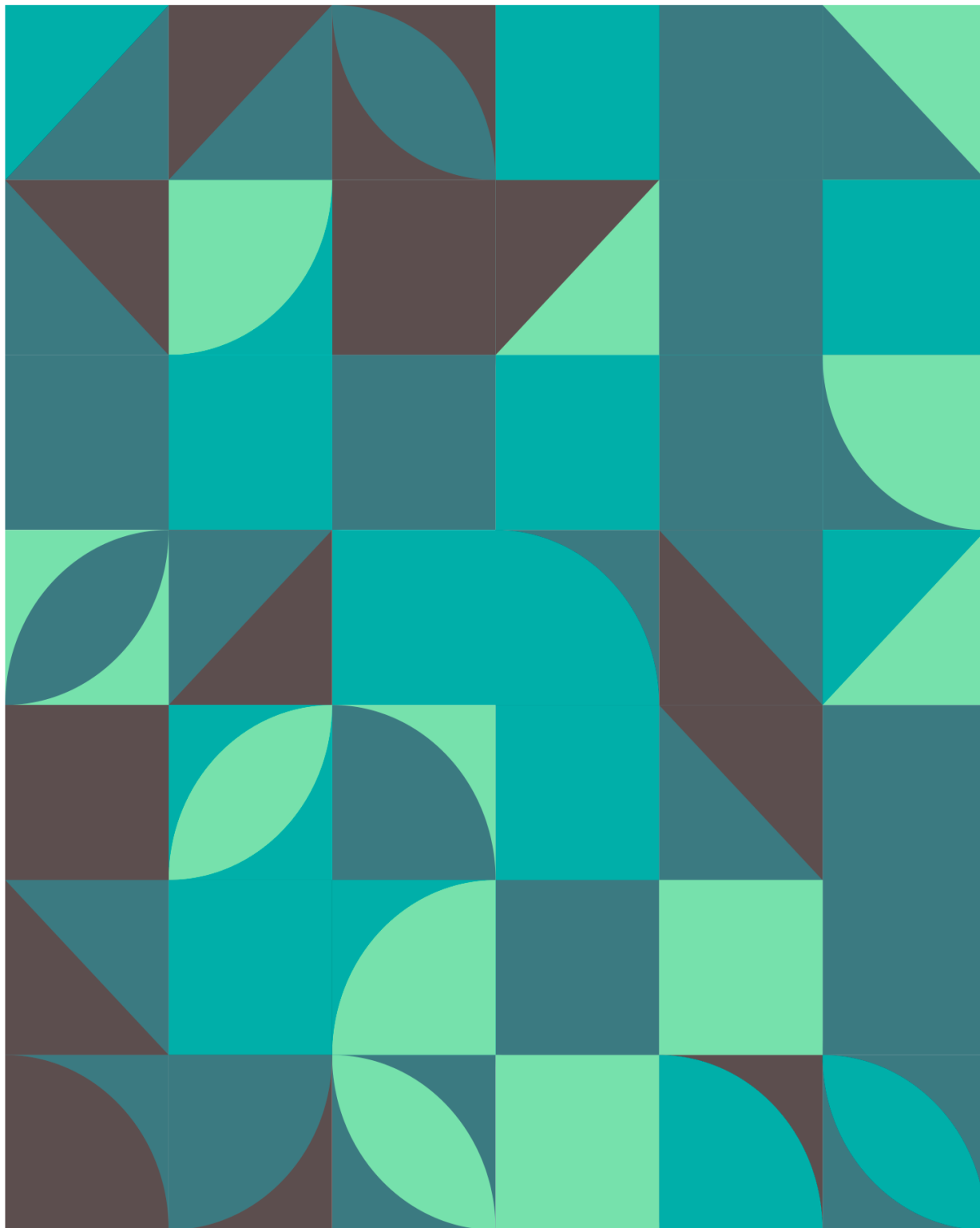


Diversità

VOLUME 07 • NÚMERO 01 • 2021



Revista da Graduação de Pós-Graduação do UniFCV

ISSN 2764-5444

APRESENTAÇÃO

A **Diversità – Revista Multidisciplinar do Centro Universitário Cidade Verde** é um periódico eletrônico anual de acesso aberto e gratuito que se destina a promover a difusão e a divulgação do conhecimento a partir da publicação de resultados de **pesquisas, experiências, estudos e discussões** realizados por discentes e docentes vinculados à Cursos e Programas de Graduação e Pós-Graduação, presencial e EAD, de forma ampla e em diálogo com as diversas áreas do saber.

A **Diversità – Revista Multidisciplinar do Centro Universitário Cidade Verde** não cobra taxas de editoração, submissão e/ou publicação dos(as) autores(as) e utiliza o *Open Journal Systems* (OJS), plataforma de código livre gratuito, para a administração e a publicação dos artigos aprovados pela Comissão Editorial.

EXPEDIENTE

Reitoria

José Carlos Barbieri

Vice-Reitoria

Hamilton Luiz Favero

Pró-Reitoria Acadêmica

Margareth Soares Galvão

Diretoria de Operações Comerciais

José Plínio Vicentini

Diretoria de Graduação

Alex Cordeiro Alves da Silva

Diretoria de Pós-Graduação, Pesquisa e

Extensão

Marcela Bortotti Favero

Diretoria de Registro Acadêmico e

Regulação

Lincoln Villas Bôas Macena

Diretoria de Operações EAD

Cleber Semensate

Editor Responsável

Oyama Braga Martins Netto

Corpo Científico

André Dias Martins

Bruna Solera

Elaine Rodrigues

Elizabeth Canaver Marques

Lais Ferrer Amorim Oliveira

Magda Maria Fernandes

Michelle Aparecida dos Santos

Neori Tamanini

Priscila Kutne Armelin

Renata Oliveira dos Santos

Glória Maria Alavarse

Élida Nogueira Zarpellon

ARTES DE CAPA E CONCEITO

ACEE - Assessoria de Comunicação Endomarketing e Eventos

Centro Universitário Cidade Verde

Amanda Cristina Vieira Machado - **Gerente**

Daiany Parpinelli Rico - **Analista de Design Gráfico**

DIVERSITÀ: REVISTA MULTIDISCIPLINAR DO CENTRO UNIVERSITÁRIO CIDADE VERDE

Endereço para correspondência:

Avenida Horácio Raccanello Filho, 5950 – Zona 07, Maringá – PR

revistasunifcv@unifcv.edu.br

SUMÁRIO

A PANDEMIA DE COVID-19 E O CONSUMO BRASILEIRO: NOÇÕES JURÍDICAS E ECONÔMICAS Luís Henrique Lins Nascimento	4
TRATAMENTO FARMACOLÓGICO EFICAZ NO USO E MANUSEIO DO ANTIETANOL PARA USUÁRIOS DE CRACK Edilson Barbosa; Paulo Vecchi Abdala	14
ANÁLISE DESCRITIVA DOS AFASTAMENTOS NO TRABALHO DO CORPO DE BOMBEIROS DO PARANÁ (2015-2020) Elias Antonio Ferreira Junior; Giovana Frazon de Andrade; Pedro Augusto Clemente; Dannyele Cristina da Silva; Josiane Lopes	26
O ORÇAMENTO GOVERNAMENTAL: UM DEBATE POR MEIO DE LEVANTAMENTOS TEÓRICOS SOBRE OS MECANISMOS DE FREIOS/TRAVAS DA EVOLUÇÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS Rolando Vanzela	36
PREVENDO O DESEMPENHO NO ENADE: UMA APLICAÇÃO DE ALGORITMOS DE APRENDIZAGEM DE MÁQUINA Eduardo Domingues Bordieri	59
AUDITORIA NOS PROCESSOS DE COMPRAS E LICITAÇÕES MUNICIPAIS NO SERVIÇO PÚBLICO DE SAÚDE Claudia Ferreira Miguel; Edilson Barbosa; Gisele Dayane De Lima; Leandro Rozin	68
A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA TAXA DE INCÊNDIO NO ESTADO DE MINAS GERAIS Ronnie Eric Marques Campana; Rose Borin	80
APONTAMENTOS SOBRE A SOCIEDADE DO ESPETÁCULO E SOCIEDADE DO RISCO Josyane Mansano; Adriano Reder Dos Santos	98
A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO DE PESSOAS NA PROMOÇÃO DO BOM CLIMA ORGANIZACIONAL Rebecca Tavares Nishimura Abreu	118

A PANDEMIA DE COVID-19 E O CONSUMO BRASILEIRO: NOÇÕES JURÍDICAS E ECONÔMICAS

Luis Henrique Lins Nascimento¹

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo discorrer sobre medidas jurídico-econômicas adotadas pelo Brasil durante a pandemia de COVID-19, em diversos setores da sociedade brasileira, público e privado. Juridicamente, traz-se em voga a suspensão do direito de arrependimento e os institutos do controle quantitativo de produtos, executados ao longo do ano de 2020. Economicamente, traz-se em voga a discussão sobre a ineficiência do controle de preço do álcool em gel, além da corrosão do poder de compra das famílias brasileiras mediante o aumento da base monetária em decorrência da instauração do Auxílio Emergencial aos brasileiros expostos ao desemprego. Conclui-se que, apesar das mazelas vivenciadas durante a crise pandêmica, existem medidas eficazes no combate à mesma, fazendo-se possível a resolução dos problemas econômicos do país.

