Francesa, houve exigências em promovê-la como necessidade primordial. Com o aumento das forças produtivas, a escola, vagarosamente, foi incluindo setores marginalizados da sociedade, mesmo quando as políticas públicas sobre educação foram para reforçar o poder da classe dominante, compondo o espectro de práticas sociais para a manutenção do *status quo*.

Este trabalho propõe analisar em nível nacional e internacional, os movimentos que levaram à construção, ao longo da história dos direitos humanos, desde a concepção do direito natural fundamentado na religião até o fundamento do mesmo pela razão humana, suas construções e oposições e a sua herança histórica para a construção dos direitos humanos no Brasil com relação à legislação do ensino e sua importância para a aplicação do direito vigente. Analisam-se, também, algumas mudanças ocorridas na sociedade que implementaram as legislações constitucionais e infraconstitucionais do ensino para o oferecimento da Educação, apontando-se os instrumentos jurídicos para a efetivação deste direito, com base no princípio da isonomia e

na análise do fenômeno educativo, que contemplam os direitos humanos e os desafios do momento atual para a sua efetividade no âmbito educacional, tendo em vista aspectos inegáveis produzidos por todo um contexto ideológico - referente às políticas públicas, na formação do indivíduo.

## **1 As transformações culturais no mundo: o amálgama da evolução dos direitos humanos**

A concepção de direitos humanos vai-se formando no decorrer dos séculos XVII e XVIII. Neste sentido, é importante destacar a influência da Igreja católica por meio do seu poder religioso, econômico, cultural e social na época. Assim, vê-se que, paulatinamente, uma sociedade urbana, industrial e capitalista vai ocupando o posto de uma sociedade rural, agrícola e feudal que, até então, mantinha os privilégios da aristocracia e do clero.

De acordo com Hale (1983, p. 9-43) destacam-se dois grandes períodos da história para a construção dos Direitos Humanos: o Renascimento e o Iluminismo.

Segundo Hale, o Renascimento, no séc. XVI, marca a transição da idade média para a idade moderna, caracterizado pela grandeza literária, filosófica e, principalmente, artística recriada pela valorização da cultura grega e romana. Neste período, o ser humano teve a necessidade de ir além de explicações meramente divinas, aderindo a critérios por meio da razão. No entanto, a valorização do homem ditou o princípio do Renascimento

Hale (1983) destaca ainda que, com o uso da razão e da observação, no séc. XVIII os iluministas, baseados nas ciências da natureza, começam a analisar os aspectos da sociedade e o surgimento de vários fenômenos sociais criticando intensamente as instituições feudais e a Igreja. Torna-se incansável a busca pelo progresso social dentro de uma abordagem mais humana e pela emancipação do homem por meio da razão.

Assim, de acordo com Mondaini (2006, p. 21-41) filósofos jusnaturalistas como Hobbes, Locke e Rousseau, com a teoria do contrato social, Montesquieu, com a teoria da separação dos poderes em legislativo, executivo e judiciário e Voltaire (*Deísmo*, unir Deus à razão contra os abusos da igreja e do absolutismo) se destacam.

A burguesia francesa, consciente do seu papel na vida econômica, lidera vários movimentos sociais que deram vazão às sangrentas revoluções, responsáveis pela ascensão ao poder político da burguesia. A França, segundo Delumeau (1989, p. 251-271), destacou-se neste movimento e pode-se dizer que o Iluminismo – tradução da palavra alemã *aufklärung*, que significa aclaração, esclarecimento, iluminação – defende que o homem a partir do momento em que ele é retirado do seu estado de natureza, este deve abrir mão de seus privilégios para o bem geral, momento, este, que trouxe consigo grandes avanços que, juntamente com a Revolução Industrial, abriram espaço para a profunda mudança política determinada pela Revolução Francesa em 1789, marco para a afirmação dos Direitos Humanos, pelo seu caráter universal porque seus ideais foram além das fronteiras da França.

## 1.1 Do direito natural aos direitos humanos

O direito natural – em latim *Lex naturalis* – ou jusnaturalismo é concebido como um direito que proveio da natureza humana e, portanto, é universal (Filomeno, 2003, p. 207). Este é por vezes cotejado com o direito positivo de um determinado Estado, o que lhe admite ser usado para criticar o conteúdo daquele direito positivo. No entanto, para aqueles que afirmam a existência do direito natural, o conteúdo do direito positivo não pode ser conhecido sem algum apontamento ao direito natural.

Para esclarecer, o direito positivo pode-se dizer que este está ligado à vigência de uma “lei escrita” e compreende um instrumento de gestão governamental para disciplinar a conduta humana, que se instaura por meio de leis, regulamentos e normas

votadas pelos governantes. Pode ele mudar com o tempo e de acordo com o lugar (Bobbio, 1996, p. 45).

De início, tem-se um direito natural fundamentado na religião, no sentido de que Deus havia criado o homem “à sua imagem e semelhança” e isto se traduz na supremacia do ser humano sobre a terra e, mais à frente, numa igualdade entre os seres humanos, independentemente da diversidade que os permeia, de ser homem ou mulher, de sua cultura, religião, etnia etc. No entanto, como bem ressaltou Comparato:

(...) essa igualdade universal dos filhos de Deus só valia, efetivamente, no plano sobrenatural, pois o cristianismo continuou admitindo, durante muitos séculos, a legitimidade da escravidão, a inferioridade natural da mulher em relação ao homem, bem como a dos povos americanos, africanos e asiáticos colonizados, em relação aos colonizadores europeus. (2008, p. 18).

À medida que as novas gerações vão ocupando seu espaço, o fundamento essencialmente religioso das “leis não escritas” vai sendo desconstruído, para dar lugar a uma nova justificativa concernente à valorização da pessoa humana, que avançou com o período Renascentista e atingiu o âmbito da filosofia do direito, quando o então direito natural passa a ser reconhecido e explicado por meio da razão como emanção da natureza humana.

## 1.2 Os direitos humanos no período pré e pós-revolução francesa

A modernidade elimina a discussão de que as pessoas são diferentes, no sentido de uns nascerem para mandar e outros para obedecer, uns para governar e outros para serem governados, destruindo a visão aristocrática de sociedade analisada por Platão – que procurou demonstrar que a essência do ser humano estava na alma – principalmente após a obra *Leviatã* de Thomas

Hobbes, filósofo jusnaturalista que deu início à teoria do Pacto social entre os homens, os quais, o fazem para preservar a vida e manter a paz. Hobbes consagra a noção de igualdade entre os seres humanos, concebendo o direito natural por meio da razão e não mais da fé (Hobbes, 1979, p. 74).

O que se pretende é apenas demonstrar que, a partir deste momento, vê-se estabelecido que a condição de todas as pessoas é a mesma e que todos os homens são iguais e que “a razão sugere adequadas normas de paz, em torno das quais os homens podem chegar a acordo”(Hobbes, 1979, p. 77).

Assim, por meio das várias revoluções burguesas, o poder absoluto da monarquia é destronado e, por meio de uma Monarquia Constitucional ou de uma República, começa a haver uma maior desconcentração do poder do Estado e o pacto social, de acordo com a teoria de Locke, estabelece poderes que deveriam ser separados e equilibrados entre si. São eles: o poder legislativo, com competência de fazer as leis; o executivo, com competência para garantir a execução das leis ordenadas e o poder judiciário, ao qual competem as decisões das controvérsias que podem existir em relação à lei.

O período pré-revolução Francesa, segundo Mondaini (2006, p.23), foi o pilar para que a caminhada rumo à conquista da liberdade e igualdade entre as pessoas pudesse dar seu primeiro impulso por meio das conquistas dos direitos civis e políticos. Neste momento, a figura do indivíduo que só tem deveres começa a ser substituída pela figura do sujeito com direitos, que se desenvolveu inicialmente em torno de países como a Inglaterra, os Estados Unidos, por meio do *Bill of Rights*, e a França.

Estas três nações, com seus pensadores, mostraram ao resto do mundo que a balança do direito deve pender para o lado do indivíduo e da sociedade na relação com o Estado. No decorrer de todo este processo, muitas declarações de direitos foram feitas e, mais tarde, algumas foram reformuladas.

Com o advento e a progressiva instauração do sistema liberal, conquistaram-se vários direitos até então negados, mas as

desigualdades sociais que geravam miséria para uns e abundância para outros continuavam a existir e, na segunda metade do século XIX, o sistema liberal teve que conviver com novas realidades político-ideológicas, como – a democracia, o socialismo e o nacionalismo, e teve de autotransformar-se passando por várias fases para não ser derrotado – desse modo, tem-se, de início, um liberalismo conservador que defende a propriedade privada e a economia de livre mercado, ou seja, a intervenção estatal mínima e, mais adiante, instaurou-se um liberalismo democrático, que incorporou o sufrágio universal como uma reivindicação das classes subalternas, e o liberalismo social, que propunha algumas más reformas sociais no intuito de manter sob controle as insatisfações dos trabalhadores. (mondaini, 2006, p. 87).

Em 1789 a “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, proclamada pela burguesia e considerada como primeiro elemento constitucional do novo regime político, garante as liberdades individuais, os direitos civis. A partir desta declaração, há o reconhecimento do indivíduo como sujeito de direitos e colocou-se sob o ponto de vista jurídico e político que “todos são iguais perante a lei” (Mondaini, 2006, p. 65).

No entanto, transposto os ideais de “liberdade, igualdade e fraternidade”, na prática, com a consolidação da civilização burguesa, os direitos dos cidadãos passaram a servir de meios de proteção dos direitos, mas a vida política se tornou mero instrumento de conservação da sociedade sob a dominação da classe proprietária e, sobretudo, houve a impregnação do princípio liberal de que a individualidade é uma conquista progressiva do indivíduo por meio do seu esforço e do trabalho.

### **1.2.1 A afirmação histórica dos direitos humanos em dimensões**

Optou-se por analisar a afirmação dos Direitos Humanos em dimensões, conforme faz Benevides, para que, de maneira didática, se possa entender a sua construção e localizar o momento

em que a educação passa a ser reivindicada como um direito social, lembrando que a história dos Direitos Humanos não pode ser pensada como blocos divisíveis (Carvalho 2004, p. 60-62).

Segundo Benevides, a “primeira dimensão” dos Direitos Humanos diz respeito aos direitos individuais, ao direito à liberdade do indivíduo contra os abusos de um Estado opressor, aclamada com o Liberalismo no século XVIII. (p. 62).

Numa “segunda dimensão” dos Direitos Humanos vê-se a forte influência do socialismo para a discussão de direitos no século XIX e XX e início do século XXI, a qual diz respeito à esfera dos Direitos sociais, econômicos e culturais, ao direito à igualdade e são de natureza progressiva, uma vez que o propósito é o de alcançar tais direitos por meio do Estado e suas políticas públicas.

Mondaini aponta que o movimento socialista passou a se impor progressivamente a partir do ano de 1848 – mesmo ano da publicação do “Manifesto Comunista” do filósofo alemão Karl Marx que desvendou a natureza injusta do sistema capitalista – e que com a chamada “primavera dos povos” – várias revoluções que colocaram frente a frente operário e burguesia, trabalhador e patrão – se têm estabelecido as contraposições de classes (2006, p. 84).

Com a ênfase no socialismo, de modo rápido o acesso à educação, à saúde, à previdência e assistência social e à proteção ao trabalho tornou-se responsabilidade do Poder Público sob a tutela do Estado. No entanto, nos países em que o socialismo foi verdadeiramente construído, o estabelecimento de uma igualdade social conviveu com a instauração de regimes despóticos, marcados pelo desrespeito aos direitos civis e políticos, às liberdades individuais e coletivas, anteriormente conquistados.

Após a Segunda Guerra Mundial, que foi um dos momentos mais intensos na defesa dos Direitos humanos, o ocidente capitalista teve a necessidade de se autorreformular concedendo direitos e garantias sociais aos trabalhadores com o intuito de se

evitar revoluções neste sentido. Contudo, no clima de Guerra Fria, as nações capitalistas tentaram conviver com as tensões do próprio sistema sob a forma de *Welfare State* ou Estado de bem-estar social (Mondaini, 2006, p.126-128).

Já numa “terceira dimensão” dos Direitos Humanos, persiste a defesa internacional dos direitos dos povos e o direito à solidariedade coletiva, ofuscados e dilacerados pelos horrores da guerra, no intuito de que mais pessoas possam usufruir dos direitos conquistados. Este cenário foi palco para dar ensejo à Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, e também à Declaração Universal dos Direitos dos Povos, em 1976.

Neste processo, há a evolução para a “quarta dimensão” dos Direitos Humanos, que atualmente corresponde ao direito à vida, em uma dimensão planetária, pois, a sobrevivência do ser humano no planeta depende da preservação dos meios naturais, que estão sendo ameaçados pela degradação ambiental proveniente da poluição, da devastação das florestas e contaminação das águas, sem contar as atrocidades políticas e econômicas e as consequências desastrosas, cometidas pelas nações ricas em detrimento das nações pobres. (Comparato, 2008, p. 538).

Porém, a liberdade e igualdade consagradas em inúmeras declarações não existem de fato; são ideais a se perseguir, um dever ser, sendo universais em relação ao conteúdo, mas extremamente limitadas em relação a sua eficácia.

### 1.2.2 Direitos humanos: entre construções e oposições

Desde o surgimento expresso dos direitos humanos, no decorrer dos séculos XVII e XVIII até os dias atuais, estes se veem sob fortes influências de opositores, que, para a manutenção do “*status quo*” e a conservação dos privilégios de que dispõem, por meio da exploração, procuram desqualificar os direitos humanos:

Seja na sua versão neoliberal, que procura identificar nos direitos humanos uma barreira à realização racional da lucratividade pelo livre-mercado; seja através da matriz marxista ortodoxa, que busca observar nos direitos humanos nada mais do que um conjunto de formalidades responsáveis pelo encobrimento da estrutura de classes e da luta entre estas no seio da sociedade capitalista, sendo por isso mesmo, nada mais que direitos das classes dominantes; ou ainda na linha extremamente vulgar que define os direitos humanos como direitos de bandidos (...). (Mondaini, 2006, p. 12)

O que se percebe, porém, é a incapacidade de compreender a fundo seu caráter universal e democrático. Universal porque passou a tratar todos os seres humanos vivos com base em critérios igualitários, independentemente das suas diferenças biológico-naturais, culturais ou econômicas. Democrático porque a democracia na atualidade é a melhor forma de governo possível para afastarmos a barbárie e atingirmos um nível de civilidade em que todos possam participar das decisões políticas e usufruir os mesmos direitos, pois, segundo Chauí, a democracia é a única forma de governo que considera o conflito legítimo e legal e permite que este seja trabalhado politicamente pela própria sociedade. (Chauí, 2002, p. 431).

Portanto, é imprescindível que os direitos humanos possam pautar-se na universalidade e na democracia, com a necessidade da igualdade no plano legal como subsídio para implementação de medidas concretas para eliminação das inúmeras formas de desigualdades, na medida em que vai se formando uma cultura consciente da importância da defesa dos direitos humanos para a presente e as futuras gerações.

Assim, a crítica aos direitos humanos esquece de que aos oprimidos, dentro do sistema capitalista vigente, é recusada a liberdade de falar, seja por meio do desprezo social, pela fala truncada do medo ou pela assimilação das “verdades dogmáticas” presentes em todas as instituições sociais guiadas por uma hierarquia, vinculada e indicada pela política vigente, que não proporciona às pessoas a oportunidade da vivência democrática,

sem contar na negação de vários outros direitos como o direito à saúde, educação, moradia, etc., todos, claramente declarados na nossa Constituição Federal e, de fato, não concretizados para todos os cidadãos.

Desta aproximação do que pode ser chamado hoje de direitos humanos ressaltam-se os processos de sua afirmação, tanto no plano “jurídico-legal” como no campo “cultural-ideal”. (Mondaini, 2006, p. 100-123).

No plano jurídico-legal, a expressão “todos são iguais perante a lei” constitui, seu ápice, presente em quase todas as constituições dos países. Na Constituição brasileira aparece desde a primeira Constituição republicana de 1890, em seu art. 72, § 2º, até a Constituição de 1988, em seu art. 5º, que ressalta, ainda, “sem distinção de qualquer natureza”, não permitindo que nenhuma pessoa sofra discriminação em função de suas diferenças. (Alencar e Rangel, 1986, p. 78).

Já no plano “cultural-ideal” têm-se a necessidade da mudança das relações políticas com a sociedade, e desta com o mundo político, para que a atuação cidadã possa desconstruir uma política que vem desde a Grécia antiga e que bem define a política do Brasil: a política do “pão e do circo”, com paliativos, que não gera nas pessoas o espírito de cidadania, este que precisa ser construído e assimilado pela nação por meio de políticas públicas e da qualidade nos atendimentos de todas as instituições sociais do país, sobretudo, da educação.

## **2. O direito à educação nas constituições brasileiras: um longo caminho a percorrer**

No Brasil, podem-se identificar profundas marcas de importantes e significativas transformações, que foram processando na história do país. Desse modo, Merisse (1997, p. 31-32) destaca acontecimentos como a independência do Brasil (1822), a proclamação da República (1889), a revolução de 1930, o golpe militar

de 1964 a redemocratização ocorrida a partir de 1985, identificando uma trajetória do atendimento educacional em *fases*.

*Primeira:* de caráter exclusivamente filantrópico (período colonial).

*Segunda:* com orientação higiênico-sanitária (séc. XIX e início do séc. XX), orientada pelo positivismo.

*Terceira:* fase assistencial.

*Última:* aparece uma dimensão educacional, que chega até os dias atuais, envolvida em diferentes áreas como a saúde, assistência social e justiça.

## 2.1 O Brasil colonial e a educação

Segundo Paiva, é na história da colonização do Brasil por Portugal que se pode determinar o lugar que a escola ocupou na organização social. Diante disto, a primeira escola foi fundada pelos jesuítas em 1542, na Bahia, com o objetivo de propagar a fé e salvar as almas daqueles que não temiam a Deus, como os índios (Paiva, apud Lopes; Faria; Veiga, 2002, p. 43-59).

No Brasil, a igreja servia para formar a elite intelectual, assumindo a educação e superior da elite e a educação básica por meio da escola jesuítica que tinha como pressuposto preparar novos missionários, introduzindo os índios na cultura portuguesa com o intuito catequizá-los, de fazê-los apenas “bons selvagens” para acatar as imposições portuguesas. (Folha de S. Paulo, 1997).

Neste contexto, em busca de mais território e escravos, os portugueses se puseram em guerra com os índios nativos, porque estes, por serem muitos e de cultura diversa, dificultavam o projeto de colonização portuguesa baseada na exploração da nova terra.

Os engenhos se formam e os negros escravizados passam a fazer parte do cenário de exploração. Assim, a sociedade brasileira se forma e, conseqüentemente, suas instituições, que se resu-

mem na centralização do poder, no uso da força e do castigo, na escravidão, na distinção de classes e na inferioridade do povo.

### 2.1.2 A Educação no Brasil: do século XIX à Constituição de 1988

Com a constituição do Estado brasileiro, em 1822, a Constituição do Brasil Imperial de 1824 – Primeira Constituição do País – traz poucas indicações sobre educação. (Alencar e Rangel, 1986, p. 78). Do ponto de vista do direito positivado, a declaração de gratuidade coloca o Brasil entre os primeiros países do mundo a promulgá-la. No entanto, segundo Faria Filho (apud Lopes, Faria e Veiga, 2002, p. 44) o analfabetismo era o único legado da grande maioria da população e o Poder Público, em nenhum momento, desenvolveu esforços para transformar a educação em política pública.

De acordo com Ghiraldelli a Proclamação da República, em 1889, aconteceu por meio de um movimento militar apoiado por diversos setores da economia cafeeira que estavam descontentes por não receberem do Império a proteção que julgavam merecer. Portanto, a República não se instaurou com um movimento popular, mas, sim, com proprietários influentes de terras, os chamados “barões do café” de São Paulo e os “coronéis do leite” de Minas Gerais. Daí o surgimento da política do “café-com-leite”, em que estes se alternavam no controle da Presidência da República (2003, p. 15-26).

Não se pode deixar de admitir que o novo regime trouxe ganhos democráticos, pois se extinguiu o poder moderador do imperador e o voto censitário, acabaram os títulos de nobreza e uma certa descentralização do poder aconteceu; além disso, não se pode negar o fato de que a República foi proclamada num momento de expansão da “social-democracia” e da ampliação dos direitos dos trabalhadores.

Oliveira ilustra que as poucas escolas existentes eram geralmente frequentadas pelos filhos da classe média, as pessoas ricas ainda contratavam professores em casa, geralmente estrangeiros. Já no ensino primário, mais especificamente em São Paulo, o governo pagava apenas os professores e não se encarregava de construir escolas – esta ficava por conta dos municípios que, na maioria das vezes, não tinham recursos para tal. Assim, as escolas geralmente eram construídas pelas elites locais, sendo incorporadas mais tarde pelo Estado (2001, p. 16-18).

Após o fim da Primeira Guerra mundial, os Estados Unidos despontam como uma potência mundial, ocupando o lugar da Inglaterra. No Brasil, os intelectuais interessados em educação tiveram forte influência das leituras que fizeram do norte-americano John Dewey (1859-1952), um dos postuladores da teoria pragmatista. No Brasil, o principal herdeiro deste modo de pensar foi Anísio Teixeira. Esta teoria entende que “a verdade de uma doutrina filosófica decorre de sua utilidade e da satisfação com que explica os problemas que investiga”, o que gerou, entre nós, o “escolanovismo” consagrado pelo movimento da escola nova, que priorizava a educação para que ocorressem mudanças numa sociedade que se transformava com a industrialização.

Broens (2003, p. 27-28) observa que “esta concepção diz respeito à oposição clássica entre a teoria e a prática no discurso educacional (...), pois no plano da ação educacional prática e teoria são inseparáveis”. Nesta perspectiva, temos como principais herdeiros desta concepção o educador Paulo Freire e Demerval Saviani.

O pacto entre os “barões do café” e os “coronéis do leite” se desfaz por meio da Revolução de 1930. Assim, mesmo sem eleições, o Brasil passa a viver a era de Getúlio Vargas que iniciou em 1930, perpassa a Constituição de 1934 e vai do golpe de 1937, que estabeleceu o “Estado novo”, no qual Vargas permanece no poder, até o fim de 1945 (Ghiraldelli JR., 2003, p. 15-26).

Até 1930 não havia obrigatoriedade nacional em relação à educação. De acordo com Oliveira (2001, p. 18), inspirada na Constituição Alemã de 1919, a conhecida Constituição de Weimar – uma constituição ambígua pela tentativa de conciliar as concepções socialistas e liberais, mas que proporcionou ao mundo as bases legais de um Estado com ideais da democracia social – e também, na Constituição Espanhola de 1931, a Constituição Brasileira de 1934 incorporou pela primeira vez os direitos sociais aos direitos dos cidadãos.

Percebe-se o início da influência universal dos princípios dos Direitos humanos na constituição de 1934 por ela inspirar-se “nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana”. Todavia, não é difícil conceber uma educação dualista, que encaminha os pobres para uma determinada posição social e os ricos para outra, porque as principais reformas feitas neste período pelo gestor do Ministério, Francisco Campos, e depois, por Gustavo Capanema, deixaram claro que a formação das elites era a prioridade, pois elas teriam as condições de decidir os rumos da educação para o restante da população. Mesmo assim, foi a primeira vez que uma reforma alcançou os vários níveis de ensino (secundário, comercial e superior), em todo o território nacional (Oliveira, 2001, p. 18).

Guiraldelli (2003, p. 15-26) explica que o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, defendeu o ensino integral, público, laico e obrigatório e se contrapôs ao “ensino tradicional” em defesa de uma “escola socializada”, porém, sustentou que as reformas econômicas não deveriam estar dissociadas das reformas educacionais. Assim, o manifesto não tinha o intuito de estabelecer uma escola para todos e, sim, uma escola que continuava formando uns para pensar e mandar e outros para obedecer e trabalhar.

A Constituição de 1937 – conhecida como “Polaca” porque foi inspirada no texto polonês de 1926 – estruturou-se de forma a definir a responsabilidade quanto à educação para a família.

Deste modo, é dada prioridade à escola particular, pois o Estado tinha um papel subsidiário no oferecimento da educação e a família o papel principal, sem, contanto, levar-se em consideração a possibilidade de contradição nesta lógica pela própria condição social de muitas famílias (Oliveira, 2001, p. 20). Vê-se a substituição de um direito extensivo a todos, por uma exceção, sujeita a critérios muitas vezes pela “lógica do favor”.

Na Constituição de 1946, promulgada no pós-guerra, re-toma-se a ideia da Constituição de 1934 de “educação como direito de todos”, trazendo uma perspectiva mais democrática. Já em 1961, depois de treze anos transitando no Congresso – desde a Constituição de 1946 – é promulgada a primeira lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – 4024/61), que determinava o fim dos exames de admissão para o colegial.

Em 1964, o Brasil enfrentava o início da ditadura militar. Nesse período, a educação foi marcada pela expansão da rede nas regiões urbanas, impulsionada pela larga migração da zona rural, e pelo rebaixamento salarial dos professores. Neste período, os investimentos públicos se voltavam para a construção de prédios e não para a qualidade do ensino. Os contratos temporários e a figura do professor substituto, sem estabilidade, começavam a disseminar-se. (Oliveira, 2001, p. 23)

Em 1971, acontece a reforma do ensino fundamental e do ensino médio por meio da Lei 5.692/71 – alterando parte da Lei 4024/61 no que concerne à ampliação e à obrigatoriedade do ensino de quatro para oito anos. Uma parte do currículo contempla uma educação geral, outra, conteúdos específicos para habilitação profissional. Algumas disciplinas se tornam obrigatórias, como Educação Artística e Programa de Saúde e Religião e a disciplina de filosofia é retirada do currículo, sendo instituídas as disciplinas de Educação Moral e Cívica no primário, e Organização Social Política Brasileira (OSPB) no Ensino Médio e Estudos de Problemas Brasileiros (EPB) no superior, demonstrando assim, a ordem estabelecida (Cury, 2005, p. 48).

Logo depois, o ensino profissionalizante deixa de ser obrigatório no nível médio, sendo retomada a ênfase para a formação geral. E a disciplina de Filosofia retirada do currículo ressurgiu como optativa.

Em 1980, Cury (2002, p. 563 ) aponta que inicia o momento de negação de tudo o que vigia antes da redemocratização do país em 1985. No entanto, constata-se pela letra da lei, principalmente com a constituição de 1934, que nem tudo que vigia antes, em termos de lei, era ruim, pois algumas diretrizes foram retomadas e renovadas nas novas legislações. Na verdade, o que se fazia ruim eram a falta de efetividade e a vivência dentro de um contexto ditatorial no período de 1964 a 1985.

## **2.2 A redemocratização do país e a análise da educação como direito social na constituição de 1988 e na ldben 9.394/96**

Como ressalta Bobbio “(...) as exigências dos direitos sociais tornaram-se tanto mais numerosas quanto mais rápida e profunda foi a transformação da sociedade (...)” (1992, p.76). Portanto, o direito à educação como um direito social, além de ter sido incorporado com grande atraso no grupo de direitos humanos, é algo que somente uma sociedade esclarecida econômica e socialmente pode reivindicar. Desse modo, este processo percorre um lento, ambíguo e contraditório caminho, principalmente no Brasil, como foi possível de se ver na análise das Constituições anteriores e será possível de se constatar ainda na atualidade com a Constituição de 1988.

### **2.2.1 A educação na Constituição de 1988 e na legislação do ensino**

A promulgação da atual Constituição de 1988 traz, pela primeira vez, a declaração explícita do direito à educação como um direito fundamental de natureza social, como se vê no art.

6º. Deste modo, vê-se um saldo positivo em relação às constituições anteriores, mesmo porque dedicam-se, no capítulo III, dez artigos à educação, dentre os quais, tem-se pela primeira vez a oferta e o acesso à educação infantil em creches e pré-escolas.

No capítulo da educação, nos artigos 205 a 214, vem explicada uma série de aspectos que envolvem a concretização desse direito em nível municipal, estadual e federal. Neste diapasão, além do que está previsto na Constituição, há uma série de outros documentos jurídicos que contêm dispositivos importantes a respeito do direito à educação, tais como, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº. 9394/96), o Plano Nacional de Educação (Lei nº. 10.172/2001) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº. 8069/90) e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, ratificado pelo Brasil, em dezembro de 1992.

A Constituição Federal reconhece a educação como direito de todos, o que sanciona a sua universalidade, reafirmando a precedência do Estado no dever de educar. Assim, o art. 227 da Constituição, ao ser regulamentado, gera o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que produz fundamento legal para boa parte das ações judiciais que visam garantir o direito à educação. (Oliveira, 2001, p.21-22).