Palavras-chave: Pandemia. Consumo. Direito do Consumidor. Microeconomia. Inflação

INTRODUÇÃO

As catástrofes da história da humanidade sempre advieram dotadas da mais integral imprevisibilidade. Desde a crise instaurada na Europa em decorrência da pandemia de peste bubônica, conhecida mundialmente como “Peste Negra”, a habilidade de adaptação do ser humano foi testada, século após século, pela própria natureza. Vírus, bactérias, seres invisíveis a olho nu, tão letais quanto a lâmina de uma espada ou um disparo de canhão. De modo avassalador, a pandemia do novo coronavírus, deflagrada no início do ano de 2020, alterou o desempenho normal das atividades (profissionais e amadoras) realizadas ao redor do planeta. Nenhum profissional sequer deixou de ser abalado pelas objeções impostas aos populares, a fim de minimizar o contágio entre os mesmos e resguardar suas vidas.

O comércio, em especial durante os meses de março e abril de 2020, deteriorou-se a ponto de comerciantes decidirem fechar seus negócios, temendo o inadimplemento de seus custos. Ainda que os comerciantes mantivessem suas atividades em operação, o distanciamento social e as demais políticas de prevenção desincentivavam o funcionamento do comércio, eximindo-o da demanda existente

¹ Acadêmico de Direito pela Faculdade de Tecnologia e Ciências e acadêmico de Economia pelo Centro Universitário Cidade Verde, Especialista em Investimentos certificado pela Associação Brasileira das Entidades do Mercado Financeiro e de Capitais.

em meses anteriores. Em especial, o isolamento horizontal, onde a população precisou dispor do seu direito de ir e vir para controlar a praga viral, prejudicou ainda mais os comerciantes.

Desta forma, maleficiaram-se as relações de consumo. Com a complexidade da situação testemunhada, como já fora supracitado, os consumidores enxugaram a demanda por bens não-essenciais, enquanto os ofertantes, em decorrência do vírus, também enxugaram a oferta de bens não-essenciais, a fim de minimizar os danos por cobrir os custos de produção em concomitância à diminuição das receitas. Esse cenário de choque de oferta em conjunto ao choque de demanda mudou as relações de consumo no mundo inteiro. O Brasil não ficou de fora desta situação. Singularmente, na posição de país emergente, a terra do pau-brasil foi danificada de forma mais clara e evidente que países desenvolvidos, principalmente no mercado consumidor.

RELAÇÕES DE CONSUMO DURANTE A PANDEMIA: ASPECTOS JURÍDICOS

Em um cenário onde os populares foram impelidos a ficar em casa, restringindo a circulação a um punhado de pessoas que trabalhavam com serviços essenciais, o comércio eletrônico trouxe soluções rápidas e inovadoras, a fim de movimentar as atividades comerciais do país ao mesmo tempo em que se respeitava toda e qualquer medida combativa à COVID-19. Aplicativos de entrega de comida, consultorias *on-line*, apresentações artísticas em transmissões ao vivo e reuniões empresariais em aplicativos como YouTube e Zoom, respectivamente, fizeram parte da rotina do brasileiro médio ao longo do ano de 2020.

Acerca da suspensão do direito de arrependimento

Neste interim, aspectos do Direito das Relações de Consumo foram modificados com a finalidade de facilitar (ou até mesmo permitir) o bom funcionamento dos empreendimentos, tão afetados pela crise sanitária. Faz-se mister salientar a proposição e promulgação da Lei 14.010/2020, sobre o regime jurídico emergencial, constatando a disposição dos legisladores brasileiros em manifestar suporte à economia do país. (BRASIL, 2020). Neste sentido, Baptista (2020, p. 55676) leciona:

Entre os princípios que baseiam a lei está o de manter relações assimétricas, como ocorre no Direito do Consumidor, mas equilibrando possíveis interesses de forma a não onerar as empresas, considerando que a pandemia as levou a diversas dificuldades econômicas. Corrobora essa preocupação a redução dos lucros ocasionada pela crise, que pode gerar a saída do mercado por algumas empresas, entendendo que, ainda se houver o reestabelecimento da atividade após a normalização, o que poderá não ocorrer, seriam diversos os custos envolvidos, ocasionando perda de empregos e arrecadação, entre outros prejuízos decorrentes. (BAPTISTA, 2020, p. 55676)

A referida legislação tratou de determinar a suspensão do direito de arrependimento, positivado no art. 49 do Código de Defesa do Consumidor, no tocante à produtos perecíveis ou de consumo imediato, além de medicamentos. Em seu projeto piloto, o Projeto de Lei 1.179/2020, previa-se que o direito de arrependimento seria suspenso para todo e qualquer produto comercializado eletronicamente. (BRASIL, 2020). Entretanto, os legisladores temeram a insegurança jurídica que tal medida poderia trazer, afinal, o direito citado tem por objetivo proteger o consumidor já que, ao realizar compras *on-line*, fora de um estabelecimento comercial físico, aquele que consome não pode gozar, de fato, da certeza do que está comprando, tendo a possibilidade de obter frustração em suas expectativas à chegada do produto.

Acerca do controle quantitativo de produtos

Ademais, fez-se possível testemunhar que, durante a pandemia de COVID-19 no Brasil, determinados comerciantes instauraram medidas paliativas como o controle de quantidade de certos produtos que poderiam ser adquiridos pelos consumidores. Paraphrasing Eckardt e Specht (2020, p. 5), “o propósito desta medida é evitar o desabastecimento e conscientizar a população de que a compra exagerada por parte de alguns, implicará na falta destes produtos às demais famílias.”

É imperioso ressaltar que existe uma vedação para tal prática na legislação consumerista brasileira. O Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 39, I, determina:

Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas:

I - condicionar o fornecimento de produto ou de serviço ao fornecimento de outro produto ou serviço, bem como, sem justa causa, a limites quantitativos;

Entretanto, pode-se testemunhar que, a esta vedação, é prescrita uma exceção: caso exista causa que justifique os limites quantitativos de produtos ou serviços, tais práticas serão legítimas. No tocante a estas causas, Eckardt e Specht (2020, p. 6), versam:

A justa causa poderia ter três finalidades: a primeira é atingir um maior número de consumidores possível; a segunda é que, se o consumidor compra uma quantidade absurda de um mesmo produto, ele não teria como consumi-lo antes do vencimento, já que a maioria dos produtos industrializados contém prazos de validade; e a terceira é que, se o consumidor compra uma quantidade absurda de um determinado produto, ele pode revendê-lo a um preço um pouco

maior, realizando uma concorrência desleal com o próprio estabelecimento que lhe concedeu o desconto. (ECKARDT e SPECHT, 2020, p. 6)

Acerca das medidas consumeristas adotadas pelo setor turístico

Além do consumo varejista, os consumidores do setor de turismo, de forma avassaladora, foram prejudicados por esta pandemia. A proibição do transporte aéreo entre países levou grandes companhias à situação de recuperação judicial, como ocorrido com a Latam Airlines, em atividade no território brasileiro por intermédio da Latam Brasil. Companhias do setor hoteleiro também sofreram demasiadamente com o advento da COVID-19, haja vista a proibição de circulação global supracitada. Fez-se necessário, a fim de não onerar o consumidor, parte vulnerável da relação jurídica existente, em face da companhia, parte robusta da supracitada relação, sofrendo, desta forma, o peso da legislação consumerista, que essas empresas adotassem novas práticas em suas estruturas negociais.

No tocante a tais práticas, Mucelin e D’Aquino (2020, p. 35) versam:

Os inúmeros pedidos de cancelamento e as manifestações de Procons, Ministério Público e do Judiciário rapidamente modificaram o posicionamento das companhias aéreas, que decidiram permitir remarcação de voos e cancelamentos sem cobranças abusivas. Além das companhias aéreas, as empresas de hospedagem e de cruzeiros também alteraram suas políticas de cancelamento. O Airbnb incluiu a Itália na “Política de Causas de Força Maior”. Além desse país, consumidores com destino à China continental ou à Coreia do Sul “podem solicitar o cancelamento ou reembolso do serviço sem cobrança, respeitando as datas de reservas determinadas pela empresa para cada localidade”. Já a empresa Booking.com informou que está oferecendo cancelamento gratuito ou alteração da reserva em viagens para áreas mais afetadas. As empresas de cruzeiro também informaram a adoção de medidas, que envolvem escalas somente para desembarque ou retorno ao local de origem, cancelamento gratuito de reservas e negativa de embarque a passageiros que transitaram por aeroportos da China, do Irã e da Coreia do Sul, além de triagem pré-embarque. (MUCELIN e D’AQUINO, 2020, p. 35)

Acerca do controle de preços durante a pandemia

Em adição aos aspectos já citados no presente texto, faz-se extremamente necessário versar sobre outra medida adotada pelo mercado ofertante de produtos e serviços durante a pandemia de COVID-19: o controle de preços. O art. 39, X, do Código de Defesa do Consumidor prescreve a vedação à elevação desarrazoada dos preços de produtos ou serviços, tornando-a uma prática abusiva contra o consumidor. Tal cenário foi evidentemente testemunhado durante todo o ano de 2020, em especial nos preços do álcool em gel e de máscaras descartáveis, além de outros equipamentos de proteção individual (EPI).

Parafraseando os ilustres Mucelin e D’Aquino (2020, p. 23):

Para o Direito do Consumidor, vulnerabilidade, presunção legal absoluta “associa-se à identificação de fraqueza ou debilidade de um dos sujeitos da relação jurídica em razão de determinadas condições ou qualidades que lhes são inerentes ou, ainda, de uma posição de força que pode ser identificada no outro sujeito da relação”, podendo ser identificada a priori (em abstrato – pessoa não infectada) ou a posteriori (em concreto – pessoa já infectada). Aglutinando esses conceitos, pode-se seguramente estabelecer que a vulnerabilidade médica, em relação à pandemia, possui intersecções com a jurídica, determinando, assim, que o Direito se ocupe dessa proteção, a qual impacta diretamente no bem-estar da população, ainda mais quando já averiguado por pesquisadores que o vírus é mais nocivo em crianças, idosos, pessoas com doenças crônicas e imunodeprimidas – o que pode, a depender do caso concreto, dar azo à vulnerabilidade agravada, entendida como aquela soma/escalonamento de situações de vulnerabilidade referentes a determinada pessoa. (MUCELIN e D’AQUINO, 2020, p. 23)

Leciona-se, portanto, que o Direito, mediante objetivo de proteger os vulneráveis, deve intervir na dinâmica econômica, visando o bem comum da sociedade. Estritamente sobre o controle citado anteriormente, os ilustres autores constataam:

Ocorre que a interpretação dos dispositivos deve estar em compasso com a realidade social (Law in action): assim, em uma perspectiva macro e em atenção aos desdobramentos da nova Pandemia – e de outras que virão – e em combinação com seu inciso I, que trata do reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado, o artigo narra também a proteção da saúde do consumidor por vias oblíquas e patrimoniais. Em outros termos, não é o álcool em gel ou a máscara que oferece nocividade ao consumidor, mas são elas que resguardam esse indivíduo (e os do entorno) dessa nocividade. Portanto, proteger o consumidor contra esses aumentos de preços (aspecto patrimonial), então oportunizando o acesso ao consumo desses itens de primeira necessidade e de uso inadiável (aspecto existencial), vai além da proteção dos interesses econômicos: em diálogo, no caso de saúde pública, o objetivo da Política Nacional das Relações de Consumo no que toca à saúde do consumidor mora também no controle de variações injustificadas de preços e no reconhecimento da abusividade, pois é a privação desses bens que tem o potencial de causar danos não só ao consumidor individualmente considerado, mas a toda coletividade. (MUCELIN e D’AQUINO, 2020, p. 24)

O exame jurídico dos referidos autores é exímio e douto de uma grande qualidade argumentativa. Entretanto, de modo ingênuo, ao partir para o território econômico, a conclusão recomendada pelos autores (que fora tomada na realidade) é pouco pragmática, haja vista os efeitos que a política de controle de preços efetivou na realidade.

ASPECTOS ECONÔMICOS DO CONSUMO DURANTE A PANDEMIA

Acerca da ineficiência do controle do preço do álcool em gel

O controle de preços é uma ação econômica polêmica. Vez ou outra, chefes do Alto Executivo das nações ao redor do globo executam um controle nos preços dos produtos. Desde Diocleciano, no século III, até o governo Sarney, no Brasil da década de 80, o controle de preços vem sido aplicado a fim de controlar a danosa pressão inflacionária – e falhando miseravelmente em cada aplicação.

Em citação ao ilustre Luiz Roberto A. Cunha (1990, p. 4), faz-se mister rememorar:

As três primeiras tentativas de congelamento de preços na economia brasileira, os Planos Cruzado (28 de fevereiro de 1986), Bresser (12 de junho de 1987) e Verão (14 de janeiro de 1989) não só fracassaram como, ao terminar o período, a economia encontrava-se em pior situação que no período anterior, com um desequilíbrio de preços relativos mais acentuado e uma elevação no patamar inflacionário. (CUNHA, 1990, p. 4)

A grande maioria das escolas econômicas definem por inflação todo aumento generalizado de preços de produtos e serviços em uma sociedade. A inflação destrói o poder de compra do indivíduo – no caso do álcool em gel, poderia o levar à contaminação pela COVID-19, partindo do pressuposto que o indivíduo não tivesse poupanças suficientes para adquirir o produto inflacionado. Existem medidas econômicas efetivas que eliminam o fantasma inflacionário. O controle de preços, infelizmente, não é uma delas. Primeiramente, faz-se mister justificar o porquê da ineficiência do controle de preços.

O princípio ativo da economia e maior axioma da ciência econômica é o princípio da oferta e demanda. A lei determina que a diferença entre a quantidade ofertada e a quantidade demandada de certo produto ou serviço definirá seu nível de preços. Ou seja, pode-se dizer, em suma, que a economia é regida única e exclusivamente pela escassez dos bens existentes para o uso da sociedade. Quanto maior a demanda de determinado bem, ele se tornará mais escasso, portanto, mais caro, segundo o axioma econômico. De forma contrária, quanto maior a oferta desse bem, mais barato ele ficará. Esse princípio rege toda e qualquer relação econômica existente em uma sociedade capitalista. (PINDYCK e RUBINFELD, 2014, p. 22-24)

De maneira inequívoca, pôde-se testemunhar a escalada da demanda por álcool em gel durante o ano de 2020. Com o advento da pandemia de COVID-19, o número de pessoas que se interessaram por adquirir o produto foi elevado a níveis estratosféricos. Como relatado na introdução, a vinda de uma pandemia viral era dotada da mais completa imprevisibilidade. Desta forma, o mercado produtor de álcool em gel foi “pego de surpresa” em um momento onde a oferta do produto não era tão abundante. Por este motivo, o álcool em gel se tornou um produto completamente escasso, o que também elevou seu preço.

Conhecendo a alta demanda agregada do produto, frente à módica quantidade ofertada, os produtores, osmoticamente, passariam a produzir mais, a fim de suprir – ou, ao menos, tentar suprir – a demanda. Tendo que fabricar mais exemplares de álcool em gel em um período mais curto que o usual, o setor produtor

necessária de uma expansão, o que resultaria em maiores custos de produção. A fim de manter a lucratividade de suas atividades, os produtores repassariam o custo para a próxima etapa da cadeia produtiva. Ao chegar no comerciante, o preço do produto já estaria em níveis mais altos.

Havendo o congelamento (ou controle) de preços pela autoridade executivo-legislativa brasileira, o álcool em gel, em seu estágio final, teria de ser ajustado abaixo da região lucrativa do comerciante, impondo-lhe prejuízo no comércio do produto. Logo, por conta do desincentivo indireto à venda do produto, o comerciante deixaria de ofertar álcool em gel. Em cenários piores, caso a medida fosse implementada e, posteriormente, revogada, os preços do produto voltariam de forma ainda mais volátil.