Dos artigos específicos da educação, o que nos interessa ressaltar para apontar os desafios educacionais do momento atual são os arts. 206 e 208, principalmente no que concerne ao “direito à educação”, “à gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais”, “à igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”, “à gestão democrática do ensino público” e à “qualidade do ensino”.

Um dos exemplos dos desafios retorna ao artigo 208, em seu inciso III – em relação aos deficientes – a formalização do dever do Estado. Os Movimentos nacionais e internacionais têm buscado o consenso para a formatação de uma política de integração e de educação inclusiva, sendo que o seu ápice foi a Conferência

Mundial de Educação Especial, na cidade de Salamanca, Espanha, em junho de 1994, a qual teve como culminância a “Declaração de Salamanca”, que traz pontos importantes, que devem servir de reflexão e mudanças da realidade atual, tão discriminatória. Neste sentido, aqui no Brasil, procurou-se dar atendimento na rede regular de ensino aos deficientes, mas, esta inclusão tem ocorrido sem qualidade por falta de formação profissional adequada e recursos estruturais.

Houve vários debates em torno dos problemas gerados em relação às despesas, pois não se instaurou um percentual maior da receita de impostos para a educação, tendência agravada pelo Fundef (Lei 9424/96), que concentrou recursos no ensino fundamental e excluiu a educação infantil (creches e pré-escolas), o ensino médio e a educação de Jovens e Adultos. Após dez anos, instituiu-se, por meio da Emenda Constitucional nº. 53, de 19 de dezembro de 2006, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, regulamentado pela Medida Provisória nº. 339, posteriormente convertida na Lei nº. 11.494/2007, que é um fundo que substituiu o Fundef. Sua implantação foi iniciada em 1º de janeiro de 2007, de forma gradual, com previsão de ser concluída em 2009. Os recursos do Fundeb destinam-se a financiar a educação básica em creche, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos (FUNDEB, 2009)<sup>1</sup>.

Com respeito ao inciso V, sobre o “acesso aos níveis mais elevados do ensino”, Oliveira (2001, p. 28), esclarece que a ideia liberal da “igualdade de oportunidades” em consonância com “a capacidade de cada um” revela a justificação de mecanismos de seleção e a escolha de um critério de mérito, em que as desigualdades econômicas e culturais que geram determinantes sociais não são levadas em consideração.

---

1 Ministério da Educação - FUNDEB. Disponível em: <<http://www.mec.gov.com.br>>. Acesso em: 31 maio 2009.

## 2.2.2 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN 9.394/96

Após trinta e cinco anos desde a última LDBEN 4.024/61 e após uma demorada trajetória, a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN 9394/96 é promulgada em 20 de dezembro de 1996. Esta lei atribui maior autonomia às escolas, torna os conteúdos curriculares mais flexíveis e estimula a qualificação dos professores. Entretanto, Saviani (1998, p. 36-42) aponta que o texto final da nova lei é um documento legal que está em sintonia com a orientação política dominante e que é adotado pelo governo em termos gerais, e especificamente, no campo educacional.

A LDBEN, em seu Título III, confirma, no seu Art. 4º, os incisos do art. 208 da Constituição e traz dois acréscimos neste, os incisos VII e IX:

VII – oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola;

IX – padrões mínimos de qualidade de ensino definidos como a variedade e quantidade mínimos, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. (Brasil, 1996).

Nestes acréscimos, que não constam na Constituição de 1988, deixa-se explícito o dever de oferta do ensino regular para jovens e adultos e o oferecimento de insumos indispensáveis para o processo de ensino-aprendizagem.

Os Arts. 5º e 6º da LDBEN trazem inovações no que concerne à complementaridade do caput do Art. 208 da Constituição. Destacam-se, por meio destas inovações, a garantia da

gratuidade e a tramitação rápida de ações para preservar o direito à educação, instituindo mecanismos judiciais viabilizadores do direito à educação.

### **2.2.3 A educação brasileira e sua íntima ligação com a mulher**

Conforme esclarece Louro (apud Priore, 1997, p. 444), a história e a cultura como processos transformador da sociedade permeia tanto o magistério como a vida das mulheres no Brasil. Neste sentido, a docência no Brasil passou um longo tempo sendo atribuições dos homens e foi justamente com o abandono da educação nas províncias que houve a necessidade de se formar também mulheres para este ofício, pois, em virtude do processo de urbanização e industrialização, houve a ampliação de outras oportunidades de trabalho para os homens, criando-se uma outra expectativa em relação à educação.

Louro (1997, p. 457) explica que as mulheres começam a ocupar fortemente o cargo do magistério entre 1920 e 1930, quando há, também, a criação do Ministério da Educação e Saúde. Portanto, um olhar atento perceberá que a história das mulheres nas salas de aula é constituída de relações sociais de poder que envolvem a educação em nosso país: por isso, não levá-la em conta empobrece demasiadamente a história da educação no Brasil, uma vez que o respeito às diferenças, aos valores democráticos e aos direitos humanos ainda é um processo em construção.

### **3 A expressão, o princípio e os instrumentos imprescindíveis de efetivação dos direitos humanos na educação brasileira**

No caput do artigo 1º da Constituição Federal, o Brasil está instituído como um “Estado democrático de direito”, tendo como fundamento básico a cidadania (no inciso II) e a dignidade da pes-

soa humana (inciso III), elegendo-se no parágrafo único do mesmo artigo, o princípio da soberania popular ( C.F., 2007, p.7).

A escola como instituição social com o papel de coparticipativa neste processo de uma formação geral não deixa de ser uma questão de interesse público, com a função precípua de transmitir o saber historicamente acumulado, com especial atenção aos arts. 205 e 206 da nossa Constituição, principalmente no que concerne ao direito à educação, à igualdade de condições, à gestão democrática do ensino público e à qualidade do ensino, assim como, ao que consagra a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96 (LDBEN), que determina que a educação “inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana”, tem por finalidade o “pleno desenvolvimento do educando” ( Brasil, 1996).

Ao inspirar-se nos ideais de solidariedade humana, pode-se apontar que a Lei está calcada na ideia de justiça distributiva, ou seja, “na justiça que busca compensação entre os que têm e os que não têm, na distribuição de bens e serviços pelos poderes públicos.”( Duarte, 2007, p. 10). Mas, para a efetivação do princípio da solidariedade, faz-se necessário que o Estado promova políticas públicas para o acesso e a permanência na escola, como por exemplo, “o combate ao trabalho infantil, o prolongamento da escolaridade e da jornada escolar, as atividades de recuperação, valorização do professor, transporte escolar, material didático etc.” (Duarte, 2007, p. 4).

Neste contexto, o princípio da igualdade, é peça fundamental para pleitear políticas públicas para que seja possível a concretização de uma verdadeira justiça social por meio do pacto entre Estado e cidadão.

### 3.1 A expressão *pacta sunt servanta* e os direitos humanos na educação

Segundo Chauí (2002, p. 399), na tentativa de compreender a sociedade humana a partir do conceito do indivíduo e

diante do fenômeno das lutas políticas e sociais que perpassaram os séculos, em especial os séculos XVI ao XVIII, a teoria do Contrato Social de Rousseau afirmará que a origem da sociedade e/ou do Estado está em um contrato no qual o poder é exercido pela soberania popular.

Rousseau dá continuidade à teoria do Contrato Social formulada por Hobbes na qual as pessoas, em estado natural, viviam em desorganização e esta só seria solucionada pela instituição de um pacto/acordo firmado entre as partes, no qual os indivíduos renunciariam a uma parte de sua liberdade individual em favor de regras de convívio e subordinação política, ou seja, surgia o contrato social. Esta teoria possibilitou a justificação do Estado e do Direito vinculado à sociedade, diante da vontade dos indivíduos.

Os Estados, ao instaurar regras de convivência entre os indivíduos por meio da positivação de direitos historicamente concebidos, despontam nos dias atuais com a reconstrução que passa da esfera nacional para a esfera internacional, na tentativa de compreensão da universalidade dos Direitos Humanos. Várias nações, como o Brasil, por meio de tratados e pactos internacionais, se comprometem a proteger e criar mecanismos de políticas públicas no intuito de minimizar as desigualdades, como alternativa para garantir a estabilidade na tutela dos direitos políticos e civis, assim como de garantir os direitos econômicos, sociais, culturais e coletivos da humanidade, tidos como essenciais à condição humana (Carvalho apud Benevides, 2004, p. 55).

Numa outra concepção, Hannah Arendt (apud Lafer, 1997, p. 55-56) aponta que os humanos não nascem iguais, nem são criados igualmente por conta da natureza. Só com a construção de um sentido igualitário atribuído aos seres humanos, quando eles serão considerados detentores de direitos, se poderá de modo efetivo, afirmar a igualdade ou renovar a sua busca.

No Brasil, como decorrência da adoção do modelo de Estado social, impõe-se aos poderes públicos uma série de tarefas,

que se inclinam à realização de finalidades coletivas, às quais vão muito além da promulgação de leis ou normas, mesmo porque é por meio da elaboração, do planejamento e da implementação de políticas públicas nas áreas de natureza social (saúde, educação, previdência social e etc.) que se pode afirmar o respeito constitucional à dignidade da pessoa humana. Assim, caso se queira construir uma boa sociedade, um bom Estado e, ainda, uma boa efetivação dos direitos oficialmente ordenados, basta recorrer à teoria do contrato, tal como proposta no direito civil romano, em que opera a expressão “*pacta sunt servanda*”, ou seja, que “as promessas devem ser cumpridas”.

### **3.2 O princípio da isonomia e os direitos humanos na educação**

Procura-se fazer uma análise do direito à educação tendo por base o princípio da isonomia. Com efeito, o princípio da igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola constitui uma diretriz fundamental que deve informar as políticas públicas educacionais.

Neste princípio, por meio de alguns dispositivos legais se promove uma aparente injustiça/desigualdade para se obter uma igualdade de fato, com a lógica aristotélica de tratar desigualmente os desiguais com o intuito de torná-los iguais. Neste ínterim:

(...) o princípio não pode ser entendido em sentido individualista, que não leve em conta as diferenças entre grupos. Quando se diz que o legislador não pode distinguir, isso não significa que a lei deva tratar todos abstratamente iguais, pois o tratamento igual não se dirige as pessoas integralmente iguais entre si, mas àquelas que são iguais sob os aspectos tomados em consideração pela norma, o que implica que os “iguais” podem diferir totalmente sob outros aspectos ignorados ou considerados como irrelevantes pelo legislador (...). (Silva, 2007, p. 219).

Portanto, é necessário integrá-lo e estendê-lo eticamente às decisões que defendem o caráter universal da educação brasileira, correspondente não só ao texto constitucional, mas também, ao que resolve o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ratificado pelo Brasil no ano de 1992, que delibera em seu artigo 13 o que segue:

1. Todo homem tem direito à educação. A educação deve ser gratuita (...) 2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações ou grupos nacionais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. ( p.3)<sup>2</sup>.

Este pacto reafirma a imperatividade da Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH, de 1948, especialmente o que preceitua o art.XXVI, ambas as declarações com força de emenda constitucional.

Estes definem a instrução em termos gerais e apontam o papel que o Estado deve exercer e, no que se refere ao indivíduo, a instrução é concebida nos termos mais amplos possíveis (desenvolvimento físico, emocional, intelectual, espiritual, psicológica e social). Significa, ainda, que o ideal seria uma educação gratuita, mas, ao sugerir onde reside prioridade, entende que, em muitos países, o ensino gratuito universal não é viável economicamente. No entanto, o Estado deve ter o poder de fiscalização para que a educação oferecida seja de qualidade; já no que concerne aos objetivos mais amplos, o artigo XXVI sublinha a importância de promover virtudes cívicas como o respeito ao

---

2 Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966). Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_direitoshumanos.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php)> Acesso em: 31 maio de 2009.

outro, a dignidade humana, a paz e a justiça, que são as bases dos direitos humanos.

Em consonância com estes artigos a ONU – Organização das Nações Unidas declarou 1995-2004 a Década da Educação em Direitos Humanos, ressaltando que a promoção de tais direitos implica em tornar os Estados responsáveis pela maneira como tratam seus cidadãos e, sobretudo, no desenvolvimento de uma cultura de direitos dentro da sociedade de modo que cada um tenha consciência de seus direitos e responsabilidades. (Hilary, 2007, p. 151-152).

Isto significa que todo Estado que ratifica um tratado internacional, como foi o caso do Brasil em relação a este Pacto, a esta Declaração e a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. (satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, Jomtien na Tailândia em 1990), deve criar políticas públicas para a efetivação dos direitos humanos nele consagrados e reconhecer que a progressividade desta categoria de direitos, expressa no Pacto, não deve ser motivo para adiá-los e para não se utilizar todos os recursos disponíveis para concretizá-lo (Duarte, 2007, p. 6).

Porém, esta declaração não obriga nenhum Estado a ratificá-la, caso não queira; daí o grande problema que permeia a efetivação dos Direitos Humanos entre todos os povos e adia a possibilidade de concretizá-los de maneira universal, pois, sendo sempre adiados como um dever ser, a sua exequibilidade passa a ser uma obrigação moral e política de todos nós enquanto cidadãos e, mais ainda, daqueles que estão no poder, em nível municipal, estadual ou federal de um Estado que as tenha ratificado como é o caso do Brasil. Diante disto, ressalta-se o que bem escreveu Rui Barbosa, na tentativa de mostrar aos atuais e futuros operadores do Direito a visão holística que se precisa ter de sociedade e o compromisso que nos cabe enquanto profissional:

Não negueis jamais ao Erário, à Administração, à União, os seus direitos. São tão invioláveis, como quaisquer outros. Mas o direito dos mais miseráveis dos homens, o direito do

mendigo, do escravo, do criminoso, não é menos sagrado, perante a justiça, que o do mais alto dos poderes. Antes, com os mais miseráveis é que a justiça deve ser mais atenta, e redobrar de escrupulo; porque são os mais mal defendidos, os que suscitam menos interesse, e os contra cujo direito conspiram a inferioridade na condição com a míngua nos recursos. (Barbosa, 2001, p. 76-77).

Esta inferioridade delineia uma forma de *apartheid* social presente na construção dos direitos e, em especial, na Educação brasileira, no sentido de que nem todos têm acesso aos mesmos direitos e isso que tem contribuído para sedimentar “a ignorância, a opressão, a miséria política e moral” da nação brasileira (Saviani, 2000, p. 10).

Vê-se, portanto, a importância do princípio da isonomia diante das normas jurídicas e por fim, ressalta-se a relevância para o operador do Direito de considerar os valores e os princípios fundamentais para o estudo e a aplicabilidade do ordenamento jurídico de modo geral e, principalmente, nas questões educacionais de Direitos Humanos, e a importância de todos os cidadãos se engajarem na luta pela construção de novos e necessários direitos e na luta para que os direitos já conquistados não se percam por causa de políticas públicas paliativas e de discursos educacionais demagógicos.

### **3.3 Os instrumentos judiciais no Brasil para efetivação dos direitos humanos na educação**

No que se refere especificamente às garantias dos direitos fundamentais, os mecanismos existentes para a efetivação e proteção dos direitos sociais, segundo Oliveira (2001, p. 33-36), são: o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção e a ação civil pública. Instrumentos, estes, fundamentais na defesa do direito à educação. Há de se dar destaque, ao papel conferido ao Ministério Público, que, como guardião da lei, vem atuar,

mais por meio de denúncias, incessantemente na exigibilidade dos direitos sociais. Cumpre ressaltar, a importância do Conselho Tutelar, em nível municipal, para proteção dos direitos do menor.

Assim, deve-se informar, ainda, que o artigo 5º, § 1º da Constituição Federal, esclarece que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”<sup>3</sup>. Esta aplicação imediata expressa constitucionalmente, assim como, o rol das chamadas “cláusulas pétreas” que defende, por meio do artigo 60, §4º, inc. IV, da Constituição de 88, somente os “direitos e garantias individuais”<sup>4</sup> em detrimento dos direitos fundamentais, vinculam a atuação dos poderes públicos à efetivação dos direitos sociais, justificando-se pelo fato de que os direitos sociais na legislação brasileira receberam uma garantia tão grande e reforçada que é legítima a inserção deste no mesmo âmbito conceitual da expressão “direitos e garantias fundamentais” do artigo 60. (Bonavides, 2000, p.108).

Com este entendimento é possível deliberar sobre os instrumentos que asseguram o direito à educação. Neste sentido, o mandado de segurança, como dispõe Moraes, é:

(...) uma ação constitucional civil, cujo objeto é a proteção de direito líquido e certo, lesado ou ameaçado de lesão, por ato ou omissão de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público. (2004, p. 165).

Já o mandado de injunção previsto no Art. 5º, LXXI, da Constituição, segundo Moraes (2004, p. 180) é:

(...) uma ação constitucional de caráter civil e de procedimento especial, que visa suprir uma omissão do Poder

3 VADE MECUM. In: *Constituição Federal*. 3. ed. Atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 09-10.

4 Op. Cit. p. 30-31.

Público, no intuito de viabilizar o exercício de um direito, uma liberdade ou uma prerrogativa prevista na Constituição Federal. Juntamente com a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, visa ao combate à síndrome de *inefetividade* das normas constitucionais. (grifo do autor)<sup>5</sup>.

Ademais, a ação civil pública está prevista no Art. 129, III, dirimindo as funções institucionais do Ministério Público, na medida em que visa:

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. (...)

§ 1º A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei. (C.F., 2007, p. 45)<sup>6</sup>.

Também o Estatuto da Criança e do Adolescente disciplina as ações visando à proteção judicial do direito à educação em seu Art. 208 e seus respectivos incisos, por meio das ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente no que concernem os direitos educacionais. Além disso, estabelece, no Art. 210, a legitimação para as ações cíveis.<sup>7</sup>

Estes instrumentos legais permitem do ponto de vista jurídico, amplo apoio às ações de representação, visando garantir o direito à educação.

---

5 Op. cit., , p. 180.

6 VADE MECUM. In: *Constituição Federal*. 3. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 45.

7 VADE MECUM. In: *Estatuto da Criança e do Adolescente*. 3. ed. Atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 1036.

## 4 Direitos humanos e educação brasileira, do positivado ao implementado: os desafios do momento atual

Não basta a garantia e a ratificação do direito na legislação nacional e em tratados internacionais, pois, como bem defende Bobbio, “o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político”. (1992, p.25). Pois, mesmo havendo um consenso na enunciação dos direitos sociais no momento de enunciá-los e positivá-los, a grande incoerência e contradição começam quando se vai aplicá-lo.

Neste contexto, ressalto Bourdieu, pois este aponta um determinismo, produzido maquiavelicamente pelo próprio sistema governamental, por meio de uma “violência simbólica”, que gera uma escola com uma ideologia de “escola libertadora”, quando, na verdade, a escola é um dos “fatores mais eficazes de conservação social, pois fornece a aparência de legitimidade às desigualdades sociais e, sanciona a herança cultural e o *dom social* tratado como *dom natural*” (2002, p. 41) (grifos nossos).

Bourdieu explica bem este movimento de contradições entre o que está positivado e o que é implementado em matéria de Direitos Humanos no Brasil, porque, inúmeras vezes, foi possível constatar suas afirmações sendo concretizadas, como por exemplo: na escola de educação infantil de período integral, onde lecionei, os pais das crianças, em sua grande maioria, também foram crianças de creche; muitos, na necessidade de ter que enfrentar o mercado de trabalho, tiveram que estudar a noite ou até mesmo abandonar a escola, mesmo sem terem concluído a educação básica; são pessoas que, ainda adolescentes, se tornaram pais e, hoje, trabalham como os seus pais trabalhavam: de empregada doméstica sem carteira assinada, de servente de pedreiro ou, em sua grande maioria, na zona rural como “boia-fria”; já os que conseguiram terminar o ensino médio, ainda conseguem emprego como operário em uma das indústrias da

região. Isto quando não estão excluídos deste cenário, vivendo em uma inércia, acomodação e falta de indignação e responsabilidade civil, política e familiar produzidas pelo próprio sistema governamental, contentando-se com as migalhas de programas como “viva-leite”, “bolsa-escola”, “vale-gás” etc.

Foge do escopo deste trabalho comentar cada uma das situações vivenciadas nas escolas para demonstrar “a interiorização do destino objetivamente determinado” e explaná-los como um fatal entrave social para a garantia dos Direitos Humanos no Brasil (Bourdieu, 2002, p. 47).

Esta questão tem outros desdobramentos: Veja-se o que acontece com o Ensino Fundamental (escola mantida na cidade x escola mantida na zona rural). Se compararmos as escolas da cidade com a escola da zona rural, vê-se nitidamente que, na primeira, as crianças têm aulas de informática desde o último ano da pré-escola até o último ano do ensino fundamental, possuem uma biblioteca bem equipada e cumprem o horário normal de aula, teoricamente; já as crianças da escola rural, além de estarem instaladas em salas multisseriadas, não têm esses recursos para a aprendizagem.

Muitas dessas crianças precisam se levantar muito cedo para irem à escola e, conseqüentemente, dormem em sala de aula, em contar as precariedades do transporte, pois muitas precisam sair mais cedo da aula porque não há transporte suficiente para todas. A cultura familiar também acaba influenciando na aprendizagem das crianças, pois as famílias muitas vezes vivem em condição de miséria, viajando de cidade em cidade, de Estado em Estado, para trabalharem nas colheitas de café, na cana-de-açúcar etc. Juntem-se tudo isto aos problemas relacionados ao alcoolismo, analfabetismo, desnutrição e condições precárias de higiene e saúde. Esses problemas aparecem como agravantes, pois as dificuldades a serem superadas são inúmeras.

Há também, nas escolas citadas, várias crianças que moram em um abrigo chamado “Cantinho Feliz” – Abrigo, uma

instituição que passa por grandes dificuldades. Considero este nome uma triste ironia, uma vez que, na realidade, o nome pode ser interpretado ao contrário, mesmo porque estas crianças são relegadas a um canto, que sobrevive com enormes dificuldades e serviços voluntários. E ainda dizem que este canto é feliz! Pior ainda é a maneira como as autoridades encaram este problema, naturalmente, de maneira banalizada, como se estas crianças não necessitassem de carinho e dedicação. Assim, o tempo vai passando e essas crianças crescem carentes de tudo e esta situação acaba gerando um grande descompasso social.

É importante ressaltar que estas experiências, frutos de minha vivência como educadora, aconteceram no interior do Estado de São Paulo. Não se podem estender os acontecimentos destas escolas às demais escolas ou instituições de nosso país, mas são aspectos inegáveis de um contexto social brasileiro em geral.

Por outro lado, qualquer mudança educacional não se resolve mais com a simples revalorização salarial dos professores ou com ofertas de cursos de atualização de curta duração ou a distância. Medidas mais amplas se fazem necessárias e são urgentes, portanto, há de se rever a formação de professores, ao mesmo tempo em que se devem melhorar as condições de trabalho no interior das escolas para que o trabalho pedagógico possa ser exercido com qualidade dentro da ótica dos Direitos Humanos.

Vê-se, em Bourdieu, que a escola, ao ignorar desigualdades culturais entre crianças de diferentes classes sociais, “favorece os mais favorecidos e desfavorece os mais desfavorecidos” (2002, p. 53). Isto significa que, para mudar esta realidade, é preciso dar mais atenção às políticas públicas que envolvem a vida dos brasileiros, com investimentos e projetos que realmente saiam do papel nas áreas da saúde, educação, emprego, moradia, saneamento básico, enfim, tudo aquilo que a nossa Constituição assegura em seu preâmbulo.

Para tanto, não se podem aceitar as desigualdades como se fossem simples fatalidades; é preciso lutar contra elas. E mudar

realidades sociais, políticas e econômicas implica em preparar os indivíduos para o diálogo; para as relações interpessoais democráticas no convívio escolar e social; para a luta em conjunto pela assunção dos direitos e deveres juntamente com a busca de alternativas possíveis para se construir valores democráticos que auxiliem na transformação das relações sociais que necessitam serem pautadas, principalmente, nos direitos humanos, no sentido de se proteger direitos sociais, civis, políticos, econômicos, culturais e ambientais, convivendo com a diversidade humana e com diferenças de toda ordem.

Pois, ao mesmo tempo em que essas diferenças geram conflitos sociais, podem tornar-se a matéria-prima básica para ensinar a convivência democrática dentro da escola e da sociedade. Haja vista que a lei, por si só, infelizmente, não muda o caráter seletivo e elitizante de nossas políticas educacionais (Brasil, 2007).

### Considerações finais

No Brasil, as legislações referentes à educação, à escolarização e à alfabetização são típicas do contexto social de uma determinada época. Assim, vê-se na estrutura educacional a expressão de vida em sociedade, tanto relativa às experiências vivenciadas por aqueles que lutam incansavelmente para preservar a própria sobrevivência, como daqueles que buscam preservar e acumular suas riquezas.

Contudo, para se pensar a educação do Brasil atual em relação aos direitos humanos é imprescindível que se pense também a sua ligação com a mulher brasileira que, durante séculos na história, teve seus direitos violados por meio de uma cultura machista que, ainda hoje, apesar das poucas mudanças, representa em sua grande maioria a educação brasileira.

Pode-se afirmar que o Estado deve aparelhar-se para fornecer a todos, progressivamente, os serviços educacionais mínimos, reconhecendo que estes só se efetivam mediante o planejamento e

a implementação de políticas públicas de qualidade, pois é só por meio do respeito à todas as instituições sociais presentes numa sociedade – e neste caso específico, a escola – que a Nação de um Estado Democrático de Direito se constitui mais humana, mais democrática, mais inteligente e responsável no sentido de educar para constituir “sujeitos” e não “objetos” deste mundo.

O papel de destaque conferido aos direitos fundamentais em nosso ordenamento jurídico não permite a negação destes direitos, que contam com um regime jurídico diferenciado em nossa Constituição de 88, cabendo para reivindicação de tais direitos – quando estes não são solucionados pelo poder executivo – vários remédios jurídicos, sendo os principais: o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção e a ação civil pública, o que significa que não basta ter direitos no papel, sendo necessário que os indivíduos possam fazê-los cumprir por terem um remédio por atos de violação. Cumpre lembrar que, além dos direitos sociais e os mecanismos para salvaguardá-los previstos na Constituição, há aqueles expressos nos tratados e convenções internacionais de proteção aos direitos humanos, dos quais o Brasil é parte, os quais possuem *status* de emenda constitucional.

Vê-se que esta exequibilidade também vincula todos os poderes públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário), os quais devem adotar medidas legislativas, técnicas e financeiras, até o máximo dos recursos disponíveis. Isto porque o objetivo dos direitos sociais é corrigir desigualdades.

Neste ínterim, o que se põe em questão é destacar a falta de compromisso – enquanto cidadãos – de cada um de nós para a sua exequibilidade. No entanto, ter um direito, principalmente no Brasil, não é a mesma coisa que ser capaz de exercer esse direito no sentido prático, portanto, são os limites opostos ao exercício dos direitos que precisam ser eliminados e acreditamos que estes limites podem ser eliminados, em grande parte, por meio da consciência política do cidadão e por meio de uma escola com a gestão desvinculada de indicações políticas, que se paute nos

ideais de democracia, com pessoas capacitadas a ensinar e viver a cidadania.

Com a expansão de uma escola moldada pelas políticas educacionais contemporâneas cada vez menos democráticas e competentes, instaura-se a demagogia política e educacional. Dessa forma, a educação que deveria ser entendida como mediação da prática social e o conhecimento, como mediações para a transformação, acabam impotentes e as desigualdades só fazem aumentar.

Vê-se, pois, como vão de mãos dadas filosofia, administração pública e política de educação. Assim, as políticas públicas em Educação devem ter significados concretos para a prática educativa, que corresponda à uma estrutura administrativa menos perversa e ao verdadeiro desenvolvimento do conhecimento e das experiências historicamente acumuladas.

Neste sentido, o grande desafio do momento atual entre educação e direitos humanos é fazer daquele instrumento para a autoafirmação de igualdade individual que antecede a luta pela igualdade social – que é a meta dos Direitos Humanos – e, a partir daí, desconstruir a lógica internalizada nos brasileiros, da desigualdade como um dado natural da realidade, porque sem esta desinternalização os indivíduos não serão capazes de conceber a igualdade e lutar por ela.

Menos ainda, poderão superar a condição de barbárie e a incapacidade de autogestão impostas por políticas públicas maquiavélicas que cooptam as pessoas a defenderem determinada visão de mundo que persuade e aliena, promovendo a reprodução da vida social danificada pela violência, pelo descaso social, pela opressão e pela miséria social, moral e política.