Cunha (1990, p. 9) leciona, de forma brilhante:

Após um congelamento, alguns preços ficam estáveis, pelo menos no período inicial, enquanto outros não se estabilizam. Desta forma, a elevação dos preços de alguns bens e serviços, não sendo compensada por reduções em outros, face ao aumento da rigidez para baixo introduzida pelo congelamento, pressiona os índices de preços, gerando taxas de inflação acima das expectativas dos formuladores do programa de estabilização. Além disso, a maior “aderência” ao congelamento de alguns preços acentua ainda mais as distorções nos preços relativos, implicando que, ao final do período de congelamento, os preços relativos possam estar ainda mais desalinhados. (CUNHA, 1990, p. 9)

Ainda sobre as problemáticas do controle de preços, Cunha versa:

Como na economia brasileira, mesmo após as tentativas de desindexação, é natural que os agentes econômicos continuem acompanhando a evolução dos índices de preços de modo a formar suas expectativas. A elevação de alguns preços reintroduz fortes pressões nos demais (a dinâmica do ajuste nos preços relativos gera pressões inflacionárias), pois, numa economia com preços indexados, só se conseguem modificar os preços relativos à custa de inflação ascendente. Uma vez que o “sucesso” dos programas de estabilização é fortemente condicionado pelos resultados mensais dos índices de inflação, nos primeiros meses após o programa, toda a elevação de preços posterior ao congelamento, numa economia indexada e de forte memória inflacionária, também passa a atuar sobre as expectativas, adicionando crescentes dificuldades à condução da política econômica. (CUNHA, 1990, p. 9-10)

Acerca da inflação causada pelo aumento da base monetária por conta do Auxílio Emergencial

A atividade do consumo das famílias está intrinsecamente ligada ao poder de compra. Com base nisso, pode-se prever se um salário mínimo em determinada economia pode suprir (ou não) as necessidades básicas de uma família. A moeda, como qualquer outro produto inserido numa dinâmica capitalista de mercado,

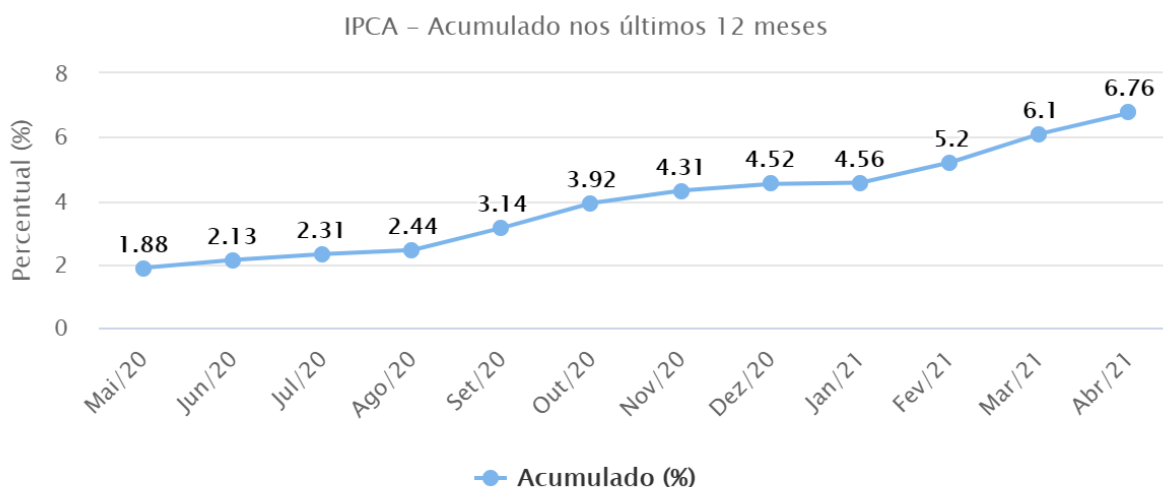
também responde à dinâmica do princípio da oferta e demanda. Parafraseando o professor Ludwig von Mises (2009, p. 61):

Se a oferta de caviar fosse tão abundante quanto a de batatas, o preço do caviar – isto é, a relação de troca entre caviar e dinheiro, ou entre caviar e outras mercadorias – se alteraria consideravelmente. Nesse caso, seria possível adquiri-lo a um preço muito menor que o exigido hoje. Da mesma maneira, se a quantidade de dinheiro aumenta, o poder de compra da unidade monetária diminui, e a quantidade de bens que pode ser adquirida com uma unidade desse dinheiro também se reduz. (MISES, 2009, p. 61)

Em decorrência da recomendação de não-circulação dos órgãos mundiais de saúde, os populares se mantiveram reclusos em seus lares, a fim de frear o contágio de COVID-19. Muitos destes, por consequência do advento da crise sanitária, foram afetados pelo desemprego em massa. Diante deste cenário, o governo brasileiro se sentiu compelido a remeter uma quantia mensal que pudesse, ao menos, saciar as necessidades básicas daqueles que não possuíam poupanças para sobreviver durante o período de reclusão. Esse auxílio de emergência, durante o ano de 2020, resultou no aumento de cerca de 50% da base monetária brasileira.

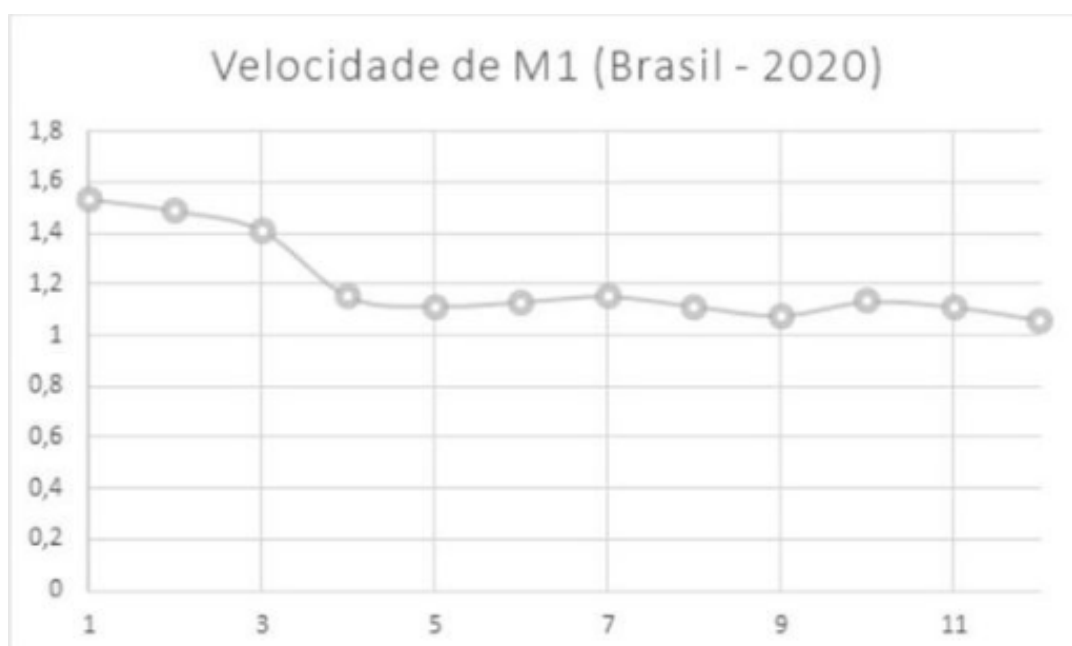
Da mesma forma que um produto qualquer se desvaloriza – ou seja, fica mais barato – em um cenário de abundância, a moeda também o faz. Se a moeda se desvaloriza, aquilo que ela compra fica mais caro. Ou seja, nota-se uma inflação de preços de produtos e serviços. Apesar do fator cambial ser um ponto forte na inflação sentida no período pandêmico em solo brasileiro, a expansão da oferta monetária também teve um papel de protagonismo. O registro anual do Índice de Preços ao Consumidor Amplo ensejou que os preços de produtos aumentaram em média 4,52%, continuando a se elevar ao longo do ano de 2021, conforme se pode testemunhar no gráfico a seguir.

Gráfico – IPCA Acumulado últimos 12 meses



por: www.indicaseindicadores.com.br – Fonte: IBGE

Apesar disto, como fora dito anteriormente, pode-se afirmar que o consumo das famílias teve redução ao longo do ano de 2020, evidenciando um nível crescente de poupança de liquidez. Este fato é patenteado pelo índice de velocidade da moeda, que, na teoria quantitativa da moeda, mede quantas vezes o mesmo capital é transferido de posse em uma economia – ou seja, quantas vezes o dinheiro “roda”. Conforme o gráfico da velocidade de M1 (agregado monetário que soma a moeda em circulação ao capital presente em depósitos à vista em contas bancárias), calculado pelo produto da inflação e da produção mensal, dividido pela base monetária, pode-se testemunhar o fato disposto acima:



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por conta da imprevisibilidade do advento da pandemia de COVID-19, algumas medidas propostas por juristas, economistas, financistas e outros acadêmicos de nossa sociedade, em geral, não tiveram resultados tão efetivos. Entretanto, pode-se afirmar que, em suma, as consequências impostas às relações de consumo durante à pandemia não foram tão danosas pela capacidade do ser humano – em especial, o brasileiro – em se adaptar aos problemas trazidos pelo acaso, desenvolvendo a iniciativa privada como forma de driblar as adversidades, mediante o uso da tecnologia, como foi observado no tocante ao comércio eletrônico e à indústria de eventos. Além do mais, a adoção de boas práticas perante os consumidores, tomadas por empresas que desejavam manter seu público cativo, como as companhias aéreas e de hotelaria, serviram de exemplo para diversas outras companhias, dos mais diversos setores.

No tocante às medidas econômicas adotadas, faz-se mister salientar que, apesar do advento más consequências, tão evidentes e testemunhadas pela

população ao longo do ano de 2020, as mazelas poderão ser afastadas pelo intermédio de uma boa gestão da política cambial e monetária pelo governo brasileiro. Boas práticas adotadas em outros países, principalmente o grupo de países desenvolvidos que fazem parte da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, devem ser aplicadas, a fim de estancar os sangramentos econômicos sofridos em decorrência da crise sanitária.