Mas, enquanto a escola for cada vez mais rígida no ato de se pensar, a sociedade o será. Assim, as regras serão claras e os preconceitos nomeados continuarão dando margem para o medo de falar.

Na educação, a angústia permanece porque a sociedade política como opressão revitaliza o mesmo jogo social violento no interior das escolas: a competitividade. A mesma lógica neoliberal que produz pessoas competitivas umas com as outras, produz discursos vazios e competitivos entre elas em todos os cargos de educação.

Mas o que fazer com uma razão danificada? É importante perceber de que nada vale estar com a razão, de que nada vale ficar discutindo razões enquanto as mãos invisíveis das decisões políticas ditam o que deve ser considerado socialmente certo. E não adianta estarmos no que é considerado socialmente certo, pois há enganos no caminho, e existem outros caminhos certos, que só percebemos depois, quando começamos a sentir as consequências daquilo de que não se falou e por aquilo porque não se lutou.

O raciocínio embala a comunicação e a comunicação é coisa das pessoas para as pessoas e esta é necessária nos espaços sociais. É preciso que se construa desde a mais tenra idade a própria capacidade de interpretação social, e ainda, a capacidade de transcender a rotina que nos emudece – e nos faz acostumar com as injustiças e os problemas vividos dentro das instituições sociais.

Neste ínterim, atuar enquanto defensor de direitos que permitem a dignidade da pessoa humana – como o direito à educação – num país de desigualdades desumanas como o Brasil, implica em fazer o seu próprio discurso e inclui pensar a prática e o discurso do outro e alçá-lo à dignidade de ser, este defensor, o grande alimentador de utopias que nos ajudam a caminhar, como bem expôs Eduardo Galeano na epígrafe deste trabalho.

Porém, em tempos de hipocrisia moral e política, de confusão, toda fala é truncada, todas as pessoas suspeitas e somente a promiscuidade parece atingir o timbre daqueles que dentro do sistema político e educacional já se tornaram surdos para ouvir a verdade e cegos para ver a realidade, porque, satisfeitos com os privilégios que lhe são dados, não conseguem se colocar no lugar

do outro, porque não aprenderam a conservar traços de humanidade em situações desumanas. Mesmo porque o sistema em que estamos imersos nos faz acostumar com aquilo que temos porque muitas vezes nos torna impotentes para mudar a realidade. Porque somos, em primeiro lugar, a construção de uma sociedade democrática e civilizada que jamais saiu do papel.

## Referências

- ALENCAR, A. V. A. N. de; RANGEL, L. C. B. *Constituições do Brasil: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações*. Brasília-DF: Senado Federal. Subsecretaria de Edições técnicas, 1986.
- BARBOSA, R. *Oração aos moços*. 18. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2001.
- BENEVIDES, M. V. M. *Cidadania ativa*. São Paulo: Editora Ática, 1991.
- BOBBIO, N. *A era dos direitos*. 11. ed. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- \_\_\_\_\_. *O positivismo jurídico*. São Paulo: Ícone, 1996.
- BONAVIDES, P. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- BOURDIEU, P. A escola conservadora: As desigualdades frente à escola e à cultura. In: \_\_\_\_\_. *Escritos de educação*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília: DF: Ministério da Educação, 1996.
- BRASIL. *Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos*. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, UNESCO, 2007.
- BROENS, M. C. Filosofia e filosofia da educação. In: *Pedagogia Cidadã – Cadernos de Formação: Filosofia da Educação*. São Paulo: Editora Unesp, 2003. p. .
- CARVALHO, J. S. (Org.). Educação, cidadania e direitos humanos. In: BENEVIDES, M. V. de M.. *Cidadania e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.
- CHAUÍ, M. *Convite à filosofia*. 12. ed. São Paulo: Ática, 2002.
- COMPARATO, F. K. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

- CURY, C. R. J. A educação como desafio na ordem jurídica. In: LOPES, E.M.T. *500 anos de educação no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2002. p. .
- \_\_\_\_\_. Memória viva da educação. *Nova Escola*: São Paulo, ed. 186, out. 2005.
- DELUMEAU, J. *Nascimento e afirmação da reforma*. Tradução João Pedro Mendes. São Paulo: Pioneira, 1989.
- DUARTE, C. S. A educação como um direito fundamental de natureza social. In: *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007.
- GALEANO, E. *As palavras andantes*. Porto Alegre: L&PM, 1994.
- FARIA FILHO, L. M. Instrução elementar no século XIX. In: LOPES, E. M. T.; FARIA FILHO, L. M.; VEIGA, C. G. (Orgs.). *500 anos de educação no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2002. p. .
- FILOMENO, J. G. *Manual de teoria geral do estado e ciência política*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.
- FOLHA DE S. PAULO. *História do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Editora Folha SA, 1997.
- GHIRALDELLI Jr., P. A Primeira República (1890-1930). In: \_\_\_\_\_. *Filosofia e história da educação brasileira*. Barueri: Manole, 2003.
- HALE, J.H. Tempo e espaço. In: \_\_\_\_\_. *A Europa durante o renascimento*. Lisboa: Editorial Presença, 1983.
- HOBBES. *Leviatã*. São Paulo: Abril Cultural, 1979. Coleção Os Pensadores.
- LAFER, C. A Reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. *Estudos Avançados*, São Paulo: v. 11, n. 30, p. 55-65, maio - ago., 1997.
- LOURO, G. L. Mulheres em sala de aula. In: PRIORE, M. (Org.). *História das mulheres no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1997. p. .
- MERISSE, A. (et al.). *Lugares da infância*: reflexões sobre a história da criança na fábrica, creche e orfanato. São Paulo: Arte & Ciência, 1997.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - FUNDEB. Disponível em: <<http://www.mec.gov.com.br>>. Acesso em: 31 maio 2009.
- MONDAINI, M. *Direitos Humanos*. São Paulo: Contexto, 2006.
- MORAES, A. *Direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. et al.. Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal. In: OLIVEIRA, R. P. *Direito à educação*. São Paulo: Xamã, 2001

PAIVA, J. M. A educação jesuítica no Brasil colonial. In: LOPES, E. M. T.; FARIA, L. M.; VEIGA, C. G. (Orgs.). *500 anos de educação no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2002. p. 43.

SAVIANI, D. *A nova lei da educação*. Campinas: Autores Associados, 1998.

SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

VADE MECUM. *Constituição Federal*. 3. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_. *Estatuto da criança e do adolescente*. 3. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2007.

[www.onu-brasil.org.br/documentos\\_direitoshumanos.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php)> Acesso em: 31 maio 2009.

## Direito de Família: guarda compartilhada

Eliane MOREIRA

Marcela Fogolin Beneditti de AGOSTINHO

Na busca pela igualdade entre homens e mulheres, o Direito vem sofrendo várias modificações desde o advento da Constituição Federal de 1988. Vale saber que a igualdade dentre outros direitos, se relaciona ao direito de ter consigo aquilo que um pai e uma mãe mais amam, seus filhos. Ainda, tem-se como primordial que o direito dos filhos é superior a qualquer sentimento de seus pais, pois, enquanto pequenos, são frágeis, necessitados de carinho, amor e, acima de tudo, proteção.

O Direito de Família está sendo transformado, de tal sorte que a entidade familiar possa encontrar todos os meios para continuar uma convivência harmoniosa em qualquer situação. No mundo contemporâneo, está prevalecendo o “mito” de que o amor de mãe é maior ou, então, que somente sob seus cuidados os filhos estariam mais seguros.

Observando tais mudanças, o ordenamento jurídico estabelece, quanto à guarda dos filhos, um novo modelo de exercer tal instituto: a *Guarda Compartilhada*, que vem responsabilizar ambos os pais pela vida de seus filhos. Ela deve ser praticada por ambos os pais, com direitos e deveres emergentes do exercício do poder familiar, o que vem beneficiar com maior teor os filhos.

O intuito do presente trabalho é esclarecer os pontos acerca do novo Instituto, apresentando que o interesse atendido não resta somente aos pais, mas também aos filhos. Agora erigida em Lei a Guarda Compartilhada traz a proposta de manter um diálogo entre os pais, permitindo que decidam de forma conjunta a vida do filho e, por que não, junto com ele.

Na hipótese de não haver diálogo entre os ex-cônjuges, o trabalho comenta o Instituto da mediação, como um procedimento, na Guarda Compartilhada, que fornece instrumentos ao juiz, bem como à sua equipe interdisciplinar, mecanismos para que se viabilize o modelo de guarda conjunta, por meio do restabelecimento do diálogo do casal, levando os pais a ver que os filhos não podem ser culpados pela sua separação e merecem gozar dos benefícios da guarda compartilhada.

## 1 Pátrio poder

Pátrio Poder decorre do status pai ou mãe, seja da filiação natural ou adotiva, sendo o mesmo proveniente tanto do casamento quanto da união estável. Faz-se necessário seu entendimento para que se possa estudar o Instituto Guarda Compartilhada. O Pátrio Poder, como era assim chamado, recebe agora a denominação de Poder Familiar. Tal denominação se deu através da Lei nº. 10.406/02.

Poder familiar traz definição como: “conjunto de direitos e deveres atribuídos aos pais, em relação à pessoa e bens dos filhos não emancipados tendo em vista a proteção destes” (Rodrigues, 1979, p. 354).

Contudo, os pais podem ter o poder familiar suspenso ou destituído, e até mesmo extinto nos casos previstos em Lei.

Quem exercia o poder sobre os filhos era o pai e não se falava no poder do pai e da mãe. Quanto à mulher, cabia-lhe basicamente a função de gerar os filhos e suprir as necessidades biológicas dos homens.

O rigor de o pátrio poder começa a ser abrandado, conferindo-se total poder ao pai sobre a família, contudo cedendo colaboração à mãe. Tal mudança encontrou guarida com a Lei 4.121/27 de agosto de 1942, o Estatuto da Mulher Casada. Assim, enquanto ao homem cabia a função de prover a prole e expressar sua autorização a respeito das decisões familiares, à mulher cabia a tarefa de educar os filhos.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, fica clara a proibição de qualquer distinção entre ambos, determinando uma atuação de forma conjunta e igualitária, e, o instituto pátrio poder passou a ser visto, então, como um “poder-dever”, que o Estado assim determina:

Art. 226. A família, base de uma sociedade, tem especial proteção do Estado.  
(...);

§ 5º. Os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher. (Brasil, 2008, p. 68).

Da mesma forma, surge o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069/90, que estabelece, em seu art. 21, que o pátrio poder será exercido igualmente, na forma da legislação civil.

Com efeito, se o casal se separar e/ou sobrevém novo casamento, a Lei 6.515/77, Lei do Divórcio, no art. 27, estabelece que pai e mãe são titulares dos encargos parentais, mesmo que a guarda seja de apenas um deles.

O Código Civil eliminou a preferência de guarda para a mãe no caso de separação judicial, bem como extinguiu a regra da perda da guarda, para aquele que, por culpa sua, der causa à separação. O art. 1.584. declara que a guarda será atribuída àquele que reunir melhores condições para exercê-la.

Conclui-se, portanto, que o instituto poder familiar traz amplo significado de igualdade entre os pais, devendo ambos

assumir direitos e obrigações ao conceberem ou adotarem um ser humano.

O poder familiar é imposto aos pais pelo Estado, que é o fiscalizador dessa relação de pais e filhos, para que os direitos e deveres sejam cumpridos de acordo com a lei. Sendo assim, com relevância na igualdade entre os pais, o art. 1.634 do CC destaca esses direitos e deveres dos pais em relação aos filhos menores.

Compete aos pais e somente a eles a responsabilidade de amoldar o caráter do filho. Tal dever vem repetido no art. 1.566, inciso IV do CC, sendo que a infringência desse dever sofrerá as sanções do Código Penal.

A guarda dos filhos não constitui por si só o exercício do poder familiar. Mesmo que os pais sejam separados ou divorciados, não exime aquele que não detém a guarda não é eximido, dos deveres do poder familiar, principalmente criação e educação.

Conceder-lhes ou negar-lhes consentimento para casarem é prerrogativa do poder familiar em relação ao filho menor. “Ainda, representá-los até os dezesseis anos, nos atos da vida civil, e assisti-los, após essa idade, nos atos em que forem parte, suprindo-lhes o consentimento” (Silva, 2008, p. 24).

Para o menor não existem somente direitos, mas também há deveres, como prestar serviços condizentes com a sua idade, pode-se exigir que prestem obediência, respeito, porém, sempre com moderação ou serão aplicadas aos pais que abusarem de tal dispositivo sanções penais, ainda perda, suspensão ou extinção do poder familiar. Contudo, resta implícito em tal dispositivo o poder de correção aplicado pelos pais quando os filhos forem grosseiros e desatenciosos com eles.

Quanto à administração dos bens dos filhos, aos pais cabe a função de gestor, nunca resultando em diminuição do patrimônio.

## 1.1 Poder familiar na ausência da célula familiar

O instituto revestido de soberania tornou mais ameno o despotismo patriarcal, igualando pai e mãe em seus direitos e obrigações para com os filhos, que são o retrato de uma boa criação. Poder familiar é uma necessidade natural, uma vez que os seres nascem desprovidos de capacidade, seja ela material, física, espiritual ou outra. Desta forma, cabem a quem os concebeu ou adotou os cuidados necessários para uma criação e educação segura e saudável, com a garantia estatal.

A Constituição Federal garante os deveres dos pais no exercício do poder familiar, até mesmo quando houver o desenlace matrimonial ou, ainda, quando jamais ocorreu a união do casal.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069/90, (ECA), da mesma forma, garante aos filhos todos os direitos a eles intrínsecos, especialmente o direito de convivência familiar; o que deixa de ocorrer no caso da guarda única, pois, geralmente, o filho fica com a mãe. Isso tem gerado muita polêmica e feito o genitor ir em busca de seus direitos como guardião.

Quanto à preferência da mãe como guardiã, Ana Maria Milano, em sua obra, destaca o parecer da psicóloga Eliana Giusto, publicado na *Revista Brasileira de Direito de Família* (1999):

Na contramão da história, muitas pessoas ainda veem a mulher como a única adequada para desempenhar o cuidado dos filhos e do lar, mantendo o homem no papel de provedor. O preconceito ainda existe em relação ao homem que em disputar a guarda dos filhos é tamanho que, quando alguns timidamente consultam seu advogado sobre o assunto, são logo desestimulados. Enquanto a psicóloga diz 'sim', o Judiciário diz 'não'. (Gomes, 1981, p. 38).

É devido a esse resquício de desigualdade que se faz necessário o estudo de um modelo de guarda que seja mais favorável

ao filho do que propriamente a um dos pais, pois é preciso que o filho sinta que os pais não se separaram dele.

## 2 Guarda de filhos

O fato de os pais estarem separados não pode significar para a criança uma restrição ao direito de convivência com seus genitores nem à sua integridade biopsíquica, cabendo ao Estado estabelecer mecanismos de harmonização da família em conflito.

Direitos inerentes ao poder familiar estão previstos no art. 1.634 do Código Civil, dentre eles, o de ambos os pais terem os filhos sob sua guarda e companhia. Esta seria uma situação em que os pais viveriam juntos. Contudo, na atualidade, faz-se imprescindível a proteção dos menores, uma vez que se torne inevitável a separação dos pais, envolvendo-se, dentre outras preocupações e medidas, a quem será designada a guarda física e jurídica dos mesmos.

Quanto ao direito à companhia dos filhos, ensina Paulo Lobo:

(...) o direito de companhia inclui o de fixar a residência do filho e exigir que este, sem permissão do pai ou da mãe, deixe-a ou dela se ausente; ao mesmo tempo, o filho tem o direito de não ser retirado dela, salvo em caso de necessidade fundada em lei. (2008, p. 40)

Faz-se necessário mencionar que o exercício do poder familiar tem como uma de suas funções a manutenção do vínculo afetivo entre pais e filhos, enfraquecido muitas vezes pela separação do casal. Vele lembra que quem detém a guarda não poderá restringir ou vedar o acesso do outro.

Para conceituar guarda, Ana Maria Milano Silva usa o sentido jurídico, a saber:

(...), guarda é o ato ou efeito de guardar e resguardar o filho enquanto menor, de manter vigilância no exercício de sua custódia e de representá-lo quando impúbere ou, se púbere, de assisti-lo, agir conjuntamente com ele em situações ocorrentes. (2008, p. 39).

A guarda é um dos atributos do poder familiar, sendo a este inerente, e é compartilhada por ambos os cônjuges, podendo ser considerada uma forma de proteção do interesse dos filhos menores.

Numa separação, quem perde a guarda não perde o poder familiar, mas fica a ele restrito. Contudo, uma pessoa pode deter a guarda sem ser o titular do poder familiar, e ser o titular do poder familiar sem deter a guarda.

Diante da separação ou não convívio dos pais, o ideal seria que estes encontrassem uma maneira de cuidarem de seus filhos de comum acordo, sem que haja necessidade de passar pelo judiciário; no entanto, é o juiz que geralmente acaba por decidir quem estará mais bem preparado para deter a guarda dos filhos.

Cabe ressaltar, ainda, que, em algumas situações, nem o pai nem a mãe se encontram na possibilidade de obter a guarda de seus filhos; nesse caso poderá ser transferida aos avós, aos tios e, em alguns casos mais graves, ao Estado, se os pais se remeterem incapazes de fazê-lo. Tal determinação encontra-se no artigo 1º da Lei nº 11.698/2008 que altera o art. 1.584, § 5º do CC.

É inegável que a guarda definida mediante o poder judiciário, na maioria das vezes, pode trazer sequelas irreparáveis para a criança, para tanto o juiz usa de vários meios, até mesmo acompanhamento psicológico para que seja assegurado o bem-estar do menor.

Anteriormente o que se observava é que eram os pais, na sua maioria, que não tinham interesse na guarda dos filhos, porque não podiam obtê-la por terem que trabalhar. Desta forma, automaticamente a guarda era destinada à mãe sem qualquer dificuldade. Porém, hodiernamente, é notório que a mulher se

encontra em iguais condições, uma vez que ocupa o mercado de trabalho ficando sem tempo para a família, no caso para os filhos. Logo, o que se percebe é a necessidade de uma profunda análise acerca do guardião escolhido.

Acerca da guarda nos ensina Eduardo de Oliveira Leite:

O direito de guarda, exercido pelos pais em relação aos filhos, é antes um dever de assistência material e moral do que uma prerrogativa. (...). Embora o Código Civil tenha privilegiado a noção de direito, o Estatuto da Criança e do Adolescente imprimiu nova característica ao instituto, favorecendo a ideia de dever, em favor dos menores. (Apud Silva, 2008, p. 40).

Em observância do acima citado, a guarda dos filhos não está restrita à companhia que os pais devem prestar aos filhos, mas também ao tempo disponível e à qualidade que possam oferecer-lhes, pois não basta educá-los para que sejam somente bons filhos, mas também para que sejam cidadãos de bem.

## 2.1 A guarda no direito brasileiro

Acerca da guarda de filhos, Pedro Augusto Lemos Carcereri (2009), ressalta: “A velocidade das mudanças sociológicas (...) e seus reflexos no Direito de Família impuseram a intervenção da doutrina e da jurisprudência, que trataram de ampliar as hipóteses de fixação do regime de guarda de filhos”.

Como era previsto anteriormente no art. 325 do CC de 1916, o culpado pela separação não ficaria com a guarda dos filhos, cabendo ao outro tal tarefa. Porém, se ambos fossem culpados, as filhas ficariam com mãe e os filhos, após completarem seis anos, ficariam com o pai. O Decreto-Lei nº. 3.200 de 1941 teve o art. 16 modificado pela Lei 5.582/70, que determinou que o filho natural ficaria, se reconhecido por ambos os cônju-

ges, sob a guarda da mãe, não mais do pai, devendo, portanto, ser o interesse do menor a base da decisão judicial.

Com o advento do Estatuto da mulher casada, a Lei nº. 4.121/62 alterou quanto à guarda, no sentido de sexo e idade dos filhos, ficando previsto que ficaria com a mãe a guarda dos mesmos, não importando a culpa na separação.

Com a entrada em vigor da Lei nº. 6.515/77, Lei do Divórcio, precisamente em seu art. 9º, fica claro que, na dissolução da sociedade conjugal, haverá possibilidade de acordo entre as partes quanto à guarda dos menores.

O novo Código Civil estabelece, em seus artigos 1.583 a 1.590, as determinações sobre a guarda dos filhos, abolindo a culpa pela separação, motivo impeditivo àquele que deu sua causa de ficar com a guarda dos filhos. Dentre outras determinações, ainda, em caso de acordo entre os cônjuges, a eles caberá a decisão quanto à guarda dos filhos.

Já se faz necessário ressaltar que a Lei 11.698, de 13 de junho de 2008, alterou os artigos 1.583 e 1.584 do CC, trazendo referência à guarda compartilhada, por acordo entre os pais, ou a determinação do juiz, observando-se as necessidades dos filhos.

Quanto à guarda unilateral, o art. 1583, parágrafo 2º, estabelece que seja atribuída ao cônjuge que melhores condições revelar para exercê-la; o que não se refere somente ao aspecto econômico, mas também moral, social, afetivo, dentre outros, como a educação dos filhos.

Um dos aspectos que devem ser levados em conta quanto à guarda e/ou interesse do menor é a sua idade, uma vez que, na primeira infância, o menor tem mais necessidade dos cuidados maternos, especialmente pelo aleitamento materno, afeto e carinho, o que de fato é primordial nessa fase de sua vida.

Contudo, na fase escolar, a criança já vai se tornando mais independente, porém, ainda merece cuidados. È, todavia, nessa idade que os filhos passam a compreender e conhecer os pais e

suas atitudes. No que se refere ao sexo, a lei já não faz distinção, podendo a filha ficar sob a guarda do pai e o filho sob a da mãe.

A junção de que os homens vêm se mostrando mais pais do que na época do pátrio poder, com o evidente liberalismo feminino, faz com que as diferenças, já extintas pela CF/88, deixem de ser impedimento para que o pai, o cônjuge varão, seja o guardião dos filhos menores.

O motivo pelo qual a guarda já não é mais obviamente determinada à mãe pode ser em razão dessa evolução feminina, pois as mulheres se encontram com o mesmo tempo disponível que os homens, ou seja, já não há qualquer distinção para tanto. Assim, se faz necessário os pais dividirem as obrigações, bem como o tempo em relação aos filhos; isto porque como avalia a psicoterapeuta Maraci Carvalho; “o homem de hoje quer mais acesso aos filhos e a mulher tenta aliviar a sobrecarga que a guarda única joga sobre ela”. Moura, 2009)

O que se espera sempre é que os pais não usem os filhos como um brinquedo em razão de seus próprios interesses, mas, que cuidem do interesse dos filhos.

Não deixa de ser menos relevante ressaltar a importância da oitiva do menor em relação ao seu futuro guardião, como está resguardado na Convenção dos Direitos da Criança da ONU, no art. 12, podendo ele opinar e ser ouvido sobre seu interesse.

É de inegável sabedoria que nunca se pode exigir de uma criança que ela escolha com qual dos genitores ela gostaria de ficar ou qual ela mais ama. Contudo, faz-se necessário ressaltar que o juiz não fica adstrito a aceitar a preferência da criança, pois ela pode sofrer alguma influência de um dos genitores. Nesse sentido, segundo os dizeres de Ana Maria Milano Silva, (2008, p. 53), a oitiva dos menores é admitida como exceção, e por este motivo a doutrina e jurisprudência afastam os mesmos do processo, levando em conta que é desgastante para eles presenciarem todo o conflito judicial.

Do ponto de vista psicológico, muitas vezes um dos filhos pode apresentar maior afinidade com o pai, o que poderia mago-

ar a mãe, e vice-versa, ou ainda poderia a criança estar optando por aquele genitor que fosse menos exigente. Todavia, é preciso saber que para cada família será determinado um tipo de regime de guarda, uma vez que os motivos da separação dos cônjuges não os permitam que haja entendimento entre eles.

Tanto a sociedade como o instituto da guarda estão passando por inúmeras modificações. Precisa ressaltar que a guarda não vem acompanhando o desenvolvimento da sociedade, mas que existem espécies de guarda.

## 2.2 Tipos de guarda

É necessário destacarmos alguns modelos de guarda em nossa Legislação, a saber: guarda única, exclusiva ou tradicional; guarda alternada ou partilhada; guarda dividida, aninhamento ou nidadaço e guarda compartilhada.

### 2.2.1 Guarda única, exclusiva ou tradicional

Conferida a um dos progenitores, este deterá tanto a guarda física quanto a guarda jurídica. A primeira se refere à convivência diária com o filho, já a segunda diz respeito a quem dirige e resolve as questões ligadas aos mesmos. Todavia, ao outro genitor, apesar de também deter do poder familiar, incumbe apenas o papel de supervisor da criação do filho, custeando a pensão alimentícia, com direito à visitação quinzenal e sem qualquer poder de decisão.

Waldir Grisard Filho faz um sábio comentário no tocante ao não guardião: “quem fica sem a guarda tem sua participação na vida dos filhos restrita a rápidos encontros” (Apud Moura, 2009).

A respeito da guarda única, a psicóloga Eliana R. Nazareth coloca que:

(...) é ilusão dos juizes, advogados, assistentes sociais e psicólogos sustentarem, sem maior análise dos casos, que a guarda exclusiva representa o melhor desfecho para uma separação. Esta modalidade é a mais comum e conhecida e, muitas vezes, a que oferece, aparentemente, menos conflitos e questões. Não é raro observar casos em que as perdas, do ponto de vista psicológico, excedem os benefícios. Ambos os genitores devem saber discriminar entre os conflitos na área da conjugalidade e os exercícios da parentalidade. (Apud Abreu, 2009).

Desta forma, tanto o pai não-guardião quanto o filho sairão prejudicados, uma vez que não se pode medir a saudade que um sente pelo outro: assim, faz-se necessário estudar caso a caso.

### 2.2.2 Guarda alternada ou partilhada

Este modelo de guarda não está previsto em nosso ordenamento jurídico e foi proibida na França, em 1984, por decisão do Tribunal de Cassação.

Para seu melhor entendimento, faz-se necessário sua definição de acordo com Jorge Augusto Pais de Amaral, que relata em seu livro *Do casamento ao divórcio*, a saber:

A guarda alternada caracteriza-se pela possibilidade de cada um dos pais deter a guarda do filho alternadamente, segundo um ritmo de tempo que pode ser um ano escolar, um mês, uma semana, uma parte da semana, ou uma repartição organizada dia a dia e, conseqüentemente, durante esse período de tempo deter, de forma exclusiva, a totalidade dos poderes-deveres que integram o poder paternal. No termo do período os papeis se invertem. (Apud Silva, 2008, p. 56)

Nesta modalidade de guarda, não há divisões de responsabilidades parentais. Cada um dos genitores fica responsável de

tomar as decisões referentes ao filho durante o período em que cada um está com ele. Assim, os genitores dividem em partes iguais o tempo que passam com o filho e, durante este período, cada um fica responsável pela guarda material do filho menor.

Lembrado por Ana Maria Milano Silva, Caetano Lagastra Neto menciona:

(...) quando as partes propunham a fixação da guarda alternada, repartindo o tempo em uma semana para o pai e a outra para a mãe ficarem com o filho, logo pensava ele próprio (...) e a outra semana ao psiquiatra! (2008, p. 58).

### 2.2.3 Guarda dividida, aninhamento ou nidação

Esta modalidade de guarda é rara de ser aplicada: são os pais que se revezam, ao invés dos filhos. Os filhos moram em uma única casa e os pais se mudam em períodos alternados de tempo para conviver com os mesmos.

Como forte opositor a este modelo de guarda, faz-se necessário destacar Waldir Grisard Filho, que descreve:

(...) é o sistema de visitas que tem efeito destrutivo sobre o relacionamento entre os pais e filhos, uma vez que propicia o afastamento entre eles, lento e gradual, até desaparecer. Ocorrem encontros e repetidas separações. São os próprios pais que contestam e procuram novos meios de garantir uma maior e mais comprometida participação na vida dos filhos depois de finda a sociedade conjugal. (Apud Silva, 2008, p. 59)

### 2.2.4 Guarda compartilhada

Esta traz uma estreita aproximação da relação paterna e materna, existindo entre eles uma coparticipação, visando o bem-estar do filho.

Segundo Ana Maria Milano Silva (2008, p. 60), a noção deste modelo de guarda surgiu do desequilíbrio dos direitos parentais, ainda de uma cultura que procurava quebrar as barreiras e dar preferência aos interesses dos menores.

Ademais, é necessário que a criança saiba que os pais se separaram, mas continuam sendo seus pais, pois, deles, jamais se apartarão.

### 3 Guarda compartilhada ou conjunta

A evolução dos costumes nessa sociedade moderna clama por um regime de guarda em que ambos os pais possam dividir a responsabilidade sobre os filhos. Porém, trata-se antes de qualquer coisa, do direito dos filhos conviverem com os pais, ainda que estes não estejam casados.

Acerca do novo instituto, passa-se a descrevê-lo na visão de Homero Barreto:

A guarda compartilhada é um avanço protetivo da família brasileira, que pode ter se transformado conforme os costumes sociais se modificaram, mas ainda tem que ser o nicho seguro, a base da transformação do caráter de nossos cidadãos. Não é mais tempo de ‘pais de fim de semana’ ou ‘mães de feriados’. É preciso que os genitores compreendam que sua presença diária é indispensável, e que seus deveres não cessam com o fim do casamento. Os filhos são laços eternos entre os que se separaram ou divorciaram. (Apud Silva, 2005, 255).

A guarda compartilhada surgiu em *Common Law*, Inglaterra por volta de 1960, tendo se expandido para Europa, depois para o Canadá e os Estados Unidos.

Na década de 1960, foi quando ocorreu a primeira decisão de guarda compartilhada (*joint custody*). Esta data passou a marcar as decisões dos tribunais ingleses de beneficiar sempre o

interesse do menor e a igualdade parental, possibilitando, assim, maior contato entre pai, mãe e filho. Contudo, no ordenamento jurídico francês, o guardião somente teria a guarda jurídica, assim, um cônjuge ficaria com a guarda física e o outro com o direito de visitas. Porém, onde o instituto ganhou maior desenvolvimento foi nos Estados Unidos (EUA), obtendo grande adesão por parte da população. Nos EUA, a guarda compartilhada é conhecida como *joint custody* ou *shared parenting*, e se subdivide em guarda compartilhada jurídica (*joint legal custody*) e guarda compartilhada física (*joint physical custody*).

Do ponto de vista da psicologia, cabe mencionar o posicionamento de Maria Antonieta Pisano Motta:

Repetimos que a Guarda Compartilhada deve ser tomada, antes de tudo, como uma postura, como o reflexo de uma mentalidade segundo a qual pai e mãe são igualmente importantes para os filhos de qualquer idade e, portanto, essas relações devem ser preservadas para a garantia de que o adequado desenvolvimento fisiopsíquico das crianças ou adolescentes envolvidos venha a ocorrer. (Apud Fucher, 2009).

A guarda compartilhada deve ser vista como uma solução que incentiva ambos os genitores, igualmente, a conviver com os filhos. Assim, não exige datas fixas para as visitas que podem ocorrer indistintamente, preservando-se a relação entre todos aqueles que um dia já formaram uma família harmoniosa.

Como bem coloca Waldir Grisard Filho:

Este modelo, priorizando o melhor interesse dos filhos (...). É um chamamento dos pais que vivem separados para exercerem conjuntamente a autoridade parental, como faziam na constância da união conjugal, ou de fato. (Apud Barreto, 2009).

É inegável que a guarda conjunta não deve ser apreciada somente pelos benefícios psicológicos que traz aos filhos menores de pais separados, mas, também, no campo jurídico, por fazer parte das cláusulas de separação ou desunião do casal, bem como pela evolução do Direito.

### 3.1 Fundamentos para aplicação da guarda compartilhada

Antes de demonstrar o fundamento jurídico desse tipo de Instituto, ressalta-se o fundamento psicológico da doutora Elizangela de Oliveira Bernardes, a seguir:

Os fundamentos psicológicos da Guarda Compartilhada partem da convicção de que a separação e o divórcio dos pais acarretam uma série de perdas e trazem consequências drásticas à vida da criança, como a natural queda do padrão de vida, conflitos entre os pais, divisão de bens, etc., e o compartilhamento da guarda visa amenizar esses efeitos, uma vez que a criança conviverá com ambos os pais de maneira igualitária. Essa convivência traz benefícios à criança, que reconhece que tem os dois pais envolvidos em sua criação e educação, não se distanciando dos mesmos. (Bernardes, 2009).

A separação dos pais traz como consequência o debate sobre quem deve permanecer com a guarda dos filhos. A ruptura conjugal dá início à família monoparental, ou seja, a criança passa a residir com a mãe ou com o pai, e a participação dos pais que, até então, era conjunta na educação dos filhos, se concentra num só, ficando o outro somente com o direito de visitas e o dever de alimentos. A família monoparental é constituída essencialmente por um dos genitores e seus filhos; esse modelo de entidade familiar vem albergado na Constituição Federal de 1988, no art. 226, § 4º, *in verbis*: “Entende-se, também, como

entidade familiar a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes”.

A fim de evitar maiores danos aos menores com a separação dos pais, não permitindo que os mesmos façam de seus filhos objetos de disputa, o ordenamento jurídico tenta introduzir um modelo de guarda que melhor venha beneficiar aqueles que são a maior preocupação nos dias atuais, os menores, sem menosprezar a harmoniosidade entre os ex-cônjuges.

Anteriormente era possível a aplicação da guarda compartilhada, mesmo sem haver legislação específica para tanto, porém, não era aceita por alguns juízes, ainda que esta fosse por opção dos cônjuges, pois alguns desses magistrados fundamentavam suas decisões pela não existência de lei que permitisse guarda compartilhada como o modelo a ser adotado. Todavia, a impropriedade da guarda compartilhada em situações de litígio entre casal é a própria discordância dos pais. Esta acarreta na incapacidade destes de tomarem decisões em comum sobre a vida dos filhos, ponto esse fundamental na referida guarda.

Os fundamentos jurídicos para que se pudessem aplicar o modelo de guarda compartilhada sempre estiveram presente em nosso ordenamento jurídico, mesmo que de maneira implícita.

O art. 5º da CF destaca a igualdade de direitos e deveres entre homens e mulheres, a mesma igualdade inerente à sociedade conjugal salvaguardada no art. 226, §5º; a proteção à criança é elencada no art. 227, que em consonância com o art. 229, refere-se ao mesmo dispositivo legal. Fica conferido a ambos os pais o dever de educar, assistir e criar os filhos menores.

Cabe ainda, como já visto no presente, para corroborar tal direito e dever dos pais, mencionar o art. 22 da Lei 8.060/90, Estatuto da Criança e do Adolescente e ressaltar a Lei 9.278/96 que, em seu art. 2º, caput, coloca que “são direitos e deveres iguais dos conviventes (...) III – guarda, sustento e educação dos filhos comuns” (apud Saraiva, 2008, p.1.509).

A lei 6.515/77 - Lei da Dissolução da Sociedade Conjugal – (Brasil, 1977, apud *Vade Mecum*, 2008, p. 1.309) traz regras estabelecidas para a guarda dos filhos, sendo prevista em seu art.13, a possibilidade de o juiz aplicar, observando o interesse dos menores, a melhor forma de guarda. Assim, mesmo não havendo lei específica para a sua aplicação, não havia lei que a proibisse.

Desta forma, no Brasil, no ano de 2002, deu-se início à tramitação na Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei nº. 6.350, de autoria do Deputado Tilden Santiago de Minas Gerais, apresentado ao plenário no dia 20 de março de 2002. A pretensão de tal projeto era a alteração do Código Civil nos artigos 1.583 e 1584; bem como dos artigos 9º e 10º da Lei 6.515/77 (Lei da Dissolução da Sociedade Conjugal), definindo e acrescentando a guarda compartilhada.

No mesmo ano de 2002, tramita, conjuntamente com o projeto de lei acima mencionado, o de número 6.315, de autoria do Deputado Feu Rosa, cujo título, era Guarda Compartilhada de Menores.

A carência de lei específica, na época, em relação ao instituto guarda conjunta ou compartilhada, não impedia as posições doutrinárias, a exemplo de Waldir Grisard Filho:

(...) em 1986 o então juiz de direito e depois de desembargador do TJRS, Sergio Giskow Pereira, fez publicar o primeiro estudo sobre a licitude da guarda compartilhada, ou conjunta, o modelo começara a ser pesquisado no Rio Grande do Sul ‘sob o prisma jurídico e psiquiátrico’, envolvendo profissionais do Direito, da Educação, da Medicina, da Sociologia etc. (apud Milano, 2008, p. 97).

De tal modo, excepcionalmente, no caso de entendimento entre os ex-cônjuges, os juizes aplicavam a guarda compartilhada:

SEPARAÇÃO JUDICIAL CONSENSUAL – GUARDA COMPARTILHADA – INTERESSE DOS MENORES – AJUSTE ENTRE O CASAL – POSSIBILIDADE – Não é a conveniência dos pais que deve orientar a definição da guarda, e sim o interesse do menor. A denominada guarda compartilhada não consiste em transformar o filho em objeto à disposição de cada genitor por certo tempo, devendo ser uma forma harmônica ajustada pelos pais, que permita a ele (filho) desfrutar tanto da companhia paterna como da materna, num regime de visitação bastante amplo e flexível, mas sem perder seus referenciais de moradia. Não traz ela (guarda compartilhada) maior prejuízo para os filhos do que a própria separação dos pais. É imprescindível que exista entre eles (pais) uma relação marcada pela harmonia e pelo respeito, na qual não existam disputas nem conflitos. (Tribunal de Justiça de Minas Gerais – processo nº. 1.0024.03.887697-5/001(1)). (Brasil, apud Leal, 2009).

No intuito de positivar o referido instituto, o Congresso Nacional aprovou, em 20 de maio de 2008, o Projeto de Lei 6.350, que modificou os artigos 1.583 e 1.584 do Código Civil, sancionado em 13 de junho de 2008 e transformado na Lei 11.698/2008, introduzindo, conceituando e incentivando a aplicação de forma expressa da guarda compartilhada de filhos de casais divorciados, de uniões estáveis ou de relações eventuais. “De acordo com o projeto, tal espécie de regime de guarda será prioritário, preferencial, determinando a partilha, entre o pai e a mãe, de todas as decisões envolvendo a vida material, educacional, social e o bem-estar dos filhos” (Brasil, apud Leal, 2009). A preferência referida acima está relacionada com sua primazia sobre os demais tipos de guarda existentes.

### 3.2 Guarda compartilhada na prática

A partir da ruptura conjugal, os filhos passam para um plano secundário, servindo de objeto de disputa entre os ex-cônjuges.

A guarda compartilhada vem para minorar os possíveis conflitos que surgem com a dissolução da sociedade conjugal.

Introduzida a Lei 11.698, em 13 de junho de 2008, o Código Civil de 2002 sofrera modificações em relação à proteção da pessoa dos filhos; buscando o interesse dos mesmos, passou a admitir a guarda compartilhada, definida como “a que possibilita a responsabilização conjunta e o exercício de direitos e deveres do pai e da mãe que não vivam sobre o mesmo teto, concernentes ao poder familiar dos filhos comuns” (Nóbrega, 2008, 45).

A guarda conjunta ou compartilhada pode ser indicada pelos pais como a preferida, após a ruptura conjugal.

Conforme previsto na Lei, o atual art. 1.584 do C.C. diz que o juiz, atendendo ao melhor interesse da criança, não havendo acordo entre os pais, sempre que possível, poderá aplicar a guarda compartilhada. O juiz deve observar a aplicabilidade deste referido modelo de guarda, haja vista que é requisito essencial que os pais decidam de forma amigável as questões acerca dos filhos.

Tal modelo não importa com quem os filhos irão morar, se com o pai ou mãe, mas, sim, que ambos os pais estão interessados no seu bem-estar. Aqui pressupõe-se que a decisão tomada por um seja aceita pelo outro, o que, na guarda única, não é possível, pois os sentimentos de responsabilidade e solidariedade devem estar em harmonia para melhor atender as necessidades dos filhos.

Diante falta de entendimento entre os ex-cônjuges na opção da guarda, se faz necessário um terceiro elemento, juiz, advogado, psicólogo, mediador. Nesse contexto, adverte Maria Antonieta Pisano Motta:

(...) É fundamental que os advogados de família desmotivem os pais de lutar pelos filhos nos Tribunais e os ajudem a compreender que, sempre que um dos genitores ‘ganha’, quem perde é a criança”. (apud Nóbrega, 2008, p. 104).

Tal modelo de guarda faz com que, embora não exista mais o casal conjugal, ainda exista o casal parental, que, em comum acordo, podem decidir melhor a vida dos filhos. Decisões como as que seguem:

### 3.2.1 Residência e visitas

Um dos principais aspectos a ser observado na guarda compartilhada é a residência, pois se trata de um referencial para a criança, “(...) um centro de apoio de onde irradiam todos seus contatos com o mundo exterior”; ainda é nessa residência que a criança estará domiciliada juridicamente. (Leite, apud Silva, 2008, p. 106).

É apregoado, assim, na guarda conjunta, que na casa do outro genitor deve haver acomodações para a criança, haja bem entendido de que não se trata de um quarto para cada filho, mas sim um cantinho para que eles saibam que também é sua casa. É certo que tais acomodações devem alcançar as possibilidades financeiras de cada um dos genitores. Ainda, vale lembrar que bens materiais não substituem o amor dos pais.

Quanto à residência, preceitua Eduardo Oliveira Leite (apud Silva, 2008, p. 108) que depende da situação fática e:

(...) poderá ser na casa materna (...) ou poderá ser na casa paterna (...) e poderá mesmo ser a casa de terceiro (avós, por exemplo), se nenhum dos pais reúne aquelas condições. Logo, a residência do menor não é necessariamente a da mãe, mas na sua maioria a residência lhe tem sido reconhecida porque as crianças são menores, a mãe delas se ocupa (...) e o pai declina desta prerrogativa por temer não conciliar suas atividades profissionais com as decorrentes da paternidade.

Quando o juiz determina a guarda unilateral, fixa uma residência para a criança, concedendo a um dos cônjuges o exercício

do poder familiar, excluindo do outro esses poderes; assim, torna-se inexistente a continuidade tanto afetiva, quanto espacial e social.

Quanto ao deslocamento, faz-se importante lembrar que os pais devem residir perto da escola ou, ainda, que ambos disponham de meios para o transporte escolar, para que não se prejudique o período de aprendizagem.

Pensou-se que, com a adoção deste instituto, as crianças se tornariam uma peteca, sendo deslocados de um lado para o outro, o que dificultaria a efetivação de hábitos na criança e acarretaria um desequilíbrio emocional. Isso não ocorre, já que a criança terá a presença de um dos pais e com efeito, este instituto permite a efetiva participação do não detentor da guarda na vida dos filhos, já que lhe é tirado o papel de coadjuvante ou provedor financeiro.

Acerca da residência, o que preconiza a lei é a prevenção quanto a mudanças e rupturas desnecessárias, conservando-se assim, a estabilidade a criança. O juiz observará quem detém melhores condições, segundo o interesse do menor, para fixar a residência, pois cada caso é um caso.

No tocante a visitas, nota-se outra polêmica, uma vez que, em alguns casos, no regime de guarda unilateral principalmente, algumas mães tentam apartar os filhos dos pais, como o filho fosse de sua propriedade. Tal benefício conferido ao não guardião, por vezes não é interpretado de forma correta, pois algumas mães entendem que se trata apenas de visitar e não de manter a convivência de que as crianças necessitam para se desenvolverem de forma harmoniosa e saudável.

A questão do convívio, ao qual pais e filhos têm direito, está relacionada com a maturidade das partes, que deveriam esquecer de assuntos pessoais e preconizar o que é melhor para a criança, acima de tudo.

A guarda compartilhada vem dirimir tal situação, clareando, na medida do possível, a situação colocada quanto à expres-

são visita e convívio, pois permite ao não guardião livre acesso e direito à convivência direta para com os menores.

Tanto o art. 15 da Lei 6.515/77, quanto o art. 1.589 do C.C. estatuem a mesma diretriz, descrevendo que o não guardião pode visitar e ter em sua companhia, segundo estabelecido pelo juiz, fiscalizando a manutenção e educação dos filhos.

O direito de visitas, ao contrário do senso comum, não é só um direito dos pais, mas antes de tudo é direito da criança, e seu principal objetivo é, sem dúvida, manter os laços afetivos que, fragilizados pela separação, necessitam de tal regulamentação.

É inegável que, em alguns casos, o genitor, a princípio, se faz ausente dos filhos, para que possa cicatrizar as feridas do relacionamento mal-sucedido com o ex-cônjuge. Mais verdade ainda, e não se pode negar, é a existência de pais que não sentem falta dos filhos e deles também se separam ou nunca por eles procurou. São casos que mantêm o judiciário sempre atarefado de execuções alimentícias, regulamentações de visitas, que, às vezes, são frustradas, pois o genitor não se mostra interessado nos filhos.

Mesmo sendo possível uma ação de reparação de danos pelo abandono afetivo o judiciário, não pode obrigar o réu, no caso o genitor não guardião, a demonstrar amor e carinho pelo filho.

Esta questão levantada só vem a abraçar ainda mais o novo modelo de guarda aqui discutido, pois, aos pais e filhos que se amam e não possuem qualquer impedimento para tanto, o direito de visitas somente pode ser indeferido em caso excepcional, de caráter prejudicial, ou de interesse do menor. Pois, no caso de o juiz entender ser prejudicial para a saúde mental, formação de caráter do menor e sua integridade física, ele poderá afastar qualquer dos genitores do convívio dos mesmos, conforme art. 13 da Lei do Divórcio e art. 1586 do CC.

Sendo assim, não se justifica provocar a dor da separação nos filhos em relação ao genitor inadimplente da pensão alimentícia, haja vista que o direito de visita é direito maior do descendente do que do ascendente.

Sobre a questão de direito de visitas e o direito de ser visitado, ensina Eduardo Oliveira Leite:

O direito de visitas não é um direito dos pais em relação aos filhos, mas é, sobretudo, um direito da criança. Direito de ter a companhia de seus genitores, direito de ter amor de um pai ausente, direito de minorar os efeitos nefastos de uma ruptura incontornável. Logo, é um dever que a lei impõe àquele genitor que se vê privado da presença contínua do filho. (apud Silva, 2008, p. 132).

Segundo Ana Maria Milano Silva, visita não é um direito subjetivo, mas um poder-dever, fundamentado no poder familiar, cuja finalidade é amparar a extensão afetiva e educativa dos filhos. Ressalta, ainda, os dizeres de Silvio Neves Batista:

A principal diferença entre o direito subjetivo e o poder-dever é que enquanto o direito subjetivo destina-se a realização de um interesse do próprio titular, o poder-dever é sempre exercido no interesse alheio. (Batista, apud Silva, 2008, p. 132).

A guarda compartilhada vem favorecer o termo visita, pois o maior relacionamento que tal instituto proporciona aos pais e filhos faz “cair por terra” a expressão “simples visita”, dando lugar ao efetivo convívio, responsável em sua plenitude, pela formação do caráter dos filhos.

Há também que ser observado que o bom relacionamento, ponto fundamental desse tipo de guarda, ainda deixa de livre vontade, sem qualquer constrangimento, o interesse do pai ver o filho e, da mesma forma, de o filho ver o genitor.

### 3.2.2 Alimentos e educação

Guarda compartilhada não é sinônimo de ausência de pagamento de pensão alimentícia. Ao contrário, prevalece o binômio necessidade *versus* possibilidade, previsto no art. 1.694, § 1º do CC.

A necessidade se caracteriza pela impossibilidade, no caso dos menores, de não poderem trabalhar, pois o autossustento é inerente a estes. Quanto à possibilidade, há que existir meios econômicos para atender às necessidades do alimentando. Assim, sobrevindo a miséria do alimentante, poderá desaparecer tal dever.

A obrigação alimentar está prevista como sustento no art. 1.566, inciso IV do Código Civil, bem como no art. 1.696 do mesmo dispositivo, que preceitua a obrigação recíproca de alimentos entre pais e filhos, em consonância com o art. 229 da Constituição Federal.

A lei não ostenta o quantum a ser pago assim, tal tarefa coube a doutrina definir como sendo tudo o que se seja imprescindível ao sustento, habitação, vestuário, tratamento de enfermidade, educação e criação, não distante o lazer.

Ainda, os alimentos em relação aos filhos estão previsto no art. 20 da lei do Divórcio, a saber: “Para a manutenção dos filhos, os cônjuges separados judicialmente contribuirão na proporção de seus recursos” (Brasil, 1977). Portanto, cabe ao não guardião prestar alimentos ao filho, estando este na guarda de quem seja, entregando-lhe valor suficiente para o sustento do mesmo.

A grande vantagem observada na guarda compartilhada, conforme preconiza Ana Maria Milano Silva, é que: “(...) quanto mais o pai se afasta do filho, menos lhe parece evidente sua obrigação quanto ao pagamento da pensão, necessitando ser disto constantemente cobrado” (2008, p. 127).

A guarda compartilhada estimula a cooperação entre os pais, pois, a vivência diária dos filhos com o não-guardião evita sentimento de injustiça, não sobrecarregando apenas um deles. Tal

sequela resulta na ausência de processos judiciais dolorosos para os menores, poupados de verem os pais debatendo nos Tribunais. O novo modelo de guarda, os pais decidem conjuntamente o valor dos alimentos a serem prestados, levando em conta a necessidade das crianças e a possibilidade dos genitores.

Assim, os alimentos podem ser prestados de forma flexível e igualitária, se for o caso. Segundo Ana Maria Milano Silva, por exemplo, um genitor pode ocupar-se das despesas de educação e saúde, enquanto que o outro assume aquelas relativas a vestuário e calçados, ou ambos, proporcionalmente, pode pagar as despesas médico-odontológicas.

Um dos aspectos a serem discutidos na guarda compartilhada é a educação dos filhos. Tal dever está previsto no art. 33 do Estatuto da Criança e do Adolescente: “A guarda obriga a prestação de assistência material, moral e educacional à criança ou adolescente, conferindo a seu detentor o direito de opor-se a terceiros, inclusive aos pais” (Brasil, ECA, 2002).

Educar os filhos é prerrogativa do inciso I do art. 1.634 do Código Civil, que determina que é dever dos pais dirigir a criação e a educação dos filhos, em consonância com o art. 229 da Constituição Federal.

Na guarda conjunta os pais poderão discutir conjuntamente até mesmo com a criança: tipo de escola, horário que irá frequentar, se receberá valores religiosos ou não; cursos paralelos; saídas de férias com amigos para acampamentos. Assim, na pior sorte, caso sobrevenha algo com a saúde dos filhos, pode-se evitar que um cônjuge culpe o outro por ter permitido a saída do filho.

Educar não é dizer sim a todos os desejos dos filhos, tão pouco dizer sempre não. Conclui-se tal pensamento salientando que um pai que participa da vida escolar do filho, até mesmo indo a escola saber deste, futuramente poderá estar educando sem ter que financiar os estudos, ou o outro. É necessário saber que os deveres de educação também cabem ao não-guardião e

não somente à mãe, no caso de esta deter a guarda física, pois é de ambos os genitores a guarda jurídica.

### 3.3 Responsabilidade civil dos pais

Os filhos, com raras exceções, são o espelho dos pais. Portanto, há que se levar em conta a boa educação a eles ministrada. A atuação diária dos pais, juntamente com a escola, deve passar valores de fraternidade, urbanidade e o respeito a seus semelhantes.

Assim, não se pode deixar de lado menção quanto à responsabilidade dos pais em detrimento da ação de seus filhos. Conforme revisto no art. 1566, IV e 1634, I e II, do CC, os pais devem promover assistência aos filhos, criar, educar, instruir, alimentar, ainda propiciando um adequado desenvolvimento moral aos filhos.

Especificamente no que tange à responsabilidade civil, se os pais infringem tais deveres, se submetem ao disposto no art. 932, I do CC, que segue: “São também responsáveis pela reparação civil: I – os pais, pelos filhos menores que estiverem sob sua guarda autoridade e em sua companhia”.

Na guarda única, a responsabilidade recai sobre o genitor que a possui, em decorrência da culpa *in vigilando*, uma vez que a presunção da culpa é daquele que detém a guarda e que está no poder familiar.

No tocante ao termo companhia a que se refere o inciso I, do art. 932, o legislador confere a responsabilidade de reparar o dano ao genitor que detém a guarda, pois esse é que tem o dever maior de vigilância sobre o menor. Não respondendo o guardião, caso transfira a outro essa companhia, por direito. O dever de vigilância é decorrente do dever de educação dos pais para com os filhos, assim, enquanto unidos, são responsáveis solidariamente pelos atos de seus filhos.

Em se tratando de responsabilidade por ato de filho menor emancipado, faz-se importante diferenciar duas espécies de

emancipação, quais sejam, emancipação voluntária e emancipação legal ou tácita.

A maioria dos doutrinadores entende que somente a emancipação legal exonera os pais do dever de indenizar terceiros pelos atos ilícitos de seus filhos. Nesse sentido, leciona Carlos Roberto Gonçalves, ao mencionar decisão do Supremo Tribunal Federal a respeito: “Ainda que o filho menor púbere seja emancipado, o pai, não obstante, é responsável pela reparação, nos termos dos artigos 1.521 e 1.523 do Código Civil de 19616 – RTJ, 62: 108” (apud Silva, 2008, p. 121)

Outros doutrinadores entendem que a emancipação afasta a responsabilidade dos pais por atos de seus filhos emancipados:

(...) mais estranhável ainda a opinião de que o pai é responsável pelos atos ilícitos do filho emancipado. Para todos os efeitos, a emancipação equivale à maioridade. É apenas o processo de antecipá-la. Não é possível, assim, sustentar que persiste a responsabilidade do pai. Até porque tal opinião esbarra com um obstáculo intransponível que é a lei. Segundo o disposto no art. 1.521, I, o pai responde pelo filho menor que estiver sob seu poder e a emancipação é, precisamente, a libertação antecipada desse poder. (Gomes apud Silva, 2008, p. 121).

Tais questões foram levantadas no aspecto de união do casal e do contrário, na guarda única; todavia, no que tange à guarda conjunta, a responsabilidade civil dos pais, em razão de dano causado por atos de seus filhos menores, se torna menos problemática, uma vez que ambos os genitores são solidariamente responsáveis.

No entanto, cada caso deve ser analisado em sua particularidade, pois pode ocorrer que os filhos cometam um ato ilícito no momento da visitação, estando longe dos olhos do detentor da guarda física. Ainda, observar-se-á caso o menor tenha sido

incentivado ou autorizado em seus atos, sendo, nesse segundo caso, responsabilizado o genitor pelo dano causado.

O que se enfatiza é que é preciso que se atente para uma ligação indissolúvel que vai além dos laços sanguíneos ou de criação.

### 3.4 Vantagens e desvantagens

O novo instituto traz alguns benefícios aos pais, pois, além de mantê-los guardadores e lhes proporcionar a tomada de decisões conjuntas relativas ao destino dos filhos, compartilhando o trabalho e as responsabilidades, minimiza o conflito parental e diminui os sentimentos de culpa e frustração por não cuidar de seus filhos.

As mães, com quem regularmente ficam os filhos, são menos expostas às opressivas responsabilidades desse cuidado, o que as libera para buscar outros objetivos de vida, incluindo o estudo e o trabalho, que, muitas vezes, se viram obrigadas a deixar em detrimento dos cuidados com os filhos pequenos.

Com relação aos filhos, podem-se resumir suas vantagens na diminuição da angústia produzida pelo sentimento de perda do genitor que não detém a guarda, tal como ocorre com frequência na guarda única. Ajuda a mitigar os sentimentos de rejeição e proporciona a convivência com os papéis masculino e feminino, de pai e mãe.

Salienta, ainda, Eduardo de Oliveira Leite:

A guarda conjunta apresenta um resultado praticamente igual de recomposição da vida familiar para ex-esposas e ex-maridos, reafirmando a igualdade desejada pelo texto constitucional. (Alves, 2009).

Um dos fatores a serem apontados como desvantagem acerca da guarda compartilhada é também o medo da criança de perder um maior contato com mãe. Assim, Ana Maria Milano Silva cita o crítico Edgard de Moura Bittencourt (2008, p. 160),

que considera ponto desfavorável à guarda compartilhada o fato que os laços maternos são indispensáveis para o desenvolvimento da criança, podendo, no instante da sua ruptura, resultar agressividade, furto, mentiras, incluindo problemas de ordem sexual.

Todavia, o que se observa sobre esse ponto crítico, contra a guarda conjunta acerca da vital importância da mãe na criação dos filhos, é que não haveria uma ruptura com a mãe, mas, uma proximidade do pai em relação aos filhos, que não é menos dispensável na formação do caráter dos mesmos.

Tanto o pai quanto a mãe que se tornem ausentes na vida de seus filhos, serão ou poderão tornar-se estranhos. Pois, ainda que mães e filhos, ou pais e filhos, morem juntos sob o mesmo teto, nem sempre é resultado de afeto, atenção e cuidados de um com os outros.

Caroline Said Dias ressalta que: “Estudos comprovam que o número de jovens que cometem delitos é maior entre os que foram criados longe do pai” (Dias, 2009).