REFERÊNCIAS

BAPTISTA, Mônica de Almeida. A suspensão do direito de arrendimento pelo regime jurídico emergencial da pandemia COVID-19: uma análise da vulnerabilidade do consumidor diante das novas relações digitais e da função social da empresa. *Brazil Journal of Development*, Curitiba, v.6, n.8, p. 55673-55691. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/14655/12140>. Acesso em: 10 jun. 21

BRASIL. Senado Federal. Lei 14.010/2020. Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus (Covid-19). Brasília: Senado Federal, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/L14010.htm#derrubadaveto. Acesso em: 10 jun. 21

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 1179, de 2020. Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do Coronavírus (Covid-19). Brasília: Senado Federal, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2247564>. Acesso em: 10 jun. 21

CUNHA, Luiz Roberto. Congelamento e preços relativos à experiência Brasileira. Texto para discussão nº. 253. Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/186499/1/td253.pdf>. Acesso em: 10 jun. 21

ECKARDT, Daiane; SPECHT, Jonathan. Novo coronavírus: como a pandemia afeta a livre iniciativa e as relações de consumo. *Anuário Pesquisa e Extensão*. Universidade do Oeste de Santa Catarina, São Miguel do Norte, v. 5, p. e24514. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/apeusmo/article/view/24514/14412>. Acesso em: 10 jun. 21

MISES, Ludwig von. *As seis lições*. 7ª edição. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2009.

PYNDICK, Robert; RUBINFELD, Daniel. *Microeconomia*. 8ª edição. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2013.

TRATAMENTO FARMACOLÓGICO EFICAZ NO USO E MANUSEIO DO ANTIETANOL PARA USUÁRIOS DE CRACK

Edilson Barbosa¹
Paulo Vecchi Abdala²

RESUMO

Nos tempos atuais o uso de drogas ilícitas são uma realidade cada vez mais crescentes nas sociedades do mundo inteiro. A violência e o descaso com o tratamento de usuários de drogas acabam fazendo com que verdadeiras “cracolândias” se formem nos grandes centros urbanos. Assim, esta pesquisa tem por objetivo analisar a eficácia do tratamento a usuários de crack associados ao uso de antietanol. Através de pesquisa bibliográfica exploratória e descritiva, procurou-se abordar o tema identificando o conhecimento de todos para a melhoria da saúde do dependente químico. Assim, por meio deste estudo foi possível observar que as utilizações das técnicas de prevenção e de práticas que utilizem fármacos que possam melhorar a convivência de usuários em recuperação são de extrema importância para os todos, orientando e melhorando a saúde de todos os envolvidos.

Palavras-Chaves: Antietanol. Crack. Drogas. Usuário.

ABSTRACT

Nowadays the use of illicit drugs are an ever-increasing reality in societies worldwide. The violence and neglect of treating drug users end up causing real "cracolândias" are formed in large urban centers. Thus, this research aims to analyze the effectiveness of the treatment crack users associated with using antietanol. Through exploratory and descriptive literature, and field research, we tried to address the issue of identifying all the knowledge to improve the health of the addict. Thus, through this study it was observed that the use of prevention techniques and practices that use drugs that can improve the coexistence of users in recovery are extremely important for everyone, guiding and improving the health of all involved.

Key Words: Antietanol. Crack. Drugs. User.

¹ Médico generalista, especializado em Psiquiatria e em Auditoria Hospitalar e Planos de Saúde

² Médico Psiquiatra, Especialista em Saúde Mental, Gestão de Pessoas e MBA Gestão Empresarial

INTRODUÇÃO

O uso das drogas na sociedade é histórico e representativo, visto que estiveram presentes entre todos os povos e tempos. Entretanto verifica-se que na atualidade há uma enorme quantidade de drogas diversas, além da viabilidade de aquisição delas, assim como observa-se o crescente número de usuários e especialmente o aumento do consumo entre os jovens

Com o desenvolvimento das cidades é possível observar o crescimento vertiginoso de usuários de substâncias entorpecentes. No entanto, o crack tem se tornado problema de saúde pública em todo o Brasil, visto que sua dependência ocorre tão rapidamente que o usuário não imagina já ser dependente desde o primeiro uso.

Segundo a Associação Brasileira de Psiquiatria (2011) antes de 1989, os levantamentos epidemiológicos nacionais não detectavam a presença do crack. Em 1993, no entanto, o uso em vida atingiu 36% e, em 1997, 46%7(A). No Brasil, cerca de 2% dos estudantes brasileiros já usaram cocaína pelo menos uma vez na vida, e 0,2%, o crack.

O crescimento do consumo do crack no Brasil tornou-se um fenômeno de saúde pública, sendo hoje chamado de epidemia do crack (RIBEIRO e LARANJEIRA, 2010).

Com mal-estar físico e psicológico a droga do momento vem destruindo famílias e formando grupos sociais perigosos e violentos que estão fazendo com que os governantes e demais interessados busquem por uma solução de tratamento eficaz. Para tanto, alguns estudiosos verificaram a importância advinda com o uso de antietanol, medicamento usado anteriormente para o tratamento da dependência de álcool em muitos países.

Assim, esta pesquisa tem como objetivo central analisar a eficácia do tratamento a usuários de crack associados ao uso de antietanol.

MÉTODO

O presente estudo trata acerca da investigação teórica, com metodologia exploratória, descritiva e estruturada, acerca do uso do Antietanol não somente em usuários de crack, mas para dependentes químicos de outras substâncias entorpecentes.

Através de pesquisa teórica, de acordo com Gil (1999) serão estabelecidos os padrões para a coleta e análise de dados, interpretando fatos de cunho bibliográfico, bem como os dados colhidos por meio da investigação documental.

Apesar de não haver critérios e parâmetros bem definidos para selecionar as bases bibliográficas utilizadas no desenvolvimento de um estudo de revisão narrativa, esse estudo propôs uma questão de pesquisa que norteou a busca literária para abordagem do tema proposto: O Antietanol poderá beneficiar o tratamento de usuários de crack?

Crack é produzido a partir da cocaína, bicarbonato de sódio ou amônia e água, gerando um composto, que pode ser fumado ou inalado.

Crack e seus efeitos

Droga é qualquer substância não produzida pelo organismo que tem a propriedade de atuar e produzir alterações no funcionamento de um ou mais sistemas. A dependência química consiste em um estado psíquico e físico onde se faz presente uma compulsão de modo contínuo ou periódico, que pode causar doenças físicas, psíquicas e distúrbios de comportamento, podendo ser considerada simultaneamente como uma doença crônica e um problema social (RETEP, 2009).

A cocaína ressurgiu no Brasil nos últimos vinte anos. Desde então, novos padrões de consumo e apresentações da substância foram introduzidos. O consumo da cocaína atinge hoje todos os estratos sociais. A cocaína e o crack são consumidos por 0,3% da população mundial. A maior parte dos usuários concentra-se nas Américas (70%) e, na última década, o número desses vem aumentando. (RETEP, 2009).

O crack surgiu na metade dos anos 80, devido ao seu baixo custo, rapidamente ganhou espaço entre os usuários, principalmente nas áreas urbanas mais pobres. Em duas décadas, o crack tinha surtido efeitos tanto físicos como emocionais sérios.

O crack é feito da cocaína, uma droga em pó derivada das folhas da planta de coca, cultivada principalmente na América do Sul. Apesar de a coca só ter ganho notoriedade nos Estados Unidos depois dos anos 80, ela é usada há séculos. Muitas gerações de índios sul-americanos mastigavam suas folhas para ganhar força e energia (WATSON, 2008, p.19).

O crack chega ao Brasil e, em 1989, há o primeiro relato de uso na cidade de São Paulo. Na década de 90, o uso da cocaína, incluindo o crack, tem sua escalada em todo o mundo, mas o crack permanece restrito a grupos marginalizados (RIBEIRO e LARANJEIRA, 2010).

Tiba (2003) descreve muito bem, quando relata as fases de desenvolvimento do vício, comparando-as ao relacionamento amoroso. Por meio da “propaganda enganosa” os usuários “paqueram” sedutoramente a droga. Com a “ficada”, a droga atinge os mais preservados recônditos bioquímicos dos neurotransmissores e seus receptores, podendo gerar prazer ou não. O “namoro” permanece enquanto o prazer for maior que o prejuízo. A droga passa a morar com seu usuário sem avisá-lo de que estão “casados”. Quando ele começa a perceber que não consegue mais se livrar dela, é porque tem o seu pior “filho”: o vício. Ele pode conseguir separar-se da droga, mas do vício jamais, pois este fica adormecido no usuário. O vício pode ser acordado a qualquer momento, fazendo-o retornar à droga como se não tivesse parado de usá-la.

Segundo Marques (2009) a fumaça tóxica do Crack atinge o pulmão, vai à corrente sanguínea e chega ao cérebro. É distribuído pelo organismo por meio da circulação sanguínea e, por fim, a droga é eliminada pela urina. Sua ação no cérebro é responsável pela dependência.