Outra questão levantada e talvez a mais intrigante é que, na prática, a guarda conjunta só funciona quando pais e mães se entendem. Contudo, na guarda compartilhada, os pais devem entender que o que acabou foi a família conjugal e não a parental.

Talvez pela incompatibilidade entre os recém-separados a incidência da guarda compartilhada ainda seja pequena, porém, deve ser estimulada. O tempo demonstrará que é a melhor opção a ser feita pelos pais, em benefício de todos os membros daqueles que um dia já formaram uma família, unida pelo amor que gerou filhos.

#### **4 Aspectos psicológicos da guarda compartilhada**

A presença paterna também faz parte da estrutura emocional do filho; muitas vezes esta se encontra na figura de um avô, tio ou outro. Sempre que possível, o pai ou figura paterna deve estar presente na vida dos filhos, acompanhando e participan-

do de atividades cotidianas, fortalecendo assim uma ligação que, queiramos ou não, é para sempre.

O presente instituto proporciona um ganho com a figura paterna participante, assim, com a presença de ambos os pais, a criança cresce feliz e completa, num novo modelo de família.

#### 4.1 Ausência paterna

Ausência em demasia ou em escassez não define sujeito. Segundo a psicanálise de Maria Prisce Cleto Teles Chaves: “‘NÃO’ é preciso! Sim e não são essenciais! Mãe e pai são fundamentais” (apud Chaves, 2009).

Sobre este aspecto se posiciona Sigmund Freud, em sua teoria psicanalítica, dizendo que há uma triangulação entre pais e filhos, sendo que a criança receberá do pai e da mãe indicações necessárias para a sua identidade. Desta forma uma criança criada por apenas uma pessoa se encontra obrigada a se identificar inteiramente com esta (apud Silva, 2008, p. 102).

O abandono material não é o pior, mesmo porque o direito tenta remediar essa falta, oferecendo alguns mecanismos de cobrança e sanção contra os pais omissos. O mais grave é o abandono psíquico e afetivo, a não presença do pai no exercício de suas funções paternas, como aquele que representa a lei, o limite, a segurança e a proteção.

Ainda se torna necessário salientar os dizeres de Sérgio Eduardo Nick: “vivenciar seus pais unidos em torno de si e de seus interesses, fortalece a autoestima da criança, dando-lhe o sentimento de que suas necessidades não foram negligenciadas após o divórcio”. (apud Chaves, 2009). Assim é, pois os filhos amam seus pais e não podem ser obrigados a fazer escolha em favor de um magoando o outro, tão pouco sentirão menos falta deste ou daquele.

#### 4.1.1 A Síndrome da Alienação Parental (SAP)

Embora separados, a rotina do casal mantinha-se quase inalterada, pois o pai continuava provendo o sustento da família e a mãe continuava com a criação dos filhos. Contudo, a inversão de papéis é notória em nossa sociedade. Muitas mulheres promovem o sustento da casa, enquanto que alguns homens ajudam nos afazeres domésticos.

Em algumas situações os motivos da separação deixaram os ex-cônjuges magoados, ressentidos um com o outro, e por esta razão o guardião tenta manipular o amor e a atenção de seus filhos somente para si. Ocorre que, em algumas situações mais graves, ainda tenta colocar os filhos contra a figura do genitor não guardião.

Também conhecida pela sigla em inglês PAS (Síndrome da Alienação Parental) é a expressão proposta por Richard Gardner, em 1985, para a situação em que a mãe ou o pai de uma criança a treina para romper os laços afetivos com o outro genitor, criando fortes sentimentos de ansiedade e temor em relação ao outro genitor. Ele ensina:

A síndrome da alienação parental (SAP) é um distúrbio que surge inicialmente no contexto das disputas em torno da custódia infantil. Sua primeira manifestação verifica-se numa campanha que visa denegrir a figura parental perante a criança, uma campanha que não tem justificação. Esta síndrome resulta da combinação de um programa de doutrinação dos pais (lavagem cerebral) juntamente com a contribuição da própria criança para envilecer a figura parental que está na mira desse processo. (apud Silva, 2009, p. 156).

Isto pode ocorrer pela dificuldade de um aceitar ou lidar com a nova situação, gerando um sentimento de abandono, sentindo-se traído e rejeitado e, ao notar o interesse do outro genitor

em manter os vínculos afetivos com o filho, acaba por desenvolver um quadro de hostilidade, ódio e até vingança, desencadeando uma verdadeira campanha para desmoralizar, humilhar e destruir o ex-cônjuge.

Assim, Alienação Parental é a desconstituição, desmoralização da figura paterna. Já a Síndrome de Alienação Parental (SAP) diz respeito aos efeitos emocionais e as condutas comportamentais desencadeados na criança que é ou foi vítima desse processo. Quando a SAP está presente, a própria criança contribui para a desmoralização desse genitor que a ama e dela precisa. Resta ao outro genitor, mais uma vez, socorrer-se do Judiciário, o que gera situações ainda mais delicadas.

O pouco contato dos menores com o genitor não guardião, através apenas de esporádicas visitas, não é medida recomendável para o desenvolvimento da personalidade dos mesmos. Assim, na proteção ao melhor interesse do menor é que se observava a necessidade da guarda compartilhada.

#### 4.2 Análise da guarda compartilhada

Verifica-se importante a análise dirigida à Lei nº. 11.698/08 no teor do atual artigo 1.584, § 2º, do Código Civil, no qual se diz que, não havendo acordo entre os pais, poderá o juiz, avaliando a possibilidade, ou seja, sempre que for proveitosa a mediação interdisciplinar, fixar a guarda compartilhada.

Sob esse entendimento, ao estabelecer a guarda compartilhada como regra preferencial do exercício do poder familiar após a dissolução conjugal, estar-se-ia retrocedendo à guarda unilateral, concedida a quem reunir melhores condições de obtê-la, isto outrora estava estabelecido no art. 1.584, parágrafo único do Código Civil, pois o litígio vivenciado pelos pais impossibilitaria o sucesso daquela modalidade de guarda.

Na direção contrária ao posicionamento acima referido, demonstra-se que, com o advento da Lei nº. 11.698/08, guarda

compartilhada, é a proteção que melhor resguarda o interesse do menor, evitando os efeitos nefastos da guarda unilateral, tais como a diminuição do contato do filho com o genitor não guardião e, principalmente, a Alienação Parental e a consequente Síndrome da Alienação Parental. Por isso, a mudança da regra da guarda unilateral para quem relevar possuir melhores condições para a guarda compartilhada é positiva, tornando o problema do litígio entre os genitores de menor importância, apontado como contornável através da antecipada prática da mediação interdisciplinar, a qual se encontra prevista no recente art. 1.584, § 3º. Quanto ao descumprimento da guarda, a redação do art. 1.584, § 4º é clara em penalizar os pais, mas fere o princípio do melhor interesse do menor, pois se preocupa muito mais em punir uma conduta irregular dos pais, ignorando que, na verdade, prejudicará o desenvolvimento do filho, que perderá tempo de convívio com seus genitores.

Porém, mesmo admitindo-se a possibilidade de haver falhas, há que se comemorar a Lei 11.698/08, pois tudo contribui para o seu aprimoramento.

Por vezes, pai e mãe não conseguem acordar num processo de guarda, pois cada um quer exercê-la. Quando as partes não conseguem dialogar para resolver as questões mais simples da rotina do filho, é aí que entra a mediação, que tem por objetivo recuperar a capacidade de diálogo entre os genitores, fazendo com que sejam clareadas as vantagens deste modelo de guarda para o bem de seus filhos.

### **4.3 Mediação, caminho para a guarda compartilhada**

Não é tarefa fácil a construção da guarda compartilhada; no entanto a Mediação Familiar é um método disponível para prestar apoio aos pais na busca de um modelo ideal de compartilhamento do convívio com os filhos.

Devido à complexidade de questões referentes à família, o judiciário vale-se de conhecimentos técnicos específicos de outras áreas do saber, para tentar encontrar a “verdade” da emoção e da relação que levou um casal ao rompimento familiar, acarretando demanda judicial.

Tal estrutura que permeia o judiciário está relacionada com o trabalho interdisciplinar desenvolvido por Assistentes Sociais, Psicólogos e Pedagogos, que atuam auxiliando o juiz, podendo fornecer subsídios para que este possa melhor aplicar a lei.

O mediador procura demonstrar para os cônjuges os meios de guarda que existem e a consequência que cada uma acarretaria para o menor, sempre prevalecendo o interesse do filho. Nas palavras de Walsir Edson Rodrigues Júnior, a mediação é:

(...) o processo dinâmico que visa ao entendimento, buscando desarmar as partes envolvidas no conflito. O mediador, terceiro neutro e imparcial, tem a atribuição de mover as partes da posição em que se encontram, fazendo-as chegar a uma solução aceitável. A decisão é das partes, tão-somente delas, pois o mediador não tem poder decisório nem influencia diretamente na decisão das partes por meio de sugestões, opiniões ou conselhos. (Apud Alves, 2009).

De tal sorte, não é necessária, portanto, a participação do juiz, mas sim a intervenção de um terceiro imparcial, o mediador, que visa essencialmente promover um entendimento entre as partes envolvidas para que elas, por si próprias, através do diálogo, construam saída para o “problema” vivenciado.

Em suma, a mediação interdisciplinar é um método disponível para prestar apoio aos pais na busca de um modelo ideal de compartilhamento do convívio com os filhos, após a ruptura do casal conjugal. Trata-se de estabelecer um constante diálogo entre os envolvidos, buscando um acordo mais satisfatório e menos desgastante para todos os envolvidos, sobretudo para as crianças.

Um acordo consciente derivado dos próprios pais é mais confiável que será cumprido, uma vez que não foi determinado por uma terceira pessoa.

Depois de cumprida a atividade mediadora e chegando as partes a um acordo, segue-se a homologação judicial, para que a sentença sirva de título executivo. Ainda pode ocorrer a mediação em caráter preventivo, antes da instauração do processo, desde que requerida ao juiz a nomeação de mediador.

Que o compartilhamento da guarda dos filhos seja um estímulo para os pais que buscam o diálogo, o consenso e, assim, percebam que, embora a relação de casal tenha terminado, a relação parental permanece.

### **Considerações finais**

Para um melhor desenvolvimento e formação dos filhos, é necessário que seus pais prossigam no desempenho integral do poder familiar. De fato, a guarda compartilhada pode não ser uma solução nos processos que a separação suscita ou, ainda, pode não ser o modelo de guarda a ser aplicado em qualquer família, principalmente naquelas em que os ex-cônjuges vivem em conflito, desde a época de sua união. No entanto, quanto o casal se mostra receptivo em relação ao instituto ou menos interessado na tentativa deste, visando ao bem-estar dos filhos, não poderá ser descartada a sua aplicação. O que se pretende é afastar a ideia de que a mãe é figura imprescindível enquanto que o pai é dispensável.

O intuito desta é assegurar que a autoridade parental continue a ser exercida nas mesmas condições que havia durante o casamento. Ainda que o menor fique sob a guarda física de apenas um dos pais, a guarda jurídica será exercida por ambos. Assim, na guarda compartilhada, há um sistema onde os filhos de pais separados permanecem sob a autoridade equivalente de ambos os pais, que continuam a tomar as decisões na criação de

seus filhos conjuntamente, buscando-se assemelhar as relações pré e pós-separação.

Sempre que possível será recomendada, porém, diante de possíveis conflitos, quando se observa que não há possibilidade de aplicar tal instituto, o ordenamento prevê a Mediação como forma de conscientizar e esclarecer qualquer dúvida entre as partes, para que as mesmas possam restabelecer um diálogo e, assim, juntas possam tomar as decisões acerca da vida de seus filhos. Portanto, a mediação familiar é um importante parceiro para a guarda compartilhada, uma vez que, preenchidos os seus requisitos, o mediador imparcialmente mostrará os benefícios que ela traz e os cônjuges terão uma oportunidade para refletirem sobre o assunto e, posteriormente, optarem por esse modelo.

Em relação aos pais, além de mantê-los guardadores e lhes proporcionar a tomada de decisões conjuntas relativas ao destino dos filhos, compartilhando o trabalho e as responsabilidades e guarda compartilhada minimiza o conflito parental, diminuindo os sentimentos de culpa e frustração por não cuidar de seus filhos.

Contudo, o fato é que, por mais infalível que possa parecer o novo modelo na guarda compartilhada, o judiciário não pode obrigar os pais, no caso o genitor não guardião, a demonstrar amor e carinho pelos filhos. Isto posto, cabe salientar que só o amor dos pais para com os filhos poderá tornar qualquer modelo de guarda uma forma compartilhada de criá-los e educá-los.

## Referências

ALVES, L. B. M. *A guarda compartilhada e a Lei nº 11.698/08*. Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12592>. Acesso em: 31 maio 2009.

ALVES, W. L. Guarda compartilhada dos filhos. Disponível em: <<http://www.pailegal.net/chicus.asp?rvTextoId=-2030446165>> Acesso em: 7 maio 2009.

BARRETO, L. H. D. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4352>>. Acesso em: 22 mar. 2009.

- BERNARDES, E. O. A guarda compartilhada e seus aspectos frente ao ordenamento jurídico. Disponível em: <[http://www.r2learning.com.br/\\_site/artigos/curso\\_oab\\_concurso\\_artigo\\_759](http://www.r2learning.com.br/_site/artigos/curso_oab_concurso_artigo_759)>. Acesso em: 19 abr. 2009.
- BRASIL, Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. 6 ed. rev. e atual. São Paulo: Riedel, 2008.
- BRASIL, Estatuto Da Criança E Do Adolescente. Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990. São Paulo: Condeca, 2002.
- BRASIL, Lei nº. 6.515 de 07 de janeiro de 1977, apud, *Vade Mecum Saraiva*, 5 ed. atual. e ampl., São Paulo: Saraiva, 2008.
- BRASIL, Lei nº. 9.278, de 10 de maio de 1996, apud, *Vade Mecum Saraiva*, 5 ed. atual. e ampl., São Paulo: Saraiva, 2008.
- CARCERERI, Pedro Augusto Lemos. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=526>>. Acesso em: 11 mar. 2009.
- CHAVES, M. P. C. T. Ausência paterna e o impacto na mente da criança. Disponível em: <[http://www.fundamentalpsychopathology.org/8\\_cong\\_anais/MR\\_388c.pdf](http://www.fundamentalpsychopathology.org/8_cong_anais/MR_388c.pdf)>. Acesso em: 29 maio 2009.
- DIAS, C. S. Os instrumentos jurídicos do direito civil disponíveis para fiscalização do cumprimento dos deveres parentais. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6301>>. Acesso em: 12 maio 2009.
- DONADELI, P H.; RISSI, R. S. O direito a convivência familiar e o direito de visita dos avós. Revista Jurídica *Consulex*. Ano XII, nº. 278. 15 ago. 2008.
- GOMES, O. *Direito de família*. 4. ed. Rio de Janeiro: forense, 1981.
- LEAL, B. B. *Novas considerações acerca da guarda compartilhada: lei nº. 11.698/2008*. Disponível em: <<http://www.sosconcurseiros.com.br>>. Acesso em: 4 maio 2009.
- MOTTA, M. A. P., apud, FUCHER, A.. Disponível em: <<http://www.unisul.br>>. Acesso em: 22 mar. 2009.
- MOURA, A. L. Disponível em: <<http://www.pailegal.net/fatpar.asp?rvTextoId=1012963938>>. Acesso em: 11 mar 2009.
- MOURA, F. G. Filho: importante página da vida. Revista Jurídica *Consulex*. Ano XI, nº.: 246, 15 abr. 2007.
- NAZARETH, E. R. Considerações sobre a guarda compartilhada. Disponível em: <<http://www.paiefilho.com.br/cinco/mpage/comquemfico.doc>>. Acesso em: 08 maio 2009.
- NÓBREGA, A. N.. Da guarda de filhos unilateral e compartilhada. Inovações da Lei nº. 11.698/08. Revista Jurídica *Consulex*. Ano XII - nº. 275. 30/06/2008.

RODRIGUES, S. Direito de família. In: *Direito Civil*. São Paulo: Saraiva, 1979. v. 6.

SILVA, A. M. M. *A lei sobre guarda compartilhada*. Leme: LED – Editora de Direito Ltda. 2005.

\_\_\_\_\_. *A Lei sobre Guarda Compartilhada*. 2. ed. Leme: J.H. Mizuno, 2008.



## Formação continuada para educadores de deficientes auditivos na rede municipal de educação de Marília-SP

Inaiara Bartol RODRIGUES  
Renata Maria Araujo Ensina de OLIVEIRA  
Roseli Cristina CEDRAN

Se considerarmos a inclusão como uma ação que combate à exclusão social ligada às minorias, temos que uma das principais formas de inclusão é a educação. Werneck diz que

a exclusão nas escolas lança as sementes do descontentamento e da discriminação social. A educação é uma demanda de direitos humanos, e os indivíduos com deficiência devem fazer parte das escolas, as quais devem modificar seu funcionamento para incluir todos os alunos. (1997, p. 49).

Para Sasaki (1997), as escolas comuns devem adaptar-se à diferença dos seus alunos, uma vez que a sociedade passa por processos de mudanças e inclui em seu contexto as pessoas com necessidades especiais, ação *denominada* de inclusão.

A inclusão é, portanto, um movimento amplo que envolve toda a sociedade e, para que todos se beneficiem, deve haver um atendimento educacional voltado às pessoas com necessidades especiais na rede regular de ensino.

Na década de 1970 discutia-se o paradigma da integração em que o aluno era tratado de uma maneira especial com a ajuda

de profissionais de diversas áreas para tentar fazer com que se chegasse ao parâmetro da “normalidade”. Nessa época o aluno deficiente auditivo recebia todos os tratamentos possíveis para estimular sua fala, para assim tentar inseri-lo em uma classe regular. Como isso não acontecia, a pessoa com deficiência não era inserida integralmente na sociedade escolar e só indiretamente na sociedade como um todo.

Esse processo pelo qual a sociedade se adapta para poder incluir em seu contexto as pessoas com necessidades especiais, é denominado inclusão. Entende-se por Inclusão a modificação da sociedade para atender as pessoas com necessidades especiais, esse processo é amplo e exigem transformações em estruturas físicas e nos conceitos das pessoas, inclusive das que possuem deficiência (Sasaki, 1997).

Inserir o aluno com necessidades especiais na escola regular é um desafio a ser vencido. Os educadores precisam estar comprometidos e ter responsabilidade para com esse processo social.

Os professores devem acreditar no potencial do aluno, valorizá-lo como ser humano, apoiar, incentivar e adaptar todos os aspectos necessários para sua aprendizagem, especialmente a linguagem.

A família deve acreditar no potencial da escola e dos professores para fazer de seu filho um verdadeiro cidadão. E a sociedade, por sua vez, precisa adaptar-se a essas pessoas com deficiência, pois, elas são cidadãs e deve ser tratada como tais.

De acordo com a Lei 9.394/1996, toda criança deficiente tem o direito de estudar em uma classe comum. O artigo 58 da referida lei cita que o processo de aprendizagem deve ser, preferencialmente, na rede regular de ensino e que esta deve ter apoio especializado quando necessário e também recursos como escolas, classes e serviços especializados, quando a inclusão do deficiente não for possível na classe comum. Afirma também que deve haver uma adequação do sistema de ensino para atender às devidas necessidades dos educandos com necessidades especiais

e capacitação para que os professores estejam aptos a trabalhar com aluno com deficiência (Brasil, 1996).

De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais-INEP (2000), há a necessidade de se tomar providências e implementar ajustes para garantir que os alunos com necessidades educacionais especiais possam se matricular, frequentar e participar da escola regular.

A UNESCO (1994) reconhece a Língua de Sinais e a possibilidade de sua utilização para a educação dos surdos, bem como a manutenção dos sistemas especiais de ensino como classes e escolas especiais.

No Brasil, a Língua Brasileira de Sinais-LIBRAS é considerada a língua da comunidade surda brasileira, sendo reconhecida como língua oficializada pela Lei 10436/2002. É uma língua composta de sistema linguístico de natureza visual-motora e com estrutura gramatical própria, capaz de transmitir ideias e fatos.

Segundo Almeida (2000), a LIBRAS deve ser a primeira língua dos surdos e a linguagem verbal oral em Português deve ser a segunda. Sendo assim, deve haver uma maior divulgação da LIBRAS no meio educacional, uma vez que ela é reconhecida como a forma mais eficaz de comunicação e de interação entre os surdos e os ouvintes, como também facilita o desenvolvimento dos surdos no processo de aprendizagem.

Portanto, o bom desempenho ou o fracasso dos alunos surdos depende muito da escola e do professor, que deve conhecer o histórico dos alunos com deficiência auditiva e trabalhar em conjunto com a família. Assim, poderá observar a real necessidade do aluno em se trabalhar com LIBRAS ou não, em alguns casos.

A LIBRAS é de fundamental importância, pois facilita a comunicação e interação entre surdos e ouvintes e deve ser apresentada aos surdos desde pequeno para que consigam mediar seus conhecimentos tanto com professores, como com a família e com a sociedade.

## Segundo Almeida,

surdos e ouvintes têm línguas diferentes, mas podem viver numa única comunidade, desde que haja um esforço mútuo de aproximação pelo conhecimento das duas línguas, tanto por ouvintes como por surdos. (2000, p.3).

A integração de alunos com necessidades especiais na rede regular de ensino é extremamente importante. Para que os educadores realizem um trabalho adequado, foram regulamentadas leis e diretrizes que dispõem de apoio, direitos e proteção aos deficientes auditivos.

Aprender LIBRAS para um ouvinte é como aprender um novo idioma, uma vez que apresenta os seguintes componentes linguísticos: fonologia, morfologia, sintaxe, semântica e pragmática. A língua de sinais, portanto, não se resume apenas a gestos produzidos pelos surdos para se comunicarem (Quadros & Karnopp, 2004).

Dessa forma, o governo federal aprovou a Lei 10.436/2002, regulamentada pelo Decreto 5.626/2005, na qual fica oficializado que os professores ouvintes que não dominam esse sistema linguístico, que se torna necessário para uma significativa quantidade de alunos surdos, necessitam da presença de um intérprete na classe regular para que os alunos surdos aproveitem e se beneficiem dos conteúdos e realizem uma aprendizagem com qualidade.

No entanto, essa dependência de um intérprete de LIBRAS de ser substituída pela própria capacitação do professor no domínio da língua de sinais.

Sabemos que a formação básica de educadores é de responsabilidade das universidades, que assumem o papel de formá-los com conhecimentos científicos e críticos, com condições para que consigam assumir uma sala de aula. Todavia, um professor deve estar consciente de que, após sua formação necessitará de estudos, leituras e pesquisas, deve continuar a atualizar-se nos as-

suntos de seu dia a dia e, assim, desenvolver práticas pedagógicas eficazes para ensinar seus alunos.

A formação continuada dos professores visa ao aperfeiçoamento de saberes, das técnicas e de suas atitudes para exercer sua função de acordo com suas necessidades e as necessidades de seus alunos, estabelecendo um vínculo social e político para uma sociedade mais justa e democrática. Segundo Nóvoa, “o aprender contínuo é essencial e se concentra em dois pilares: a própria pessoa, como agente, e a escola, como lugar de crescimento profissional permanente” (2002, p. 23).

A formação continuada pode ser realizada por diversos meios, tais como: cursos presenciais, semipresenciais, à distância, palestras, encontros na rede, recursos que vêm a colaborar com o educador no aperfeiçoamento dos seus saberes, na aplicabilidade de novas técnicas e em sua conduta, para facilitar seu desenvolvimento na prática docente.

As ações para esta formação se intensificaram no Brasil a partir da década de 1980 (Brasil, 1999), por encerrar-se o período da ditadura militar, quando o Brasil começa a traçar novas metas, com elaboração de projetos políticos idealizados pelos professores. No período da ditadura, muitos professores foram perseguidos por causa de suas ideologias.

Contudo, a primeira mudança significativa ocorreu pela Constituição Federal de 1988, que aprovou a lei que assegura o direito do docente no que se refere às condições de trabalho e à formação inicial e continuada, como consta no inscrito no artigo 206, inciso V, que diz

valorização dos profissionais do ensino, garantindo, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos. (Brasil, 1998).

Só na década de 1990, a formação passou a ser avaliada como uma das estratégias fundamentais para o processo de cons-

trução de um novo perfil profissional do professor (Veiga, 1998). Na Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien (1990), o Brasil, juntamente com mais de 155 países, discutiu a necessidade da formação continuada no setor educacional. A partir dessa conferência, criou-se uma reserva do Banco Mundial para projetos com essa finalidade.

Para ocorrer tal investimento, o Brasil traçou metas para chegar a uma estratégia educacional que durasse por uma década, e construiu um plano de educação nacional que dá a garantia da continuidade política, conforme a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (§ 1º art.87, LDB/96):

A formação continuada dos profissionais da educação pública deverá ser garantida pelas secretarias estaduais e municipais de educação, cuja atuação incluirá a coordenação, o financiamento e a busca de parceria com universidades e instituições de ensino superior. (Brasil, 2008).

O Ministério de Educação e Cultura (MEC) criou, em 2003, a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica “com o objetivo de contribuir para a melhoria da formação dos professores e dos alunos” (Brasil, 2008). A Rede é composta por Universidades que se constituem em Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação para desenvolver programas voltados para a formação continuada dos professores de Educação Básica, em exercício nos Sistemas Estaduais e Municipais de Educação.

No Brasil, a orientação que vem sendo mais adequada para a formação continuada dos professores é a crítico-reflexiva, segundo o qual o professor reflete sobre seus conceitos, teorias, práticas e planejamento de aula.

O professor deve tomar consciência de suas teorias e práticas e tomar suas decisões de forma a favorecer a aprendizagem do educando. O professor reflexivo é “um investigador da sala de

aula, formula suas estratégias e reconstrói a sua ação pedagógica” (Almeida, 2002, p.28).

Portanto, a prática reflexiva, como orientação fundamental para formação continuada de professores, foi pesquisada e estudada por diferentes teóricos, tais como Freire (2001), Perrenoud (2002) e Imbernón (2001).

Sobre esta orientação, Imbernón afirma que:

A formação terá como base uma reflexão dos sujeitos sobre sua prática docente, de modo a permitir que examinem suas teorias implícitas, seus esquemas de funcionamento, suas atitudes etc., realizando um processo constante de autoavaliação que oriente seu trabalho. A orientação para esse processo de reflexão exige uma proposta crítica da intervenção educativa, uma análise da prática do ponto de vista dos pressupostos ideológicos e comportamentais subjacentes. (2001, p.48-49).

A formação continuada de professores deve estimular os professores à apropriação dos saberes, rumo à autonomia.

O conceito de formação continuada de professores deve contemplar de forma interligada:

A socialização do conhecimento produzido pela humanidade; as diferentes áreas de atuação; a relação ação-reflexão-ação; o envolvimento do professor em planos sistemáticos de estudo individual ou coletivo; as necessidades concretas da escola e dos seus profissionais; a valorização da experiência do profissional. Mas, também: a continuidade e a amplitude das ações empreendidas; a explicitação das diferentes políticas para a educação pública; o compromisso com a mudança; o trabalho coletivo; a associação com a pesquisa científica desenvolvida em diferentes campos do saber. (Alves apud Silva, 2004, p.4).

O processo formativo deverá indicar situações que possibilitem a troca dos saberes entre os professores, bem como as meto-

dologias para formação. Essas situações são: o estudo compartilhado; o planejamento e o desenvolvimento de ações conjuntas; estratégias de reflexão da prática; análise de situações didáticas; entre outros.

Nesse sentido, fica clara a importância de se refletir sobre a formação continuada, para que os conceitos, paradigmas e pressupostos ideológicos sejam renovados.

Em decorrência dos estudos realizados no curso Pedagogia da Universidade de Marília, em 2009, foi possível formular os questionamentos que se seguem e que geraram o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC):

1) Qual a importância que o professor das séries iniciais do ensino fundamental, que ministra aulas para alunos surdos, dá para o seu conhecimento de LIBRAS?

2) Qual a necessidade que o professor tem de aprender LIBRAS para ministrar suas aulas?

Na busca de resposta a esses questionamentos, definiu-se como objetivo da pesquisa verificar qual a importância que os professores do primeiro ao quarto ano do ensino fundamental da rede municipal de ensino de Marília-SP dão ao conhecimento da LIBRAS e à formação continuada em LIBRAS.

As hipóteses levantadas em relação aos questionamentos elaborados foram:

- 1) os professores da rede municipal de educação de Marília-SP não têm fluência em LIBRAS;
- 2) esses professores não acham necessário ter fluência em LIBRAS;
- 3) esses professores não procuram se capacitar em LIBRAS.