Uma vez usado, o crack, a pessoa passam a querê-lo sempre, mais e mais, por ser mais barato e produzir sensações mais intensas. Gilberto Brofman (2009 apud MARQUES, 2009), explicou em poucas palavras a nova moda de droga: “Estamos perante uma epidemia, porque há um número explosivo de casos nos últimos três anos. Antes era uma raridade, tínhamos nas unidades 90% de outras dependências e 10% de crack. Hoje temos o contrário”.

Watson (2008) salienta que,

Ao percorrer a corrente sanguínea, o crack primeiro deixa o usuário se sentindo energizado, mais alerta e mais sensível aos estímulos da visão, da audição e do tato. O ritmo cardíaco aumenta, as pupilas se dilatam e a pressão sanguínea e a temperatura sobem. O usuário pode começar, então, a sentir-se inquieto, ansioso e/ou irritado. Em grandes quantidades, o crack pode deixar a pessoa extremamente agressiva, paranoica e/ou fora da realidade.

Duailibi et al. (2003) comentam ainda que,

Habitualmente, o usuário de crack é poliusuário ou tem antecedente de consumo de outras substâncias. O início do uso se dá com drogas lícitas (tabaco e álcool), geralmente em idade precoce e de modo pesado. A maconha costuma ser a primeira droga ilícita. O tipo de progressão é influenciado pela idade [...].

Principais Problemas Associados

Segundo a Associação Brasileira de Psiquiatria (2009) o consumo de crack encontra-se frequentemente associado a padrões graves de dependência, mas que variam ao longo de um *continuum* de gravidade.

A urgência pelo crack e a falta de condições financeiras para suprir sua demanda colocam o usuário em situação de fragilidade, em que se submete a estratégias arriscadas para obtenção da droga, como situações de risco (tráfico de drogas, sexo sem proteção) e de violência (CHAVES et al, 2011).

Carvalho (2007) afirma que algumas das principais consequências do uso da droga são: doenças pulmonares, algumas doenças psiquiátricas, como psicose, paranoia, alucinações e doenças cardíacas.

Segundo Chaves et al (2011) uma vez que o crack adquiriu lugar de extrema importância na vida do indivíduo, a urgência em consumi-lo muda os valores que até então norteavam suas condutas, i.e., são realizadas atividades que colocam em risco sua integridade moral e física, pois o que está em foco é o uso de mais crack.

Dualibi et al (2003) defende que a consequência mais notória é a agressão ao sistema neurológico, provocando oscilação de humor e problemas cognitivos, ou seja, na maneira como o cérebro percebe, aprende, pensa e recorda as informações. Isso leva o usuário a apresentar dificuldade de raciocínio, memorização e concentração.

Segundo Parizotto, Baran e Rossi (2011) o crack é uma droga relativamente nova, com alto poder dependógeno e associação com a criminalidade. Apesar de dispormos de algum conhecimento sobre esse fenômeno no Brasil, ele ainda é insuficiente, tanto para o atendimento eficaz de seus usuários como para nortear políticas públicas de prevenção.

Complicações Físicas

O uso agudo decorrente de crack apresenta sintomas que se desenvolvem horas após o uso, são: dor torácica, dispneia, tosse seca ou com

eliminação de sangue e/ou material escuro (resíduos da combustão) e febre (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PSIQUIATRIA, 2011).

Segundo Retep (2009) há sintomas clínicos tais como hipoglicemia, distúrbios metabólicos e quadros confusionais desencadeados por infecções, devem ser sempre investigadas. A overdose é a complicação clínica mais conhecida, apesar de ser pouco comum.

Segundo a Coordenação Nacional de Saúde Mental, Álcool e outras Drogas do Ministério da Saúde (2009), são diversos os tipos de danos causados pelo uso de crack.

Além dos problemas respiratórios pela inspiração de partículas sólidas, sua ação estimulante leva à perda de apetite, falta de sono e agitação motora e, a dificuldade de ingestão de alimentos pode levar à desnutrição, desidratação e gastrite. Podem ser ainda observados sintomas físicos como rachadura nos lábios pela falta de ingestão de água e de salivação, cortes e queimaduras nos dedos das mãos e às vezes no nariz, provocados pelo ato de quebrar e acender a pedra, além de ficar o usuário mais exposto ao risco social e de doenças (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2009).

Segundo Parizotto, Baran e Rossi (2011) outro fator importante está relacionado as características dos usuários, estas podem variar desde características físicas até características psíquicas e sociais. Dentre as características físicas observa-se o emagrecimento imediato com a perda de apetite causada pelo uso do crack, falta de sono e agitação motora pelo efeito imediato e de pouca duração, além de rachaduras nos lábios, cortes e queimaduras nos dedos das mãos, resultado do uso do crack diretamente na lata de alumínio, entre outras relacionadas ao ritmo cardíaco, aumento da temperatura e ansiedade. Dentre as características psíquicas e sociais pode-se identificar as alucinações, tendência ao isolamento, agressividade, manipulação da família, roubo, furto, discriminação, irresponsabilidade, bem como possibilidade de homicídio.

A desintoxicação é uma abordagem de curta duração, de duas a quatro semanas, realizada tanto em ambiente ambulatorial/domiciliar, quanto de internação, devendo ser acompanhada por um profissional capacitado.

Segundo Watson (2008) uma das alternativas de tratamento para usuários de crack é a Terapia Cognitivo Comportamental que “ensina as pessoas a evitar ou lidar com situações em que elas podem se sentir tentadas a usar o crack”.

De acordo com Marques (2009) o tratamento deve ser interdisciplinar, dirigido às diversas áreas afetadas: física, psicológica, social, questões legais e qualidade de vida. Objetivo: iniciar a abstinência e prevenir as recaídas.

TRATAMENTO COM ANTIETANOL

O Disulfiram (Antietanol) é um fármaco utilizado no tratamento do alcoolismo desde 1948 nos EUA, sendo que mais recentemente alguns ensaios clínicos têm mostrado alguma promessa de desfecho positivo para seu uso em outras indicações como a dependência de cocaína e heroína (RETEP, 2009).

O Dissulfiram é uma droga que inibe competitivamente com a aldeído desidrogenase, assim sendo uma única dose de derivado alcoólico pode causar uma reação tóxica devido ao acúmulo de acetaldeído no sangue. O paciente apresenta náuseas, vomito, rubor, por aproximadamente 60 minutos. Pode haver reação cruzada com vinagre e molhos (DUALIBI et al, 2003).

A Associação Brasileira de Psiquiatria (2011), informa que a droga não deve ser dada às escondidas do paciente, este deve sempre estar ciente dos seus efeitos e concordar com seu uso, ela deve ser preferencialmente administrada por um parente próximo, como a esposa, pais ou filhos, pela manhã. Mesmo após duas semanas de parada da ingestão ela ainda pode agir.

Segundo Parizotto, Baran e Rossi (2011), recentemente foi observado que o dissulfiram, também reduz o consumo de cocaína. O dissulfiram inibe de forma não específica e irreversível as isoformas 1 e 2 da enzima aldeído desidrogenase (ALDH), resultando em um aumento do acúmulo de acetaldeído no organismo (Figura 1). Este último é responsável pelos efeitos desagradáveis associados com o consumo de álcool, o que leva a inibição do consumo do mesmo.

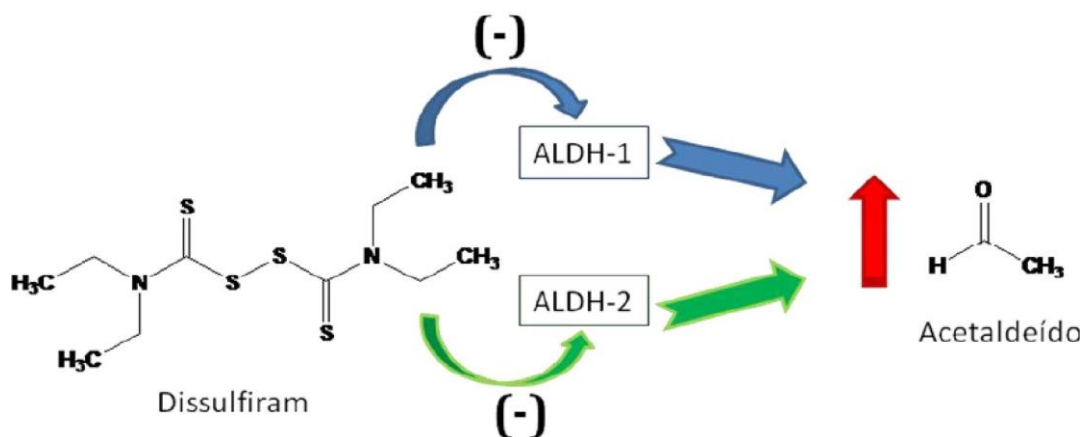


Figura 1: Mecanismo de Ação do Dissulfiram **Fonte:** adaptado de Chaves et al (2011).