## A pesquisa

A pesquisa foi realizada no segundo semestre de 2009 e constou dos seguintes procedimentos:

- pesquisa bibliográfica;
- levantamento da relação de professores da rede municipal de ensino de educação infantil e de ensino fundamental de Marília-SP, que possuíam alunos surdos na classe em que ministravam aulas;
- contato com todos os professores relacionados no procedimento precedente para convidá-los a participarem da pesquisa e solicitar assinatura nos documentos previstos pelo Comitê de Ética da UNIMAR;
- elaboração de um questionário para ser aplicado aos professores selecionados como sujeitos da pesquisa;
- distribuição e recolhimento dos questionários aos professores;
- análise das respostas dos questionários recebidos;
- elaboração da monografia com base no referencial teórico e análise dos dados coletados.

Elaborou-se o questionário para ser entregue aos professores das EMEIs, EMEFs e EMEFEIs do município de Marília-SP com vinte e quatro questões fechadas de múltipla escolha, que podem ser agrupadas de acordo com os seguintes aspectos: a) experiência profissional com alunos surdos; b) formação universitária e continuada; c) dados sobre aos alunos surdos que pertencem à classe em que o professor ministra aula; d) conhecimento sobre LIBRAS e o que pensam da formação continuada em LIBRAS.

Solicitou-se à Secretária de Educação de Marília - SP o levantamento de todas as escolas e séries das EMEIs, EMEFs e EMEFEIS que possuíam alunos surdos incluídos na sala comum. No levantamento obtido constavam 17 alunos incluídos, distribuídos para 15 professores, em 13 instituições escolares.

Após obter autorização dos professores dispostos a participar da pesquisa, foi entregue o questionário para que cada professor pudesse respondê-lo.

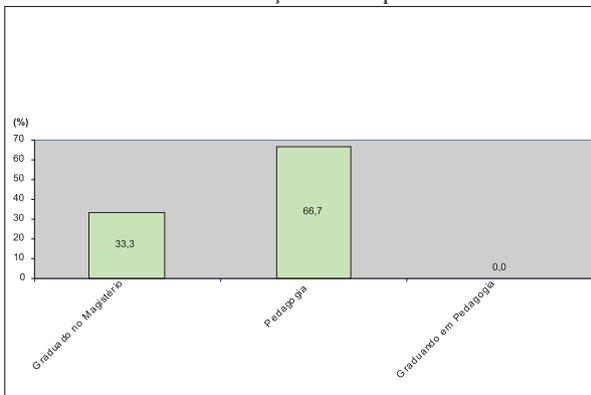
Dos 15 professores contatados, apenas 11 devolveram o questionário preenchido. Portanto, os sujeitos dessa pesquisa são 11 professores da rede municipal de ensino de Marília-SP que ministraram aula para alunos surdos, na classe regular, em 2009.

Com os questionários em mãos, realizou-se a análise dos dados coletados.

## Os resultados

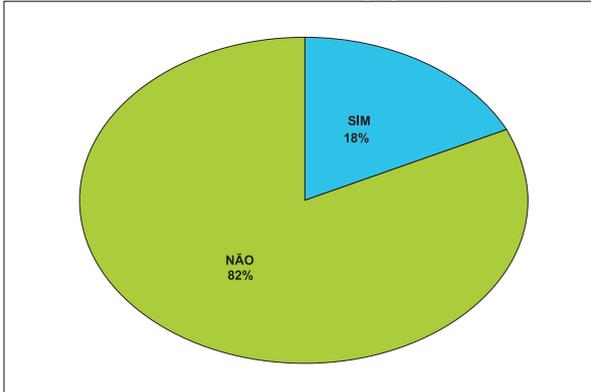
Com base na análise dos dados coletados por meio das 24 questões de múltipla escolha do questionário aplicado a 11 professores da rede municipal de ensino do município de Marília-SP, encontram-se os seguintes resultados

Gráfico 1 - Formação inicial dos professores



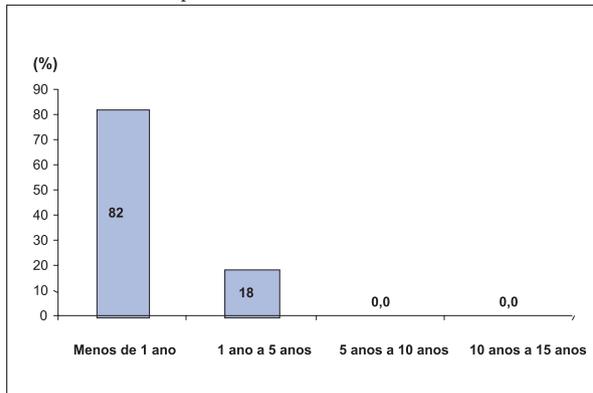
De acordo o gráfico 1, sete professores (66,7%) possuem graduação em Pedagogia. Quatro professores (33,3%) possuem formação para docência pelo Magistério.

Gráfico 2 - Curso de extensão/pósgraduação



O gráfico 2 indica que somente dois professores possuem curso de extensão (18%) e nove professores (82%) não possuem curso de extensão ou pós-graduação.

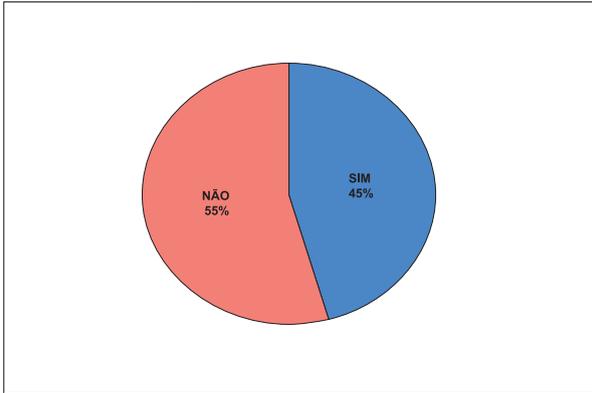
Gráfico 3 - Tempo de trabalho do educador com o aluno D.A.



Os dados do gráfico 3 apontam que nove professores (82%) trabalham com aluno D.A. incluído em sala comum há menos

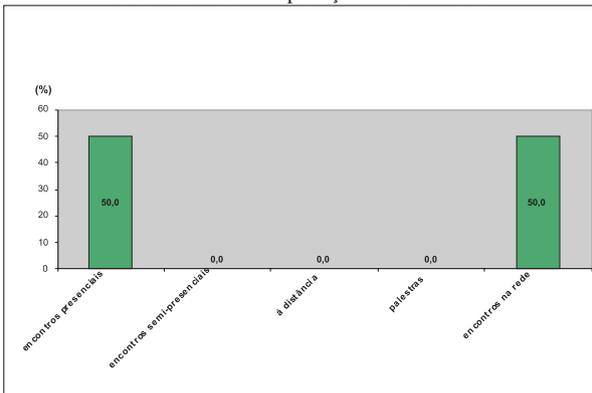
de um ano e dois professores (18%) estão trabalhando com alunos D.A. incluídos entre um ano e cinco anos.

Gráfico 4 - Capacitação continuada relacionando a surdez



O gráfico 4 demonstra que seis professores (55%) não possuem capacitação continuada relacionada à surdez e que cinco professores (45%) possuem capacitação continuada relacionada à surdez.

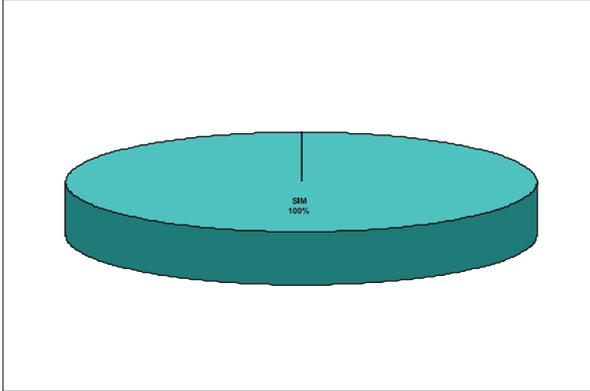
Gráfico 5 - Forma de capacitação do curso de libras



O gráfico 5 indica que, dos seis professores que possuem capacitação continuada relacionada à surdez, três professores

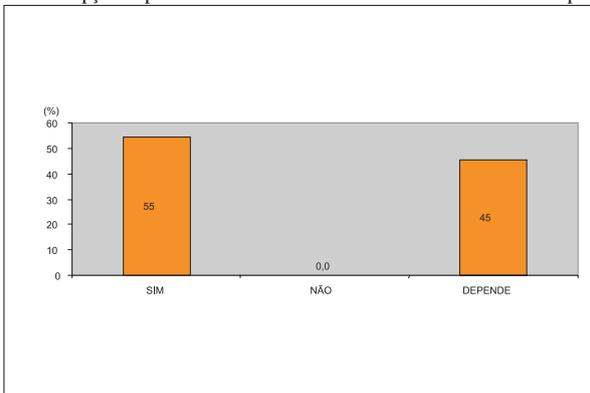
(50,0%) obtiveram sua capacitação por meio de cursos presenciais e três professores (50,0%) obtiveram sua capacitação por meio de encontros oferecidos pela rede municipal da educação.

Gráfico 6 - Acreditam na melhora do trabalho através de cursos de aperfeiçoamento



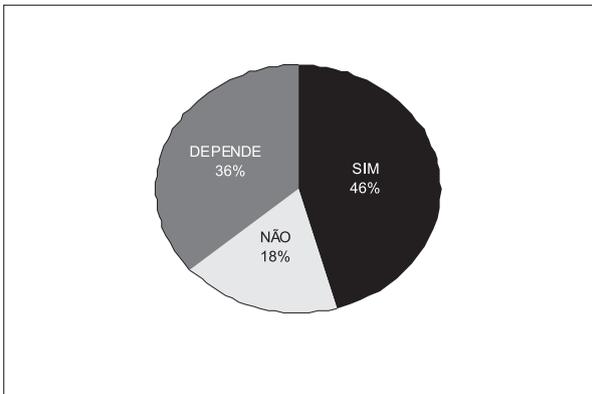
O gráfico 6 demonstra que 11 professores (100%) acreditam que os cursos de capacitação colaboram com o seu aperfeiçoamento profissional.

Gráfico 7 - Percepção do professor da necessidade de saber libras se ministrar aula para surdo



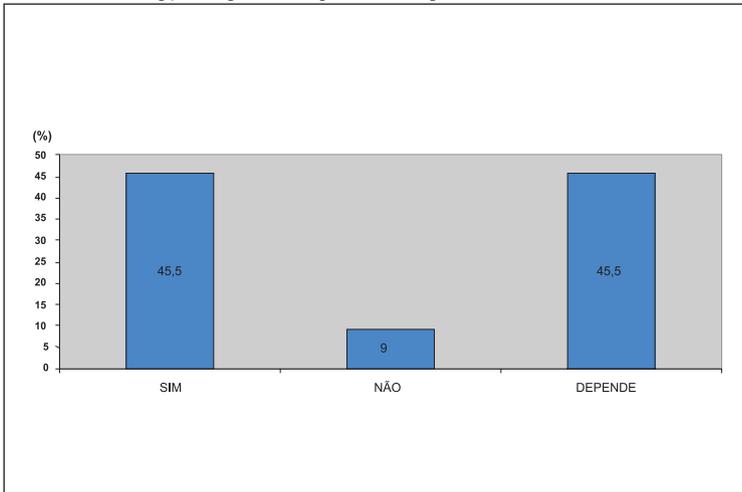
De acordo com a análise do gráfico 7, constatamos que seis professores (55%) acham importante o professor saber LIBRAS, se ministrar aula para aluno surdo. Cinco professores (45%) responderam que depende do grau da perda auditiva do aluno. As justificativas dos professores que afirmaram depender foram: nem toda criança pode utilizar esse recurso; depende se o aluno faz uso ou não de LIBRAS; depende de o aluno ter ou não implante coclear.

Gráfico 8 - Percepção do professor sobre a necessidade de saber libras se não ministrar aula para aluno surdo



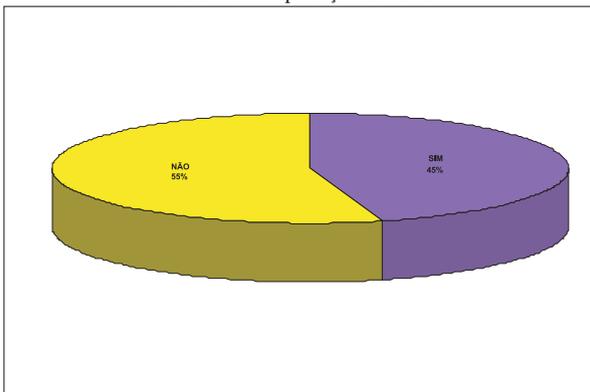
Na análise do gráfico 8 constatamos que dois professores (18%) não consideram importante aprender LIBRAS, se não tiverem alunos surdos inclusos. Quatro professores (36%) afirmam que depende do interesse pessoal e justificam que o deficiente auditivo está incluído na sociedade e não somente na sala de aula. Cinco professores (46%) responderam que o professor deve saber LIBRAS, mesmo que não tenha o aluno surdo incluído em sua sala e justificam que, em qualquer ano letivo, o professor poderá ter um aluno D.A. incluso em sua sala de aula.

Gráfico 9 - Percepção dos professores quanto a todos profissionais da escola saberem libras



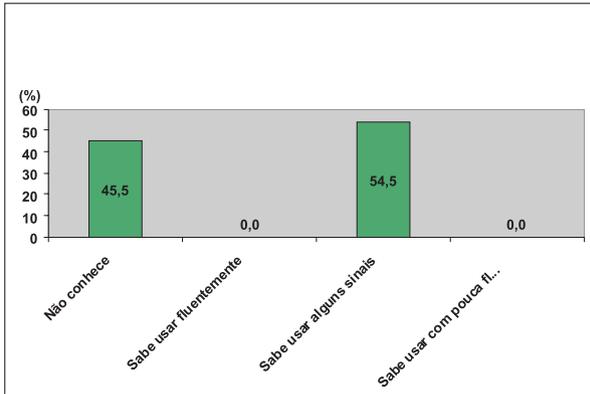
O gráfico 9 aponta que um professor (9%) não acha importante que os outros profissionais da escola tenham necessariamente uma capacitação em LIBRAS. Cinco professores (45,5%) afirmaram que todos os profissionais da escola precisam saber LIBRAS para se comunicar com o aluno surdo. Cinco professores (45,5%) responderam que depende da capacidade do aluno surdo se comunicar.

Gráfico 10 - Capacitação em surdez



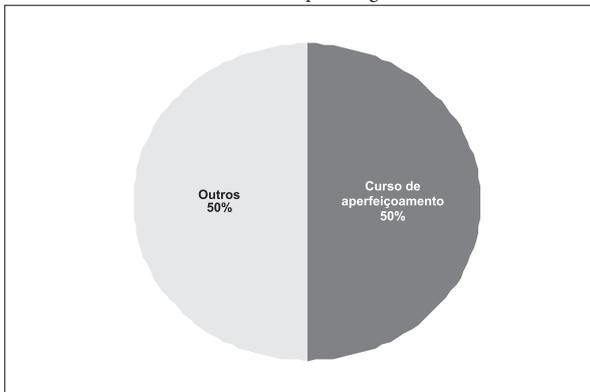
O gráfico 10 indica que seis professores (55%) responderam que não possuem capacitação sobre surdez. Cinco professores (45%) responderam que possuem capacitação sobre surdez.

Gráfico 11 - Conhecimento sobre a libras



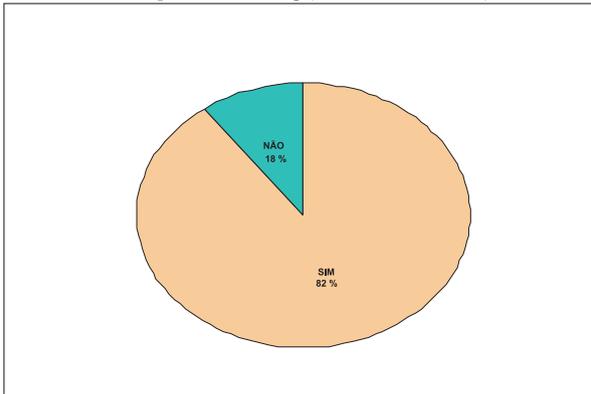
O gráfico 11 indica que cinco professores (45,5%) afirmaram não conhecer a LIBRAS; seis professores (54,5%) sabem utilizar alguns sinais. Nenhum professor sabe usar a LIBRAS com pouca ou maior fluência.

Gráfico 12 - Local de aprendizagem da libras



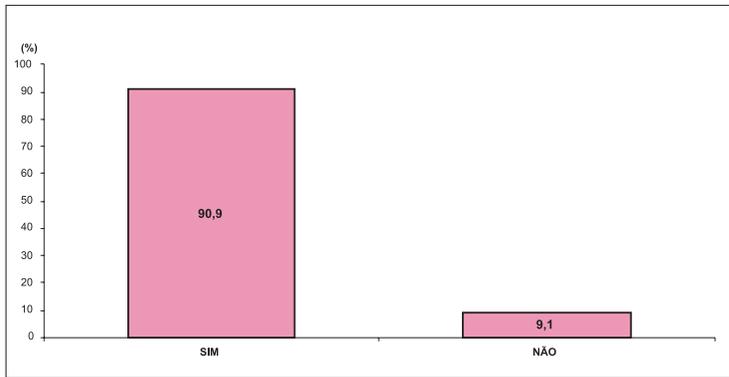
O gráfico 12 indica que, dos seis professores que afirmaram saber LIBRAS, três professores (50%) obtiveram capacitação em LIBRAS ou por meio de cursos em igrejas onde o curso de LIBRAS é ministrado, ou convivendo com pessoas deficientes auditivas, ou por meio de curso particular. Três professores (50%) obtiveram sua capacitação em LIBRAS por meio do núcleo de apoio pedagógico da prefeitura de Marília.

Gráfico 13 - Importância da divulgação da libras na instituição escolar



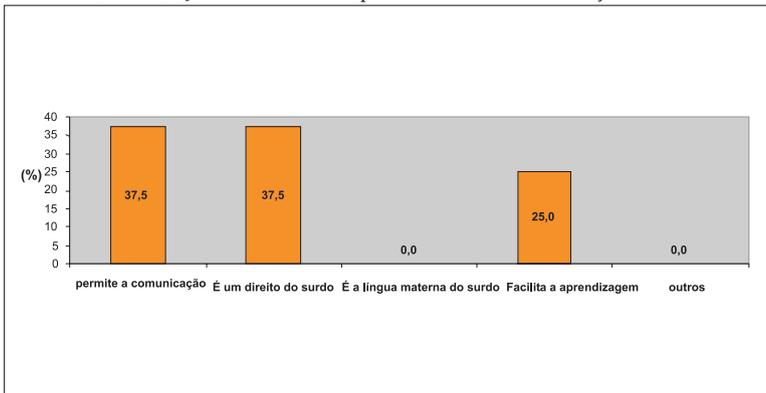
No gráfico 13 analisamos que dois professores (18%) não acha importante a divulgação da LIBRAS para os profissionais que estão inseridos na escola, e 9 professores (82%) acham importante a divulgação da LIBRAS para todos da escola.

Gráfico 14 - A importância da libras para a escolarização do D.A.



De acordo com o gráfico 14, dez professores (90,9%) reconhecem a importância da LIBRAS para a escolarização do aluno D.A. e apenas um professor (9,1%) não a considera importante para a escolarização do aluno surdo.

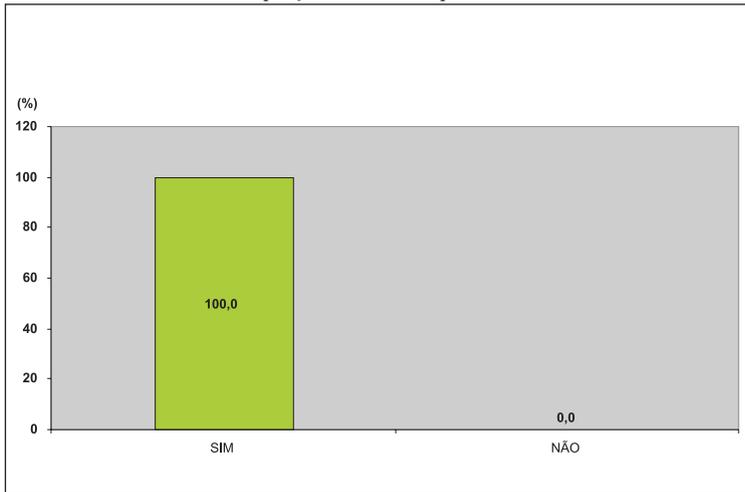
Gráfico 15 - Justificativas sobre a importância da libras na escolarização do D.A.



O gráfico 15 demonstra que seis professores (37,5%) afirmaram que LIBRAS contribui para a comunicação entre o professor e aluno. Seis professores (37,5) disseram que LIBRAS é um direito da pessoa com surdez. Quatro professores (25%) afir-

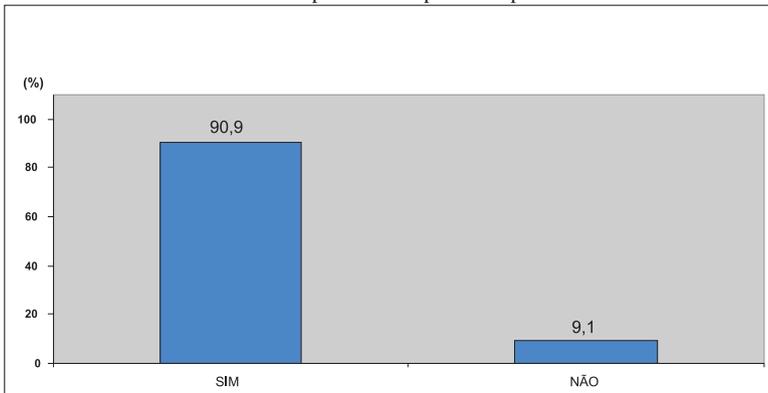
maram que LIBRAS é importante para facilitar a aprendizagem do seu aluno com surdez.

Gráfico 16 - Superação de dificuldades por meio da libras



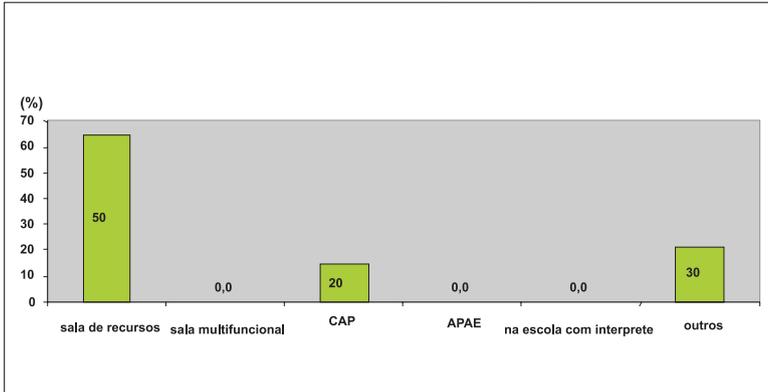
A análise do gráfico 16 aponta que os onze professores entrevistados (100%) afirmaram que a LIBRAS contribuiu para a aprendizagem do aluno surdo, que permite a comunicação e facilita a aprendizagem.

Gráfico 17 - Acompanhamento especializado para o aluno



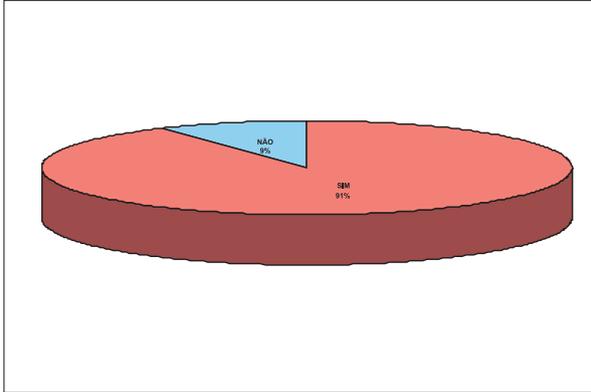
O gráfico 17 constata que, dos 15 alunos surdos matriculados, dez alunos (90,9%) possuem acompanhamento especializado fora da sala de aula e apenas um aluno (9,1%) não necessita de acompanhamento especializado fora da sala de aula.

Gráfico 18 - Local do atendimento especializado para o D.A.



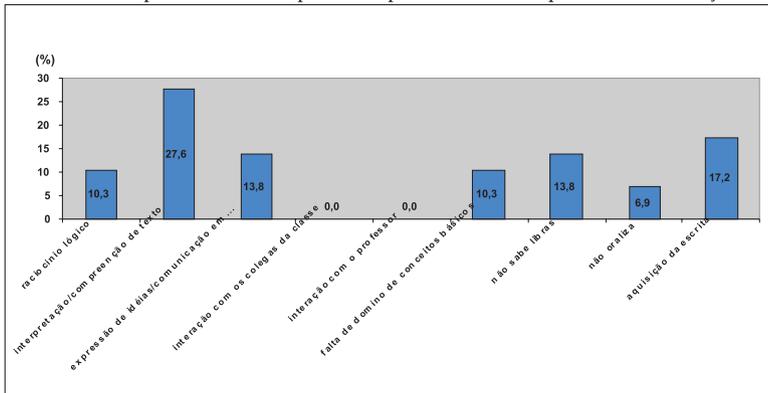
De acordo com análise do gráfico 18, dos 10 alunos surdos que recebem atendimento especializado, cinco alunos (50%) recebem atendimento na sala de recursos; dois alunos (20%) recebem atendimento no Centro de Apoio Pedagógico mantido pela prefeitura do município de Marília-SP e três alunos (30%) recebem atendimento em outro local não relacionado na entrevista.

Gráfico 19 - Dificuldades do aluno D.A. no processo de escolarização



O gráfico 19 indica que, dos 15 alunos surdos matriculados, dez alunos (91%) apresentam dificuldades em seu processo de escolarização e um aluno (9%) não apresenta dificuldades em seu processo de escolarização.

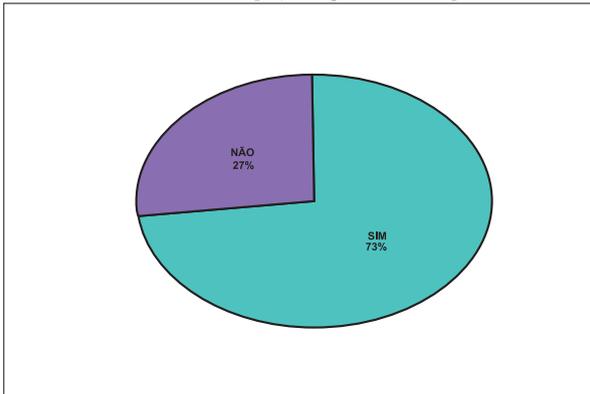
Gráfico 20 - Tipos de dificuldades apresentadas pelos alunos D.A. no processo de escolarização



O gráfico 20 aponta que, dos 15 alunos surdos matriculados, três alunos (10,3%) apresentam dificuldades de raciocínio lógico; oito alunos (27,6%) apresentam dificuldades de interpretação e compreensão de textos; quatro alunos (13,8%) apresen-

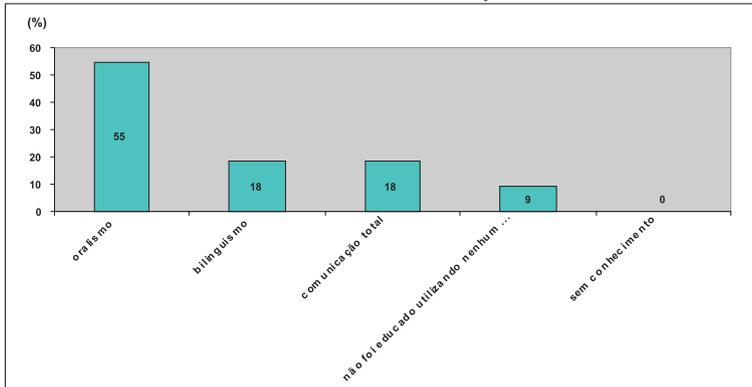
tam dificuldades de expressão de ideias e comunicação em geral; três alunos (10,3%) apresentam dificuldades na falta de domínio de conceitos básicos; quatro alunos (13,8%) apresentam dificuldades por não saber LIBRAS; dois alunos (6,9%) apresentam dificuldades por não falar e cinco alunos (17,2%) apresentam dificuldades na aquisição da escrita.

Gráfico 21 - Necessidade de adaptação da grade curricular para o aluno D.A.



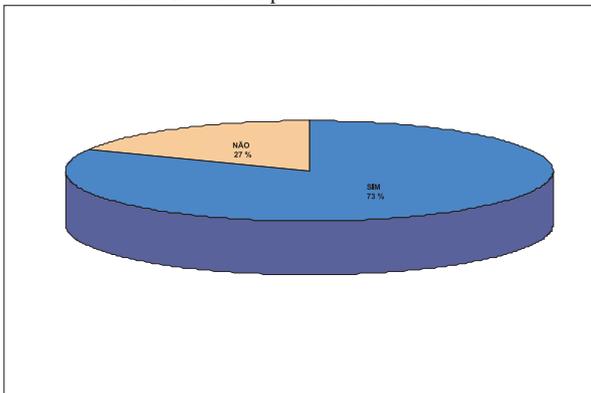
O gráfico 21 constata que três professores (27%) afirmaram que seu aluno não necessita de adaptação da grade curricular e justificam que o aluno apresenta pouca dificuldade. Oito professores (73%) afirmaram que é necessária uma adaptação na grade curricular para o aluno surdo incluso e acham válida que a adaptação curricular seja feita em conjunto com um especialista, respeitando o grau de desenvolvimento de cada aluno.

Gráfico 22 - Método utilizado na educação do D.A.



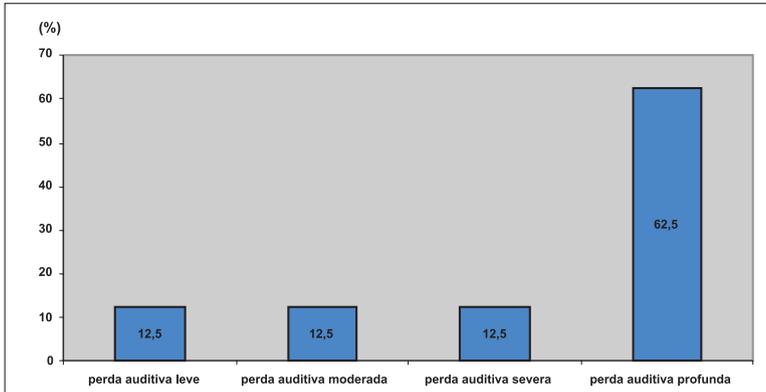
De acordo o gráfico 22, seis professores (55%) sabem que seu aluno foi educado pelo método oral; dois professores (18%) sabem que seu aluno foi educado pelo método oral e por LIBRAS, tornando-se bilíngue; dois professores (18%) sabem que seu aluno foi educado pelo método da comunicação total; um professor (9%) sabe que seu aluno foi educado sem a utilização de um método específico.

Gráfico 23 - Grau de perda auditiva do aluno surdo



O gráfico 23 aponta que oito professores (73%) sabem o grau da perda auditiva de seu aluno e três professores (27%) não sabem o grau da perda auditiva de seu aluno.

Gráfico 24 - Classificação do grau da perda auditiva



O gráfico 24 indica que, dos 8 alunos cujos professores sabem o grau da perda auditiva, cinco alunos (62,5%) possuem perda auditiva profunda; um aluno (12,5%) possui perda auditiva severa; um aluno (12,5%) possui perda auditiva moderada e um aluno 12,5%, possui perda auditiva leve.

### Considerações finais

A presente pesquisa teve como objetivo verificar qual a importância que os professores do primeiro ao quarto ano do ensino fundamental da rede municipal de ensino de Marília-SP dão ao conhecimento de LIBRAS e à formação continuada em LIBRAS.

A análise dos dados coletados por meio do questionário aplicado aos professores selecionados como sujeitos da pesquisa indicam que onze professores (100%) concordaram que a LIBRAS é importante para a escolarização do aluno surdo e que a

LIBRAS contribui para que o aluno surdo supere as dificuldades que vier a ter no processo de escolarização; porém, somente seis professores (55%) afirmam a necessidade de o professor saber LIBRAS se tiver ou não aluno surdo incluído, como está apontado na análise dos gráficos 7 e 8.

Os dados analisados indicam que os professores não estão conscientes da importância de LIBRAS no contexto da educação inclusiva no Brasil

Em relação à importância da formação continuada em LIBRAS, apesar dos onze professores (100%) acharem importante a LIBRAS para a escolarização do aluno surdo e achar que cursos colaboram para seu aperfeiçoamento profissional, menos da metade dos professores, ou seja, cinco professores (46%) acham que o professor deve saber LIBRAS mesmo não tendo aluno surdo incluído na turma em que ministra aula, enquanto que dois professores (18%) acham que o professor não necessita saber LIBRAS e quatro professores (36%) acham que depende da capacidade de comunicação do aluno surdo, como indica o gráfico 8.

Os dados acima sugerem que os professores estão deixando de exercitar a reflexão sobre sua prática junto aos cursos de capacitação no decorrer da sua atuação profissional, fato apontado como fundamental para o professor, de acordo com Ibermón (2001).

Outro dado importante demonstrado pela análise é que um professor (9%) afirma que os outros profissionais da escola, ou seja, os profissionais que não ministram aula, não necessitam saber LIBRAS e cinco professores (46,5%) afirmam que depende da capacidade do aluno surdo se comunicar, conforme apresentado no gráfico 9.

Constatamos, portanto, que os professores que participaram dessa pesquisa não estão conscientes da importância de LIBRAS no contexto da educação inclusiva no Brasil.

Outra conclusão obtida nessa pesquisa diz respeito à formação dos professores. Sabendo-se que cabe às instituições que

formam e também capacitam professores a ensinar-lhes a LIBRAS, deveria caber a essas instituições construir uma tomada de consciência da abrangência e importância que LIBRAS possui no contexto educacional, como apontam os documentos oficiais estudados na introdução desse texto, e não apenas no contexto de sala de aula que possui um aluno surdo inserido.

Portanto, a pesquisa realizada possibilitou questionar se o curso de pedagogia basta para formar adequadamente o professor para trabalhar com alunos surdos, mesmo após a implantação da disciplina de LIBRAS na grade curricular. As reflexões realizadas nessa pesquisa mostram a importância que a LIBRAS possui no processo de escolarização do aluno D.A. e indicam a necessidade de o aluno D.A. do professor e de toda a comunidade escolar ter o domínio da linguagem dos sinais.

## Referências

- ALMEIDA, E. O. C. de. *Leitura e surdez: um estudo com adultos não oralizados*. Rio de Janeiro: Revinter, 2000.
- ALMEIDA, M. I. Ações organizacionais e pedagógicas dos sistemas de ensino: políticas de inclusão? In: ROSA, D. E. G.; SOUZA, V. C. de. (Orgs.). *Políticas organizativas e curriculares, educação inclusiva e formação de professores*. Rio de Janeiro: XXX, 2002. p. 28.
- BRASIL. Ministério da educação. Secretaria de educação especial, SE-ESP/MEC. Plano Nacional de Educação. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 03 jun. 2008.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. O processo de integração escolar dos alunos portadores de necessidades educativas especiais no sistema educacional brasileiro. Brasília: Secretaria de Educação Especial (SEESP), 1995. Série Diretrizes n. 11.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 19, 4 jun. 1998.
- \_\_\_\_\_. EFA 2000, Avaliação do ano 2000 - Informe Nacional. Brasília: INEP, O Instituto, 2000.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 9.394 de 20.12.1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União. Brasília: Ano CXXXIV, n. 248, 23 dez.

- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. Referenciais para a formação de professores. Brasília, DF: SEF/ MEC, 1999.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. Política Nacional de Educação Especial. Brasília: MEC/SEESP, 2006.
- \_\_\_\_\_. Subsídios para organização e funcionamento de serviços em educação especial. Área de deficiência auditiva. Brasília: MEC/SEESP, 1995.
- FREIRE, P. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- GOLDFELD, M. *A criança surda: linguagem e cognição numa perspectiva sócio-interacionista*. São Paulo: Plexus, 1997.
- GONSALVES, E. P. *Iniciação à pesquisa científica*. 3.ed. Campinas: Alínea, 2003.
- IMBERNÓN, F. *Formação docente e profissional: formar-se para a mudança e a incerteza*. São Paulo: Cortez, 2001.
- INES. Instituto Nacional de Educação de Surdos. Disponível em: <<http://www.ines.gov.br>> Acesso em: 20 jul. 2009.
- JPED, Jornal de Pediatria - Prevalence of hearing loss in very low birth weight neonates. <Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0021-755720030002000006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0021-755720030002000006&script=sci_arttext)>. Acesso em: 15 maio 2009.
- LACERDA, C. B. F. de. É preciso falar bem para escrever bem? In: SMOLKA, A. L. B.; GÓES, M. C R. de. *A linguagem e o outro no espaço escolar: Vygotsky e a construção do conhecimento*. Campinas: Papiрус, 1996. p. 65-100.
- LEITE, R. S. Formação de professores: Aquisição de conceitos ou competências? *Revista do Professor de Educação Infantil*, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO. São Paulo, n. 30, p.12-14, 1999.
- NÓVOA, A. (Org.). *Os professores e sua formação*. Lisboa, Portugal: Dom Quixote, 2002.
- PERRENOUD, P. *A prática reflexiva no ofício do professor: profissionalização e razão pedagógica*. Porto Alegre: Artmed, 2002.
- QUADROS, R. M.; KARNOPP, C.B. *Língua de Sinais Brasileira: estudos linguísticos*. Porto Alegre: ARTMED, 2004.
- SACKS, O. *Vendo vozes: uma jornada pelo mundo dos surdos*. Rio Janeiro: Imago, 1989.
- SASSAKI, R. K. *Inclusão: construindo uma sociedade para todos*. Rio de Janeiro: WVA, 1997.
- SEED/DEE. Aspectos Linguísticos da LIBRAS. Curitiba, 1998.

- SILVA, E. M. A.; ARAÚJO, C. M. *Formação continuada de professores: tendências emergentes na década de 1990*. Curitiba: ENDIPE, 2004.
- SKLIAR, Carlos. *A surdez: um olhar sobre as diferenças*. Porto Alegre: Mediação, 1998.
- UNESCO. Declaração de Salamanca e linha de ação sobre necessidades educativas especiais. Brasília: CORDE, 1994.
- VEIGA, I. P. *Caminhos da profissionalização do magistério*. Campinas: Papelivros, 1998.
- WERNECK, C. *Ninguém mais vai ser bonzinho na sociedade inclusiva*. Rio de Janeiro: WVA, 1997.
- WIDELL, J. As fases históricas da cultura surda. *Revista GELES-Grupo de Estudos Sobre Linguagem, Educação e Surdez*, Rio de Janeiro, n. 6, ano 5, p. 22-26, 1992.

## **Licitação pública: um caminho a ser percorrido e cumprido pela administração pública**

Ademir de OLIVEIRA  
Daniela COLOMBO  
Miriam COLOMBO

O objetivo desta pesquisa é apresentar a importância e a obrigatoriedade da licitação pública no Brasil, de acordo com o que informa o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem como a Lei nº. 8.666/93 e alterações, apresentando suas normas e contratos na administração pública. Serão abordados os aspectos fundamentais da Licitação Pública, suas espécies, modalidades e valores, bem como a principal distinção entre eles, pois a Licitação é uma ferramenta indispensável ao poder público, garantindo a observância do princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a referida administração, possibilitando ao gestor adquirir produtos e serviços dentro da legislação pertinente.

A entidade pública deve ser compreendida de maneira semelhante a uma empresa privada, tendo que percorrer várias etapas até a obtenção do resultado desejado. Para isso as entidades públicas possuem regras e normas previstas na Lei nº. 4.320/64, que deve ser criteriosamente seguida, principalmente quando se pretende adquirir bens e serviços.

O processo tem início com a administração, que engloba Municípios, Estado e União, tendo como dever atender às necessidades coletivas como saúde, educação, etc. A administração pública é dividida em direta (poder legislativo, executivo e judiciário) e indireta (entidades públicas com personalidade jurídica).

Pela Lei nº 4.320/64, os resultados gerais do exercício serão demonstrados nos seguintes balanços: o sistema orçamentário, que é o responsável pela contabilização do planejamento das receitas e despesas; o sistema financeiro, que evidencia a movimentação financeira de recursos, empréstimos e a saída dos recursos; o sistema patrimonial, que registra os bens, direitos e obrigações e o sistema de compensação, que registra e representa os bens e direitos referentes a convênios e contratos.

## 1 Administração pública

A administração pública tem como objetivo atender às necessidades coletivas da sociedade, como saúde, educação, segurança pública, saneamento básico, transporte e cultura, dentre outros, sendo representada por pessoas escolhidas e eleitas por uma maioria popular para gerir os interesses públicos. O Processo de licitação é parte integrante das atividades da administração pública.

A administração pública é representada pelo “conjunto de órgãos e pessoas destinados ao exercício da totalidade da ação executiva do Estado, (...), considerando todos os entes que integram a Federação brasileira (União, Estados, Distrito Federal e Municípios)” (Seresuela, 2002)

Meirelles assim define a administração pública:

Em sentido formal, a Administração Pública é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e téc-

nico, dos serviços do próprio Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração Pública é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. (Meirelles, 1990, p. 60).

A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da administração. Ainda estabelece, em seu art. 2º, os princípios constitucionais a que a administração pública deve obedecer, sendo eles os princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência, dentre outros.

Ela é responsável por organizar administrativamente o Estado na busca da satisfação das necessidades coletivas da sociedade e, muitas vezes, toma o sentido de processo, conforme segue:

A administração pública assume uma conotação de processo, com o propósito de possibilitar o cumprimento das funções básicas do Estado, especialmente os serviços indispensáveis à satisfação das necessidades coletivas. (Araújo; Araújo, 2009, p. 3).

A administração pública pode ser classificada em direta ou indireta. Será direta, quando exercida pelos órgãos internos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e indireta, quando a atividade estatal for exercida por outra pessoa jurídica com poderes a ela concedidos pela administração direta o qual lhe dê a titularidade ou execução das funções, como autarquias, fundações, empresa pública e sociedades de economia mista.

As administrações direta e a indireta são definidas da seguinte maneira:

A **administração direta** compreende a estrutura administrativa dos três Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), (...).

A **administração indireta** constitui-se de entidades públicas dotadas de personalidade jurídica própria, que se encontram vinculadas aos Poderes por meio de determinação em lei. (Araújo; Araújo, 2009, p. 8).

A administração direta ou centralizada está integrada à estrutura organizacional e está ligada diretamente ao chefe do poder executivo, enquanto a administração indireta ou descentralizada é realizada por entidades criadas ou autorizadas pelo Estado para desempenhar atividade administrativa caracterizada como serviço público ou de interesse público (KOHAMA, 2008).

A administração financeira e orçamentária representa as ações de gerenciar as finanças e o orçamento do setor governamental nas três esferas (União, Estados e Municípios), objetivando o equilíbrio, a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade da gestão pública e compreende toda a infraestrutura composta de recursos humanos, materiais e tecnológicos (Araújo; Araújo, 2009, p. 8).

Para realizar o planejamento de suas ações, em seus vários níveis, a Administração pública utilizará o orçamento público, no qual deverão constar as estimativas de receita e definição das despesas.

## 2 Licitação pública

A licitação pública teve seus primórdios, como a lei, com a Constituição Federal de 1988, buscando unidade e coerência ao direito administrativo e controlando as atividades administrativas de todos os entes que integram a federação brasileira (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), conforme descrito em seu artigo 37: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e

dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).”

A Constituição Federal, em seu art. 22, inciso XXVII, estipula que as esferas públicas possuem autonomia para legislar sobre licitação, desde que não firam a Constituição:

Normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido ao disposto no Art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista. (Constituição Federal, Art. 22, XXVII).

Na tentativa de se diminuir falhas existentes a respeito das aquisições de bens públicos, surge o Decreto-Lei nº. 2.300/86, conforme relata Rigolin:

Originou-se o Decreto-Lei nº. 2.300, de 21 de novembro de 1986, autodenominado Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, como se disse, da necessidade impostergável de a União atualizar, sistematizar e complementar sua antiga legislação sobre licitações e contratos administrativos, centrada que estava no antigo Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967. Esse diploma, que dispunha sobre a organização da Administração federal e continha poucas e acidentárias regras sobre licitações, havia muito desatendia às necessidades mínimas da máquina administrativa gigantesca da União e de suas autarquias, no referente à sua política de aquisições e alienações, fosse de bens, fosse de obras, fosse de serviços. (Rigolin, 1991, p. 7).

O Decreto-Lei nº. 2.300/86 instituiu o primeiro estatuto jurídico das licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras e alienações, no âmbito da Administração Federal, centralizada e autárquica. Sete anos após entrar em vigor o Decreto-Lei nº. 2.300/86 surgiu a primeira Lei para tratar dos processos licitatórios, a Lei nº. 8.666 de 21 de julho de 1993.

A Lei nº. 8.666/93 regulamentou o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal instituindo normas para as licitações e contratos da administração pública, buscando dar força de lei e aprimorar o Decreto-Lei nº. 2.300/86 e demais normas existentes.

Mesmo com a criação de novos regulamentos, como a Lei nº. 8.883/94, a Lei nº. 9.648/98, dentre outras posteriores à Lei nº. 8.666/93, esta permanece a base que norteia as regras a serem seguidas, mesmo tendo sido alterados vários de seus dispositivos.

## 2.1 Princípios da licitação

Para embasar a realização de um processo licitatório foram determinados princípios a serem seguidos.

Os princípios da licitação constituirão princípios básicos durante o processamento e o julgamento da licitação (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 2008).

A licitação pública deverá seguir os princípios constitucionais e os princípios básicos determinados no art. 3º. da Lei nº. 4.320/64, a saber:

Art. 3º A licitação destina-se ao princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, de impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos. (Lei nº. 4.320/1964).

### 2.1.1 Princípio da legalidade

O princípio da legalidade está previsto na Constituição Federal e determina que as obrigações devem estar previstas em Lei e que ninguém estará obrigado a fazer se não em virtude de lei.

O princípio da legalidade, como princípio geral previsto no art. 5º, II, da Constituição de 1988, segundo o qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer senão em virtude de lei”, obriga a Administração Pública, quando da compra, obra, contratação de serviços ou alienação, a proceder de acordo com o que a Constituição Federal e Leis preveem. A não observação desse princípio impregnará o processo licitatório de vício, trazendo nulidade como consequência. (Barossi, 2002).

Portanto a administração pública só poderá executar as licitações e contratos se estes seguirem a legislação pertinente.

### 2.1.2 Impessoalidade

O princípio da impessoalidade determina que a administração pública deve ser imparcial nas escolhas de empresas que executarão as licitações.

A Administração Pública se balizará no princípio da impessoalidade para evitar a preferência por alguma empresa especificamente e a sua não observação implicará prejuízo para a lisura do processo licitatório e, como consequência, a decretação da nulidade do processo. (Barossi, 2002).

Para entender o princípio da impessoalidade, devemos nos remeter ao princípio da igualdade, segundo o qual todos possuem a mesma oportunidade não devendo ser dadas preferências na escolha da proposta (RIGOLIN, 1991).

Se provada a preferência por determinadas empresas no processo licitatório, o que contrariaria os princípios da impessoalidade e da igualdade, o processo licitatório se tornará nulo e deverá ser realizado um novo processo licitatório para escolha da proposta mais vantajosa.

### 2.1.3 Moralidade ou probidade administrativa

O princípio da moralidade ou probidade administrativa está diretamente ligado aos atos e comportamentos morais das autoridades e agentes públicos.

Este princípio caracteriza a conduta e os atos das autoridades e agentes públicos e é facilmente entendido por sua equivalência de significados: honestidade, honradez, integridade de caráter e retidão. (Secretaria da Fazenda do Ceará, 2010).

Moralidade ou probidade administrativa, “significando a mesma, probidade administrativa (Estatuto, art. 3º.) e moralidade (CF, art. 37), (...) todo e qualquer ato da administração há de ser moral ou probó. (...)” (Rigolin, 1991, p. 42).

O comportamento político da administração pública na execução dos atos públicos deve ser baseado na moralidade.

### 2.1.4 Igualdade

Este princípio busca impedir o favorecimento de concorrentes por qualquer motivo existente.

O artigo 5º da Constituição garante o direito individual de cada cidadão perante a Lei.

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, (...). (Constituição Federal, 1988, art. 5).

Ou seja, todos, em princípio, devem ser tratados com igualdade entre os iguais e desigualdade entre os desiguais. Portanto, ao trazer este princípio à licitação, todos, dentre os possíveis licitantes, possuem o mesmo direito a concorrer e iguais expectativas de serem contratados pela administração pública (Rigolin, 1991).

A Lei nº. 8.666/93, em seu art. 3º, § 2º, determina os critérios de desempate para propostas em igualdades de condições:

Em igualdade de condições, como critério de desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços:

I - produzidos ou prestados por empresas brasileiras de capital nacional;

II - produzidos no País;

III - produzidos ou prestados por empresas brasileiras.

IV - produzidos ou prestados por empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País. (Lei nº. 8.666/1993).

O princípio da igualdade está previsto na Constituição Federal e é reafirmado nos princípios da licitação, fazendo com que todos, desde que semelhantes, possuam os mesmos direitos para competir.

### 2.1.5 Publicidade

Este princípio visa tornar públicas e acessíveis a todos, seja na condição de licitante, seja como cidadão interessado em acompanhar, as aquisições da administração pública, conforme indica a Lei nº. 8.883/94.

Art. 16. Será dada publicidade, mensalmente, em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público, à relação de todas as compras feitas pela Administração Direta ou Indireta, de maneira a clarificar a identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexigibilidade de licitação.

Parágrafo único. “O disposto neste artigo não se aplica aos casos de dispensa de licitação previstos no inciso IX do art. 24” (Lei nº. 8.883/1994).

Ao tratar do princípio da publicidade, afirma-se que a licitação deve ser um processo totalmente aberto a qualquer cidadão que esteja nela interessado diretamente, seja pelo acompanhamento nas sessões de abertura dos envelopes ou fora das sessões, através de certidão contendo o teor de todo ou qualquer ato ou contrato (RIGOLIN, 1991).

A Lei nº. 8.666/93, em seu art. 3º, trata da publicidade das informações:

§ 3º A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.

Art. 4º Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos. (Lei nº. 8.666/1993)

A administração pública cuida dos bens públicos, portanto, este princípio é de suma importância para a população, permitindo o acompanhamento dos atos públicos, como a compra de um bem e dificultando que haja favorecimentos nos processos licitatórios.

### 2.1.6 Vinculação ao poder licitatório

Este princípio está diretamente ligado aos requisitos existentes no edital, não podendo a administração pública deixar de cumpri-lo, sob pena de impugnação do edital por irregularidades.

A Lei nº. 8.666/93, em seu art. 41, afirma que “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”.

Os requisitos do edital devem ser seguidos. No edital há a descrição exata do serviço/produto a ser adquirido, os critérios de desempate, assim como todos os procedimentos pré-determinados para se evitarem distorções ou favorecimentos na aquisição.

### 2.1.7 Julgamento objetivo

O julgamento deve ser realizado conforme os tipos de licitações e o exposto no edital, não devendo haver subjetividade no momento da escolha da melhor proposta. O artigo 45 da Lei nº. 8.666/93 diz o seguinte:

O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle. (Lei nº. 8.666/1993).

Com base nos princípios determinados acima, o Estado irá realizar a licitação pública toda vez que necessitar fazer aquisição de bens e serviços que a exijam.

## 2.2 Licitação na prática

A licitação será usada sempre que o Estado necessite fazer aquisições de bens como meio de garantir os princípios Constitucionais de isonomia, possibilitando avaliar, dentre as propostas recebidas, aquela que mais vantagens trará aos cofres públicos, sempre primando pelo menor preço e melhor qualidade. A clareza e a exatidão na definição do objeto que melhor atenderá à necessidade da administração são de grande importância para o sucesso da licitação.

A Lei base da licitação, em seu artigo 1º, dispõe o seguinte:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (Lei nº. 8.666/1993).

Desde que não agridam os preceitos da Lei federal nº. 8.663/93, as normas de licitação poderão ser ajustadas conforme o disposto no art. 118 Lei nº. 8.663/93, “os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades da administração indireta deverão adaptar suas normas sobre licitações e contratos ao disposto nesta Lei”.

O TCU diz que a lei de licitações e contratos e demais normas federais pertinentes deverão ser observadas por órgãos e entidades públicas que receberem, através de convênios, contratos de repasse ou termos de cooperação, recursos da União (TCU, 2009, p. 48).

Licitação é o procedimento administrativo destinado a selecionar, entre fornecedores qualificados, aquele que apresentar proposta mais vantajosa para a Administração. Regem a licitação os princípios da publicidade, da igualdade, da probidade administrativa, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e dos que lhe são correlatos. (Angélico, 2006, p. 79).

A licitação pública foi criada no Brasil para controlar os gastos do setor público. É uma ferramenta que controla compras

e vendas, de acordo com grau de complexidade existente na contratação da compra ou venda do produto ou serviço.

Licitação não é apenas um ato, mas todo um complexo procedimento administrativo através do qual a Administração elege, entre várias possíveis, a proposta mais vantajosa ao seu interesse – que é sempre o interesse público –, com vista a algum contrato, em geral de aquisição, que pretende celebrar. (Rigolin, 1991, p. 7).

Ela é uma ferramenta utilizada pela administração pública para aquisição de bens e serviços. Para se chegar a esta fase deve-se passar pelas etapas descritas anteriormente. Para que haja a licitação pública deve existir a administração pública que é a estruturação dos órgãos administrativos incumbidos da realização de um bem comum para a população. A administração pública, por sua vez, é responsável pelo orçamento público no qual efetua a previsão das receitas e a fixação das despesas com base no levantamento dos últimos três anos, sendo incluídos nesta etapa todos os bens e serviços necessários para satisfação das necessidades como, por exemplo, gastos com medição na rede pública. Outro fator importante é a contabilidade pública, que se divide em quatro sistemas: orçamentário, financeiro, patrimonial e de compensação. Para finalizar, o processo de licitação pública é a efetivação da compra através das normas e procedimentos regidos pela lei.

A Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, prevê para a administração pública a obrigatoriedade de licitar. O procedimento de licitação objetiva permitir que a administração contrate aqueles que reúnam as condições necessárias para o atendimento do interesse público, levando em consideração aspectos relacionados à capacidade técnica e econômico-financeira do licitante, à qualidade do produto e ao valor do objeto.

Visando garantir o princípio constitucional da isonomia, a administração pública realiza a licitação que possibilita verificar, entre os habilitados, quem oferece as melhores condições para a

realização de obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações (Piscitelli; Timbó; Rosa, 2008).

O art. 2º, da Lei nº 8.666/93, determina as circunstâncias em que a administração pública está obrigada a realizar a licitação pública, a saber:

As obras, serviços, inclusive publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada. (Lei nº. 8.666/1993).

Qualquer cidadão pode acompanhar o desenrolar de uma licitação, em qualquer esfera da administração pública, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a sua execução, com exceção do conteúdo das propostas até o momento de sua abertura. Os órgãos e entidades públicas que recebem recursos da União por meio de convênios, contratos de repasse ou termos de cooperação são obrigados a observar as disposições da Lei de Licitações e Contratos e demais normas federais pertinentes (TCU, 2009, p. 48).

Observa-se que o concessionário é selecionado em função de um conjunto de requisitos entre os quais, obviamente, se incluem sua capacitação técnica para o desempenho da atividade, sua idoneidade financeira para suportar os encargos patrimoniais, sua competência administrativa para gerir o empreendimento e sua integridade moral, medida nas empresas pela correção com que responde aos compromissos assumidos. Por conseguinte, não pode o concessionário,

sob nenhum título ou pretexto, transferir, total ou parcialmente, a concessão, nem mesmo se o concedente autorizar ou concordar, pois, se isto ocorrer, haverá burla ao princípio da Licitação. (Kohama, 2008, p. 4).

As aquisições de obras e serviços são obrigatoriamente realizadas por meio de licitações, salvo as exceções previstas em lei. Visando eliminar as possibilidades de erros ou privilégios nas escolhas das melhores propostas e tornar o processo licitatório nulo, a licitação segue os princípios definidos na Constituição Federal.

Alguns serviços de utilidade pública que comumente são objetos de delegação pública de contratos de concessão são os de transporte coletivos, fornecimento de energia elétrica, abastecimento de água, comunicações telefônicas, radiodifusão, exploração de jazidas e fontes minerais, a utilização de terrenos nos cemitérios com túmulos de família, a instalação de indústrias de pesca às margens de rios e outros (Kohama, 2008).

A Lei Federal nº 4.320/64, em seu artigo 70, prevê que a aquisição de material, o fornecimento e a adjudicação de obras e serviços deverão respeitar o princípio da concorrência, estando em conformidade com a legislação das licitações e contratos da administração pública.