Segundo a Associação Brasileira de Psiquiatria (2011), a propriedade farmacológica do dissulfiram que resulta em aversão ao álcool, é conhecida desde a década de trinta e se tornou formalmente reconhecida e aprovada como medicamento para a dependência do álcool a partir dos anos cinquenta.

A ação farmacológica do disulfiram no sistema dopaminérgica e a frequente associação da dependência de álcool com a de cocaína, justificaram a realização de estudos com esta medicação em outras adições além do alcoolismo. A substância bastante conhecida no tratamento da dependência do álcool apareceu recentemente como o medicamento mais apoiado por evidência no tratamento do dependente de cocaína bem como do crack (CHAVES et al, 2011)

O Disulfiram (DSF) inibe a dopamina beta hydroxylase, uma enzima que normalmente converte a dopamina em noradrenalina e aumenta a concentração de dopamina, criando um efeito estimulante semelhante aos agonistas dopaminérgicos. O uso de cocaína e de crack na presença de disulfiram permite níveis muito altos de dopamina. Isto pode induzir ou exacerbar psicose em alguns pacientes predispostos a desordens psicóticas. Além disso, o disulfiram, quando usado juntamente com a cocaína, impede o metabolismo da cocaína através da inibição da carboxylesterasesmicrosomal e a cholinesterase; os caminhos para metabolismo de cocaína. A combinação de disulfiram e cocaína resultam num aumento da concentração de cocaína no plasma; aumento de sua meia vida, aumento nas respostas cardiovasculares e aumento da paranoia. Há também aumento de ansiedade durante o "high" da cocaína.

Para a Associação Brasileira de Psiquiatria (2011), além de inibir a aldeído desidrogenase, mecanismo da ação terapêutica aversiva, visando a deixar o sujeito mais atento e organizado a fim de evitar a recaída e os efeitos adversos do consumo de bebida, o dissulfiram atua também no sistema dopaminérgico, inibindo a conversão de dopamina em noradrenalina, por meio do bloqueio das enzimas *dopamina β hydroxilase* (DHB) e *monoamina oxidase*.

Suh et al (2006), em revisão sobre o status atual do DSF descreve sete estudos relevantes com esta medicação na população de dependentes de cocaína bem como seus derivados, tais como crack. Os estudos mostram que o DSF esteve associado com significativa melhora na retenção ao tratamento, assim como na maior duração da abstinência do uso de álcool e cocaína. Além disto, alguns

estudos mostram que os pacientes tratados com dissulfiram diminuíram a quantidade e frequência do uso de cocaína e crack significativamente mais do que aqueles tratados com placebo (SUH et al, 2006).

Segundo Chaves et al (2011) a dose diária preconizada de dissulfiram é de 250 a 500 mg ao dia. A ação e metabolização do fármaco são bem toleradas e relativamente seguras, ficando contraindicada para portadores de hepatopatias graves, como hepatite descompensada e cirrose.

Para Marques (2009) não deve ser administrada em pacientes cardíacos devido aos seus efeitos colaterais. Uma das vantagens do Dissulfiram é que ela livra o paciente da ruminância sobre beber ou não beber, muitas vezes fonte de intenso sofrimento.

O paciente deve ser bem orientado quanto aos riscos do efeito antabuse secundário à ingestão de álcool. Nessas circunstâncias, o aumento de aldeído na circulação provoca desde alterações de desconforto físico e psíquico, tais como rubor facial e torácico, calor, náuseas, inquietação e reações de pânico, até complicações graves, como depressão respiratória, alterações neurológicas e convulsões, arritmias cardíacas, choque cardiogênico e infarto agudo do miocárdio, podendo levar à morte (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PSIQUIATRIA, 2011).

Desse modo, antes do início do tratamento, é recomendável o consentimento esclarecido por escrito do paciente, com aprovação de um de seus familiares. Alterações cognitivas ou comorbidades que comprometam o entendimento adequado dos riscos envolvidos, a presença de ideação suicida ou de comportamentos impulsivos de difícil manejo possuem contraindicação ao menos relativa para esse medicamento (RETEP, 2009).

Uso de antietanol para o tratamento de usuários de crack

Entre os medicamentos testados até agora, o dissulfiram tem demonstrado o efeito mais consistente em reduzir o uso de cocaína e crack.

De acordo com Parizotto, Baran e Rossi (2011) atualmente várias abordagens de tratamento para dependência de cocaína e crack no Brasil vêm sendo discutidas, porém existem muitas controvérsias sobre qual abordagem demonstra maior efetividade na literatura científica.

Desviar o pensamento da fissura é importante para seu enfrentamento. Ocupar-se com outras formas de sentir prazer aparece como uma estratégia eficaz para substituir o pensamento fixo na droga (CHAVES et al, 2011).

De acordo com Chaves et al (2011) as estratégias usadas para o controle da fissura são muito particulares a cada usuário e ao contexto. Assim, a mesma estratégia pode funcionar com um usuário e fracassar com outro. Essas ocasiões são particulares e estão relacionadas com os valores e o momento de vida de cada indivíduo.

Para a Associação Brasileira de Psiquiatria (2011) além de utilizar um arsenal farmacológico amplo para a estabilização do quadro clínico e psiquiátrico decorrente da desregulação simpatomimética e neural, é necessário manejar os sintomas da síndrome de abstinência. O dissulfiram, ainda em estudo, tem sido utilizado para aliviar o desejo e a urgência pela droga.

Assim, verifica-se que o uso de antietanol pode sim ser benéfico para o tratamento de dependentes de crack, auxiliando na diminuição de alguns dos sintomas. No entanto, o tratamento não é somente com o antietanol, mas sim um combinado de técnicas e de terapias para que o usuário possa reestabelecer sua saúde, seu psicológico e seu físico.

CONCLUSÃO

Observa-se que no mundo todo a preocupação com o uso de substâncias entorpecentes vem obtendo destaque na saúde pública. O advento do crack trouxe preocupações maiores por suas consequências impactantes para o indivíduo e toda a sociedade.

Nesse sentido percebe-se a necessidade de aprofundamento nas pesquisas relacionadas ao uso/ tratamento e prevenção do crack, pois atualmente ele é considerado o mais devastador de todo o conjunto de entorpecentes ou dos elementos químicos alucinógenos, que torna o viciado o dependente mais debilitado, capaz de cometer atitudes inesperadas para sustentar o vício.

Diante do exposto, constatamos que o Antietanol poderá beneficiar o tratamento de usuários de crack, porém verifica-se que alguns estudos estão sendo realizados para tal confirmação, não somente seu uso em usuários de crack, mas para dependentes químicos de outras substâncias entorpecentes.

Portanto, é possível concluir que o antietanol é um instrumento importante no tratamento ao usuário de crack, sendo que deverá ser aliado aos outros tratamentos, que possam contribuir para melhoria do ser humano tão fragilizado.

Para tanto, sugere-se que novas pesquisas sejam elaboradas, verificando a eficiência de novos recursos para tratar usuários de crack, pois a combinação de elementos poderá ser a solução para reduzir tal consumo.

Cabe ressaltar que para atender esses usuários, é necessário dispor de equipe multiprofissional e interdisciplinar. Em virtude da gênese multifatorial da dependência química, o dependente precisa ser atendido nas diversas áreas afetadas, tais como: social, familiar, física, mental, questões legais, qualidade de vida, especialmente as estratégias de prevenção de recaída. O tratamento dessas questões é de fundamental importância para efetivas estratégias dirigidas ao consumo de drogas.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO Brasileira de Psiquiatria. **Abuso e dependência: crack**. Projeto diretrizes. Brasília: Conselho Federal de Medicina, 2011.

CHAVES, Tharcila V. et al. Fissura por crack: comportamentos e estratégias de controle de usuários e ex-usuários. **Revista de Saúde Pública**, v.45, n.6, p.1168-1175, 2011.

DUALIBI, Lígia B. et al. **Perfil dos usuários de cocaína e crack no Brasil**. São Paulo – SP: Unidade de Pesquisa em Álcool e Drogas (UNIAD), Depto de Psiquiatria da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), 2003. Disponível em: <http://www.abead.com.br/artigos/arquivos/perfilusuariococacrack.pdf> Acesso em: 21 nov.2020.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MARQUES, Arquimedes. **CRACK: O ‘craque’ do time da morte**. Adital –Notícias da América Latina e Caribe. Fortaleza – CE, 2009. Disponível em: <http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=PT&cod=41208> Acesso em 20 nov. 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. COORDENAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE MENTAL, ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. **O crack: como lidar com este grave problema**. Coordenação Nacional de Saúde Mental, Álcool & Outras Drogas, 2009. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/saude/visualizartexto.cfm?idtxt=33717&janela=1> Acesso em 21 de nov. 2020

PARIZOTTO, Ana Patrícia; BARAN, Mabel; ROSSI, Michelli. **Concepções dos usuários de crack sobre os motivos que levaram ao consumo.** IN: Congresso Virtual Brasileiro de educação, gestão e promoção da Saúde. Disponível em: www.saude.convibra.com.br Acesso em: 2020.