Através da concessão, o Estado, amparado por autorização legislativa contendo todas as condições para execução dos serviços, em conformidade com o edital de concorrência, transfere ao concessionário o direito à prática da atividade pública. Fica a cargo do Estado o direito de fiscalizar e regulamentar os serviços, fixando unilateralmente o funcionamento, organização e a forma de prestação de serviços. O Estado, sempre que o interesse público exigir, poderá modificar ou revogar a concessão, caso o concessionário não cumpra eficientemente a delegação concedida (Kohama, 2008).

As licitações são divididas em modalidades de licitação, que são determinadas observando-se algumas peculiaridades previstas na Lei nº. 8.666/93. Vejamos as modalidades a seguir.

## 2.3 Modalidades de licitação

Para facilitar os procedimentos licitatórios foram criados critérios, definidos pela Lei nº. 8.666/93 em seu artigo 22, dividindo a licitação em modalidades: a concorrência, a tomada de preço, o convite, o concurso e o leilão. E atualmente incluiu-se a modalidade pregão. O valor estimado é o principal fator para a escolha da modalidade, exceto a modalidade pregão.

### 2.3.1 Concorrência

Concorrência é a modalidade de licitação utilizada para contratos de grande vulto e sua abrangência pode ser nacional ou até mesmo internacional, desde que se comprovem os requisitos mínimos do edital de publicação.

O artigo 22, da Lei nº 8.666/93, dispõe sobre o que é necessário para se participar da concorrência:

§ 1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para a execução de seu objetivo. (Lei nº. 8.666/1993).

A modalidade concorrência será determinada em função de faixas de valores, tendo em vista o valor estimado da contratação e é cabível, conforme o art. 23, § 3º. da Lei nº. 8.666/93, nas seguintes situações:

A concorrência é a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor de seu objeto, tanto na compra ou

alienação de bens imóveis, ressalvado o disposto no art. 19, como nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais, admitindo-se neste último caso, observados os limites deste artigo, a tomada de preços, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores ou o convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no País. (Lei nº. 8.666/1993).

O edital deverá ser publicado com, no mínimo, de 30 dias de antecedência, período este correspondente ao intervalo entre a publicação do edital e o recebimento das propostas. O edital poderá conter ainda o tipo de escolha da licitação, como, por exemplo, menor preço.

### 2.3.2 Tomada de preço

Tomada de preço é a modalidade de licitação para contratos de valor estimado inferior ao estabelecido para a concorrência e os interessados devem possuir cadastro ou preencher aos requisitos até o terceiro dia anterior à data de seu recebimento, como informa a Lei nº. 8.666/93.

§ 2.º Tomada de preço é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. (Lei nº. 8.666/1993).

O processo de execução desta modalidade é mais rápido do que a concorrência e sua publicação se dará através da imprensa oficial e na particular. Esse processo possibilita a participação de um maior número de interessados, visto que não é necessário cadastro prévio e o interessado em participar possui um prazo para seu enquadramento.

### 2.3.3 Convite

O convite é a modalidade de licitação mais simples, pois não requer nem publicação de edital. As convocações são feitas por escrito e a abertura dos envelopes será feita em ato público no dia, hora e local determinados na carta-convite, como determina a Lei nº. 8.666/93.

§ 3.º Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestam seu interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas. (Lei nº. 8.666/1993).

Esta modalidade é utilizada para as aquisições de faixas de valor inferior à da tomada de preços. Não é necessária a divulgação na imprensa ou edital.

Os responsáveis solicitam por escrito a cotação dos preços no mínimo para três fornecedores cadastrados, dando-lhes o prazo de cinco dias para devolução dos orçamentos. Após o recebimento dos orçamentos, é realizado o julgamento, a adjudicação e homologação (Angélico, 2006).

É a modalidade mais simples, em que a administração escolhe os possíveis fornecedores cadastrados ou não. A divulgação se dá por meio de convites em quadros de aviso no órgão ou em local de ampla divulgação. Basta o fornecedor interessado se cadastrar no sistema de cadastramento unificado de fornecedores e solicitar o convite com 24 horas de antecedência à apresentação das propostas.

Para valer esta modalidade é necessário que haja três propostas válidas, ou seja, que atendam a todas as exigências do ato convocatório. As propostas que não atenderem às exigências não

podem ser consideradas, sendo necessários novos convites, via imprensa oficial ou jornal de grande circulação.

### 2.3.4 Concurso

O concurso é a modalidade de licitação utilizada para escolha de trabalhos técnicos, científicos ou artísticos, seguindo sempre os critérios do edital publicado na imprensa oficial. O art. 22, § 4.º da Lei nº. 8.666/93, dispõe que:

Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias. (Lei nº. 8.666/1993).

Na modalidade de licitação concurso nem sempre se busca o menor preço, mas, sim, a melhor técnica e o melhor projeto.

### 2.3.5 Leilão

O leilão é utilizado para a venda de bens móveis, inservíveis para a administração, produtos legalmente apreendidos ou penhorados em que ganha quem ofertar o maior lance, igual ou superior ao da avaliação. A Lei nº. 8.883/94, em seu art. 22 § 5.º, diz o seguinte:

Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração, ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis previstas no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. (Lei nº. 8.883/1994).

O art. 19 da referida lei define as regras a serem seguidas quando da alienação de bens imóveis:

Os bens imóveis da Administração Pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, poderão ser alienados por ato da autoridade competente, observadas as seguintes regras:

I - avaliação dos bens alienáveis;

II - comprovação da necessidade ou utilidade da alienação;

III - adoção do procedimento licitatório, sob a modalidade de concorrência ou leilão. (Lei nº. 8.666/1993).

O leilão é uma modalidade importante, pois permite ao Estado vender os bens que já não lhe são mais úteis ou que foram apreendidos pelo próprio Estado. Se não fosse essa modalidade, o Estado talvez não tivesse onde colocar tantos bens e estes acabariam deteriorando-se mesmo estando em condições de uso.

### 2.3.6 Pregão

O pregão eletrônico permite uma maior transparência e agilidade nas transações públicas de compra. É uma tecnologia recente iniciada em 2005, com o Decreto-Lei nº. 5.504, que estabeleceu a exigência de utilização do pregão preferencialmente na forma eletrônica, como informa o TCU, para:

Entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcio público. (TCU, 2009, p. 48).

O processo licitatório deve percorrer várias etapas antes de sua conclusão: a preparação, o edital, a abertura, o julgamento, a adjudicação, a homologação e o contrato. No pregão, a escolha das propostas é efetuada antes da análise da documentação.

É uma modalidade alternativa para a contratação de bens e serviços comuns, gerando agilidade e facilidade a todos os participantes, que podem apresentar suas propostas por escrito ou por lances verbais.

A modalidade pregão foi instituída pela Medida Provisória nº. 2.026, de 4 de maio de 2000, convertida na Lei nº. 10.520, de 2002, regulamentada pelo Decreto nº. 3.555, de 2000.

## **2.4 Etapas da licitação**

Existem várias etapas a serem percorridas antes da contratação da licitação e início das despesas, ou seja, o empenho.

### **2.4.1 Preparação**

A preparação é a fase inicial para o processo de licitação. Nessa fase são efetuadas as solicitações dos bens e serviços necessários. No caso das obras, os projetos básicos devem ser aprovados antes do início do processo licitatório.

As unidades administrativas requisitam os materiais, serviços ou obras. Os pedidos devem ser especificados quanto à quantidade, qualidade, requisitos funcionais, medidas, peso e todas as informações necessárias à identificação do que se deseja adquirir. (Angélico, 2006, p. 80).

A preparação também é considerada uma fase interna, pois, após analisadas as requisições, são definidos a modalidade e o tipo de licitação e demais condições para o processo licitatório.

### **2.4.2 Edital**

O edital é a segunda etapa do processo licitatório, sendo uma peça fundamental e responsável por comunicar e convidar as empresas interessadas em participar.

Entende-se se por edital, no campo da licitação, a comunicação escrita, divulgada pela imprensa oficial e particular, pela afixação em lugares públicos, feita por autoridade administrativa competente, tornando pública sua decisão de contratar obras ou serviços, adquirir ou alienar bens. (Angélico, 2006, p. 80).

Através do edital é que as empresas participantes têm acesso a todas as informações e regras de como ingressar na disputa, critérios de avaliação, data de análise das propostas, o produto ou serviço, a quantidade, qualidade, forma de pagamento, forma de entrega, entre outras informações.

### 2.4.3 Abertura

A abertura das propostas é realizada no dia, hora e local estipulados no edital, estando presentes os interessados e os membros da comissão de julgamento. Caso algum interessado não compareça, ele deverá aceitar o que foi decidido.

O início se dá com a abertura dos envelopes, sendo que os interessados devem entregar simultaneamente todos os documentos solicitados no edital.

Os proponentes que não juntarem os documentos hábeis para sua qualificação, nos termos do edital, serão desqualificados e dispensados, sendo-lhes devolvidos seus documentos e o envelope da proposta intato, sem ser aberto. Se o envelope da proposta for aberto antes da qualificação, o candidato não poderá ser desclassificado; a abertura da proposta presume qualificado o concorrente. (Angélico, 2006, p. 81).

Toda a documentação deve estar rubricada, sendo examinada por todos os presentes e, por fim, é efetuada a leitura das propostas em voz alta, registrando-se seus conteúdos em ata. O

vencedor da licitação não é divulgado no ato da abertura das propostas, obviamente.

#### 2.4.4 Julgamento

Nesta etapa, os membros da comissão julgadora analisam todas as propostas até chegarem ao acordo do melhor fornecedor. É um trabalho criterioso que exige muita atenção.

A comissão examina o processo, classifica as propostas, fundamenta a classificação e sugere o nome do licitante ao qual deve ser adjudicada a concorrência. O processo assim relatado é encaminhado à autoridade competente para adjudicação. Pode também a comissão sugerir a anulação da concorrência. (Angélico, 2006, p. 82).

A Lei nº. 8.666/93 determina como deverá correr o processo de julgamento e diz o seguinte:

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

I - abertura dos envelopes contendo a documentação relativa à habilitação dos concorrentes, e sua apreciação;

II - devolução dos envelopes fechados aos concorrentes inabilitados, contendo as respectivas propostas, desde que não tenha havido recurso ou após sua denegação;

III - abertura dos envelopes contendo as propostas dos concorrentes habilitados, desde que transcorrido o prazo sem interposição de recurso, ou tenha havido desistência expressa, ou após o julgamento dos recursos interpostos;

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de

juízo, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

V - julgamento e classificação das propostas de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital;

VI - deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação.

(...)

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei. (Lei nº. 8.666/1993).

Caso o escolhido não seja o que tiver o menor preço ou a melhor proposta, conforme critérios estabelecidos no edital ou convite, os membros deverão justificar a decisão sob pena de invalidar o processo de licitação se não o fizerem.

#### 2.4.5 Adjudicação/ Homologação

O ato adjudicatório deverá ser publicado em órgão oficial. A adjudicação é o ato praticado por autoridade competente, declarando oficialmente o licitante vitorioso. A homologação é um ato de controle interno da administração pública que legaliza a proposta vencedora.

A Lei nº. 8.666/93, inciso VII, refere-se aos “atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação”.

Adjudicação é assim definida por Braz:

Adjudicação, no direito público, vinculada ao processo de licitação, é a atribuição do objeto da licitação ao licitante vencedor do certame. Opera objetivamente quanto ao objeto da licitação. Não traz, necessariamente, o sentido de outorga, mas o de garantia de um direito. (Braz, 2006).

Sendo assim, a adjudicação é a transferência do dever de se realizar o objeto da licitação. Já quanto à homologação, o referi-

do autor diz que: “possui eficácia declaratória enquanto confirma a validade de todos os atos praticadas no curso da licitação. (...). A homologação é o ato que encerra a licitação, abrindo espaço para a contratação” (Braz, 2006).

A adjudicação, portanto, é a fase que antecede a homologação e que se inicia com o término da classificação das propostas. Após a homologação da melhor proposta, o próximo passo a ser seguido é o da efetivação do contrato.

#### 2.4.6 Contrato

Esta é a última fase do processo, no qual é redigido um contrato correspondente ao objeto da licitação que deverá ser assinado pelo vencedor.

Antes de assinar o contrato, a autoridade administrativa que abriu a concorrência poderá, sempre, e a qualquer tempo, anular a concorrência, por despacho fundamentado. A elaboração dos contratos deve orientar-se pelas disposições contidas no capítulo III da lei n.º 8.666/93. (Angélico, 2006, p. 82).

O contrato é, então, a formalização do processo vencedor da licitação. A Lei n.º. 8.666/93, em seus artigos 54 e 62, determina que:

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado. § 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

§ 2o Os contratos decorrentes de dispensa ou de inexigibilidade de licitação devem atender aos termos do ato que os autorizou e da respectiva proposta. (...)

Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço. (Lei nº. 8.666/1993).

Contrato será todo e qualquer ajuste celebrado entre órgãos ou entidades da administração pública e o vencedor do processo de licitação, por meio do qual se estabelecerão as vontades para formação de vínculo e estipulação das obrigações recíprocas.

## 2.5 Escolha da modalidade de licitação

Para a escolha da modalidade de licitação utilizam-se faixas de valores que são revistas periodicamente pelo Poder Executivo. A distinção das modalidades através das faixas de valores foi criada para facilitar o processo ao poder público, pois cada modalidade tem uma particularidade e exigibilidade de documentos e regras a serem seguidas. As decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (TCU, 2009, p. 65).

As modalidades de licitação são determinadas em função do valor estimado da contratação, segundo o art. 23 da Lei nº. 8.666/93.

Tabela I – Valor Estimado

	I - para obras e serviços de engenharia:	II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:
a) convite	Até R\$ 150.000,00	Até R\$ 80.000,00
b) tomada de preços	Até R\$ 1.500.000,00	Até R\$ 650.000,00
c) concorrência	Acima de R\$ 1.500.000,00	Acima de R\$ 650.000,00

Fonte: Lei nº. 8.666/1993

Ainda segundo a Lei nº. 8.666/93, as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração podem ser divididas em quantas parcelas se compromem técnica e economicamente viável. A cada etapa, ou conjunto de etapas da obra, serviços ou compra, deverá corresponder a licitação em questão, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação. Diz ainda que:

§ 4o Nos casos em que couber convite, a Administração poderá utilizar a tomada de preços e, em qualquer caso, a concorrência.

§ 5o É vedada a utilização da modalidade “convite” ou “tomada de preços”, conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas, conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de “tomada de preços” ou “concorrência”, respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço.(...) (Lei nº. 8.666/1993, Art. 23).

Há de se considerar o exposto, portanto, sempre que a administração pública tiver de optar por qual modalidade de licitação será usada para a aquisição do bem.

Piscitelli; Timbó e Rosa ilustram, através de tabela, os artigos 23 e 24 da Lei nº. 9.648/98, que tratam das faixas de valores

determinadas para cada tipo de licitação e também sobre os valores que dispensam licitação.

Tabela II - Limites para Licitação

Artigo	Inciso	Alínea	Valor (R\$)	Modalidades de Licitação
23				Obras/Serv.Eng.
	I	A	até 150.000,00	Convite
	I	B	até 1.500.000,00	Tomada de Preços
	I	C	acima de 1.500.000,00	Concorrência
				Compras/Outros Serviços
	II	A	até 80.000,00	Convite
	II	B	até 650.000,00	Tomada de Preços
	II	C	acima de 650.000,00	Concorrência
24				Disp. Licitação
	I	-	15.000,00	Obras/Serv.Eng.
	II	-	8.000,00	Compras/Outros Serviços
	Parágrafo Único	-	até 30.000,00	Obras/Serv.Eng.
			até 16.000,00	Compras/Outros Serviços

Fonte: PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 2008

“(…) A lei estabelece faixas de valores para cada modalidade de licitação. Essas faixas de valores são revistas periodicamente pelo poder executivo.” (Angelico, 2006, p. 80)

Portanto, conclui-se que as faixas de valores constantes do art. 23 da Lei nº. 8.666/93 são fatores determinantes para a escolha da modalidade de licitação e são reforçados pela Lei nº. 9.648/98, sendo que, em alguns casos, a modalidade de licitação será definida pelas características de contratação, como é o caso do leilão, do pregão e do concurso.

## 2.6 Tipos de licitação

Os tipos de licitação não devem ser confundidos com as modalidades de licitação, pois a modalidade é o procedimento,

ou seja, o modo como a licitação será realizada, enquanto o tipo será o critério a ser utilizado para o julgamento.

Tipos de licitação são os critérios utilizados pela administração pública para fazer a melhor escolha da proposta. Tendo em vista o instrumento convocatório, a administração pública já determinou o preço máximo que está disposto a pagar e os critérios de avaliação e classificação das propostas (Piscitelli; Timbó; Rosa, 2008).

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:

I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

II - a de melhor técnica;

III - a de técnica e preço.

IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso. (Lei nº. 8.666/1993).

A melhor técnica é utilizada exclusivamente para serviços de natureza intelectual como, por exemplo, elaboração de projetos, fiscalização, projetos básicos e executivos. Já se tratando do tipo técnica e preço a proposta será avaliada de acordo com a capacitação e experiência do proponente, juntamente com a qualificação técnica da proposta e das equipes técnicas, e classificada de acordo com a média ponderada das valorizações das propostas mediante a utilização dos pesos constantes no instrumento convocatório. (Piscitelli; Timbó; Rosa, 2008, p. 224)

A legislação ainda determina os critérios de desempate para duas ou mais propostas no art. 45 incisos de 2 a 6 da lei nº. 8.666/93:

§ 2o No caso de empate entre duas ou mais propostas, e após obedecido o disposto no § 2o do art. 3o desta Lei, a classificação se fará, obrigatoriamente, por sorteio, em ato público, para o qual todos os licitantes serão convocados, vedado qualquer outro processo.

§ 3o No caso da licitação do tipo “menor preço”, entre os licitantes considerados qualificados a classificação se dará pela ordem crescente dos preços propostos, prevalecendo, no caso de empate, exclusivamente o critério previsto no parágrafo anterior.

§ 4o Para contratação de bens e serviços de informática, a administração observará o disposto no art. 3o da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991, levando em conta os fatores especificados em seu parágrafo 2o e adotando obrigatoriamente o tipo de licitação “técnica e preço”, permitido o emprego de outro tipo de licitação nos casos indicados em decreto do Poder Executivo.

§ 5o É vedada a utilização de outros tipos de licitação não previstos neste artigo.

§ 6o Na hipótese prevista no art. 23, § 7º, serão selecionadas tantas propostas quantas necessárias até que se atinja a quantidade demandada na licitação. (Lei n. 8.666/1993).

Menor preço comumente é mais utilizado para os julgamentos da proposta, mas qualquer uma das possibilidades acima descritas poderá ser utilizada desde que conste no edital de publicação.

## 2.7 Dispensa e inexigibilidade de licitação

Toda regra tem uma exceção e para a Lei de licitações e contratos não é diferente. Existem casos em que a licitação é dispensada, conforme veremos a seguir.

Para Escobar, a dispensa de licitação pode ocorrer em função do seu valor ou de situações específicas ou, ainda, em função da contratada ser entidade nacional sem fins lucrativos, com inquestionável reputação ético-profissional (ESCOBAR, 1996).

A Lei nº. 8.666/1993, em seu art. 24, determina trinta (30) incisos que estebeleceu em quais situações a licitação poderá ser dispensada, dentre os quais destacam-se quatro:

Art. 24. É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a”, do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a”, do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

III - nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem;

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

(...)

Parágrafo único. Os percentuais referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por

autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas. (Lei nº. 8.666/1993).

O artigo 24 da lei nº. 8.666/93 determina os casos em que pode haver celebração direta de contrato entre a administração pública e o particular.

Para Escobar, as dispensas em função de valores não necessitam de ratificação de autoridade superior, nem de publicação para sua publicidade (ESCOBAR, 1996).

No caso do inciso IV da Lei nº. 8.666/93, a Administração Pública deverá avaliar as condições de calamidade criteriosamente, pois estas não devem provir de negligência administrativa de agente público ou de situações originadas total ou parcialmente de falta de planejamento. (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 2008)

Além da dispensa de licitação, há casos em que pode ocorrer a inexigibilidade da licitação, como a impossibilidade da competição. Os motivos de inexigibilidade são determinados pelo art. 25 da Lei nº. 8.666/93, a saber:

É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde

que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública. (...) (Lei nº. 8.666/1993).

Com exceção das dispensas em função do valor, todas as demais exigibilidades deverão, dentro de três dias, ser comunicadas à autoridade superior que terá um prazo de cinco dias para ratificação e publicação na imprensa oficial, como condição para eficácia dos atos (Escobar, 1996).

Mesmo nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, haverá sempre a necessidade de que se atenda ao interesse público, buscando-se a aquisição no menor tempo e melhor preço possível, não se esquecendo de observar a legislação pertinente.

### **Considerações finais**

Nesta pesquisa sobre a licitação na administração pública, foi apresentada uma gama de informações e legislação pertinente aplicada ao setor.

O processo de licitação deve passar pelas etapas relatadas, pois, caso alguma delas não seja realizada ou cumprida, conforme determinada na Lei nº. 8.666/93, o processo se tornará nulo.

Pode-se notar que tudo se inicia na administração pública em que os administradores observam as necessidades públicas e tomam decisões sobre quais necessidades serão atendidas para o bem-estar da coletividade.

As despesas só poderão ser realizadas se houver receita definida no orçamento. Após a aprovação do orçamento, os processos licitatórios poderão ser realizados.

A licitação pública é definida e amparada pela da Lei nº. 8.666/93 e alterações, em que se encontram as modalidades de licitação, o que é preciso licitar, as faixas de valores e os procedimentos a serem seguidos pela administração pública e pelos fornecedores.

Após a escolha da modalidade de licitação, o órgão público, com base no edital de convocação, deve selecionar o fornecedor que possua a melhor proposta e, a partir daí, seguir as fases da despesa: o empenho, liquidação e pagamento.

Pode-se constatar que a administração pública possui um entrelace em suas atividades rotineiras, visando evitar erros ou privilegiar terceiros, bem como cumprir o princípio da isonomia. Para se evitarem problemas com a justiça brasileira, o gestor público está obrigado a seguir a Lei de Responsabilidade Fiscal, cumprindo-a até o final de seu mandato.

Observa-se que a legislação é de fundamental importância para se manter um padrão de probidade na administração pública, facilitando a comparação das informações em diferentes mandatos, dando maior transparência e clareza às informações, pois, sem uma eficaz administração, não há país desenvolvido, principalmente quando se trata do uso de dinheiro público.

## Bibliografia

- ANGÉLICO, J. Contabilidade pública. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- ARAÚJO, I. P. S.; ARAÚJO, D. G. A. Contabilidade pública: da teoria à prática. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BAROSSO, A., Conceitos básicos da Administração pública. Disponível em: <[http://www.artigonal.com/legislacao-artigos/conceitos-basicos-da-licitacao-publica-4\\_35503.html](http://www.artigonal.com/legislacao-artigos/conceitos-basicos-da-licitacao-publica-4_35503.html)> Acesso em: 23 jun. 2010.
- BRAZ, P. Adjudicação e homologação no processo de licitação. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1160, 4 set. 2006. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/8893>> Acesso em: 2 nov. 2010.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 25 de março de 1824. Brasília: Distrito Federal.
- \_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil, 5 de outubro de 1988. Brasília: Distrito Federal.
- \_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº. 1.939, de 20 de maio de 1982. Altera a Classificação da Receita e dá outras providências. Brasília: Distrito Federal.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº. 2.300, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Brasília: Distrito Federal.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº. 3.555, de 8 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Brasília: Distrito Federal.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº. 5.504, de 5 de agosto de 2005. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica. Brasília: Distrito Federal.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Distrito Federal.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, Senado Federal.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 8.663, de 14 de junho de 1993. Revoga o decreto lei 869 de 12 de dezembro de 1969 e dá outras providencias. Brasília: Distrito Federal.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Distrito Federal.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 8.883, 8 de junho de 1994. Altera dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e dá outras providências. Brasília, Senado Federal.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 9.648, de 27 de maio de 1998. Altera dispositivos das Leis nº. 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, nº. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nº. 9.074, de 07 de julho de 1995, nº. 9.427, de 26 de dezembro de 1996, autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobrás e de suas subsidiárias e dá outras providencias. Brasília, Senado Federal.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, Senado Federal.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, Senado Federal.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 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. Brasília, Senado Federal.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº. 2.026-5, de 27 de setembro de 2000. Institui, no âmbito da União, 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. Brasília, Senado Federal.

CEARÁ. Secretaria da Fazenda do Ceará. Princípios básicos da administração pública. Disponível em: <[www.sefaz.ce.gov.br/.../principiosbasico-sadministracao publica.pdf](http://www.sefaz.ce.gov.br/.../principiosbasico-sadministracao publica.pdf)> Acesso em: 26 jul. 2010.

ESCOBAR, J. C. M. O sistema de registro de preços nas compras públicas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

KOHAMA, H. Balanços públicos: teoria e prática. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

\_\_\_\_\_. Contabilidade pública: teoria e prática. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MEIRELLES, H. L. Licitação e Contrato Administrativo. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

PISCITELLI, R. B.; TIMBÓ, M. S. F.; ROSA, M. B. Contabilidade Pública: uma abordagem da administração financeira pública. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

RIGOLIN, I. B. Manual prático das licitações: Decreto-lei nº. 2.300 de 21-11-1996. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

SERESUELA, N. C. H. Princípios constitucionais da Administração Pública. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 60, 1 nov. 2002. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/3489>>. Acesso em: 26 maio 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Convênios e outros repasses. 3. ed. Brasília: Secretaria Geral de Controle Externo, 2009.

WIKIPEDIA. Enciclopédia Livre. Banco de dados. Disponível em <<http://pt.wikipedia.org>>. Acesso em: 20 maio 2010.

## Sobre os autores

### **Ademir de OLIVEIRA**

Mestre em Contabilidade Avançada pela Universidade de Marília/UNIMAR. Docente dos Cursos de Ciências Contábeis e Administração de Empresas da Universidade de Marília/UNIMAR.  
E-mail: oliveirarimeda@hotmail.com.br

### **Adriana Migliorini KIECKHÖFER**

Economista. Doutora em Engenharia de Produção pela UFSC, Florianópolis, SC. Docente da Universidade de Marília/UNIMAR.  
E-mail: adrimk@flash.tv.br

### **Cristiane Klein SASAZAKI**

Graduada em Administração pela Universidade de Marília/UNIMAR.

### **Dayane Cristine dos SANTOS**

Graduada em Administração pela Universidade de Marília/UNIMAR.

### **Daniela COLOMBO**

Graduada em Administração de Empresas e Ciências Contábeis pela Universidade de Marília/UNIMAR.

### **Eliane MOREIRA**

Graduada em Direito pela Universidade de Marília/UNIMAR.

**Janáína Rodrigues NEVES**

Graduada em Administração de Empresas e Ciências Contábeis pela Universidade de Marília/UNIMAR.

**Gisele GELMI**

Mestranda em Educação pela UNESP/Marília e Graduada em Direito pela Universidade de Marília/UNIMAR.

**Inaiara Bartol RODRIGUES**

Doutora em Educação pela UNESP/MARÍLIA. Docente do curso de Pedagogia e Letras da Universidade de Marília/UNIMAR e pedagoga do Centro de Estudos da Educação e da Saúde (CEES) da UNESP/ Marília.

E-mail: comunicacao@unimar.br

**Lais Ferreira da SILVA**

Graduada em Administração de Empresas pela Universidade de Marília/UNIMAR

**Lígia Franciele M. de MACEDO**

Graduada em Administração de Empresas pela Universidade de Marília/UNIMAR.

**Marcela Fogolin Beneditti de AGOSTINHO**

Mestre em Direito pela Universidade de Marília/UNIMAR. Docente do curso de Direito da Universidade de Marília/UNIMAR. E-mail: marcela.fogolin@terra.com.br

**Marisa Livia Brançam de FREITAS**

Mestre em Ciências Gerenciais pela Universidade de Marília/UNIMAR. Docente e coordenadora do curso de Administração da Universidade de Marília/UNIMAR.

E-mail: mfreitas-fch@unimar.br

**Miriam COLOMBO**

Graduada em Administração de Empresas e Ciências Contábeis pela Universidade de Marília/UNIMAR.

**Priscila MUNHOZ**

Graduada em Administração de Empresas pela Universidade de Marília/UNIMAR.

**Renata Maria Araújo Ensina de OLIVEIRA**

Graduada em Pedagogia pela Universidade de Marília/UNIMAR

**Roseli Cristina CEDRAN**

Graduada em Pedagogia pela Universidade de Marília-UNIMAR.