ReTEP, **Revista de Tendências de Enfermagem Profissional**, v.1, n.1, Fortaleza, mai. 2009.

RIBEIRO, Marcelo; LARANJEIRA, Ronaldo. **O tratamento do Usuário de Crack:** avaliação clínica, psicossocial, neuropsicológica e de risco; terapias psicológicas, farmacoterapia, reabilitação e ambientes de tratamento. São Paulo, 2010.

SUH, Jonh. et al. The Status of Disulfiram. A Half of a Century Later. **Journal of Clinical Psychopharmacology**. v.26, n.3, Jun. 2006.

TIBA, Içami. **Anjos Caídos**. 28. ed. São Paulo: Editora Gente, 2003.

WATSON, Stephanie. **Como funciona o crack.** HowStuffWorks Brasil. Publicado em 20 de novembro de 2004 (atualizado em 06 de maio de 2008) Disponível em: <http://saude.hsw.uol.com.br/crack1.htm> Acesso em 15 nov. 2020.

ANÁLISE DESCRITIVA DOS AFASTAMENTOS NO TRABALHO DO CORPO DE BOMBEIROS DO PARANÁ (2015-2020)

Elias Antonio Ferreira Junior(0000-0002-6800-250X)¹

Giovana Frazon de Andrade(0000-0002-9120-0600)²

Pedro Augusto Clemente(0000-0002-4116-076X)³

Dannyele Cristina da Silva(0000-0003-1927-8435)⁴

Josiane Lopes(0000-0003-0128-4618)⁵

RESUMO

Introdução: A profissão de bombeiro militar pode ocasionar diversos problemas de saúde, tanto físicos quanto mentais, em decorrência do tipo de atividade exercida. Estes problemas geram absenteísmo do profissional, necessitando reestruturação das escalas de serviço com sobrecarga de trabalho. **Objetivo:** Descrever os afastamentos no serviço do Corpo de Bombeiros do Paraná entre os anos de 2015 a 2020. **Métodos:** Descrição de dados secundários de registros oficiais de afastamentos no trabalho de bombeiros militares do Paraná no período de 2015 a 2020. As variáveis analisadas foram: motivo do afastamento, tipo de afastamento, dias de afastamento e frequência de atestados por indivíduo. A análise estatística foi realizada por meio de distribuição de frequências brutas e relativas e médias com desvio padrão. **Resultados:** A maior prevalência de afastamento foi no ano de 2020 (n=945). Em relação ao motivo de afastamento, entre 2015 a 2019 foi majoritariamente por problemas osteomioarticulares e em 2020 por doenças infectocontagiosas. Em relação ao tipo de afastamento, a prevalência foi maior em atividades operacionais/administrativas em todos os anos, e encontrou-se 813 emissões de atestado apenas uma vez. **Conclusões:** Conclui-se que a atividade

¹ Bombeiro Militar no Corpo de Bombeiros do Paraná. Londrina. Paraná. Brasil.

² Docente no departamento de Fisioterapia na Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná. Guarapuava. Paraná. Brasil.

³ Discente no departamento de Fisioterapia na Universidade Estadual do Centro-Oeste. Guarapuava. Paraná. Brasil.

⁴ Docente no departamento de Enfermagem na Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná. Guarapuava. Paraná. Brasil.

⁵ Docente no departamento de Fisioterapia na Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná. Guarapuava. Paraná. Brasil.

exercida pelo bombeiro é de risco e os torna vulneráveis ao adoecimento, sendo a maior causa de afastamentos do trabalho os problemas osteomioarticulares, com mudança na prevalência em 2020, por doenças infectocontagiosas devido a pandemia do coronavírus. Além disso, houve maior afastamento das atividades operacionais administrativas. Sugere-se atualizações nos sistemas de registros de dados dos militares, com mais ferramentas descritivas destes afastamentos.

Palavras-chave: absenteísmo; bombeiros; saúde militar; licença médica.

ABSTRACT

Introduction: The occupation of military firefighter can cause several health problems, physical and mental, due to the type of activity performed. These problems cause professional absenteeism, requiring restructuring of work schedules, with work overload. Aim: To describe the absences in the service of the Fire Department of Paraná between the years 2015 to 2020. **Methods:** Description of secondary data from official records of absences in the work of military firefighters in Paraná in the period from 2015 to 2020. The variables analyzed were: reason for leave, type of leave, days of leave and frequency of certificates per individual. Statistical analysis was performed through distribution of raw and relative frequencies and means with standard deviation. **Results:** The highest prevalence of sick leave was in 2020 (n=945). Regarding the reason for leave, between 2015 and 2019 it was mostly due to osteomyoarticular problems and in 2020 due to infectious diseases. Regarding the type of leave, the prevalence was higher in operational/administrative activities in all years, and 813 certificates were issued only once. **Conclusions:** It is concluded that the activity performed by firefighters is at risk and makes them vulnerable to illness, with osteomyoarticular problems being the main cause of absence from work, with a change in prevalence in 2020, of infectious contagious diseases due to the coronavirus pandemic. In addition, there was greater distance from administrative operational activities. Updates to the military's data record systems are suggested, with more descriptive tools for these departures.

Keywords: absenteeism; firefighters, military health; sick leave.

INTRODUÇÃO

Compete ao bombeiro militar, além de outras atribuições estabelecidas em leis peculiares ou específicas, realizar serviços de busca, salvamento, prevenção e combate a incêndio, além de executar atividades de defesa civil.¹ Para a execução das atividades laborais, é essencial que o bombeiro tenha um bom estado de saúde,² porquanto espera-se que bombeiros executem suas atividades laborais em um ambiente estressante, sob grande demanda física, cognitiva e psicológica, além de diferentes fatores que podem comprometer tanto a integridade física quanto mental,³ aumentando os casos de afastamento no trabalho.

Segundo Santos,⁴ os bombeiros estão sujeitos a inúmeros riscos laborais, destacando-se o stress térmico, exposição a ruídos, agentes biológicos, agentes químicos, esforço físico pelo manuseamento de cargas, potencial oncológico, turnos prolongados e/ou noturnos (por vezes rotativos), stress/ burnout, cronodisrupção e o risco de acidentes diversos.⁴

No Brasil, estudos destacaram algumas doenças relacionadas às atividades de trabalho do bombeiro militar. Pires, Vasconcellos e Bonfatti² infere que o perfil epidemiológico dos bombeiros é diversificado e que os registros de doenças encontradas na categoria possuem ligação com suas especialidades, quadros e especificidades de suas atividades de trabalho. Os autores Silva, Lima e Caixeta⁵ que identificaram que a categoria possui fatores de risco para o desenvolvimento da síndrome de burnout. E Souza, Veloso e Oliveira⁶ evidenciaram que a saúde dos bombeiros está sendo acometida por doenças mentais.

Embora existam estudos que identifiquem os acometimentos em saúde dos bombeiros militares, ainda não há estudos suficientes que demonstrem as causas de afastamentos do serviço no Corpo de Bombeiros. Esta informação se torna importante à medida que a identificação destas causas pode auxiliar na compreensão e nortear ações de promoção da saúde neste grupo populacional, mantendo por mais tempo estes indivíduos na ativa. Ademais, este é o primeiro trabalho que descreve os afastamentos de bombeiros militares no Estado do Paraná. Desta forma, o objetivo deste estudo foi descrever os registros de afastamentos do trabalho do Corpo de Bombeiros do Paraná entre os anos de 2015 a 2020.

MÉTODOS

Trata-se de um estudo descritivo, observacional, com dados secundários do banco de dados dos bombeiros militares do Corpo de Bombeiros do Paraná, tanto do serviço operacional quanto do serviço administrativo. Para tanto, foram analisados 3.068 registros oficiais de afastamentos no trabalho por meio de atestados médicos no período de 2015 a 2020. Foram incluídos registros os quais os atestados médicos apresentaram as datas iniciais a partir de 2015, independente da data final. Todos os registros foram coletados do sistema Sysefetivo, uma plataforma digital que auxilia a gestão de recursos humanos da corporação de bombeiros do Paraná.

As variáveis analisadas foram: motivo de afastamento, tipo de afastamento, dias de afastamento, e quantitativo de atestados por indivíduo. O motivo de afastamento foi verificado de acordo com a CID-10 e posteriormente agrupada e classificada em: “doenças infectocontagiosas”, “doenças cardiocirculatórias”, “doenças respiratórias”, “transtornos mentais e comportamentais”, “problemas osteomioarticulares”, “neoplasias” e “outras causas”. Os tipos de afastamento foram classificados em: “atividades operacionais e administrativas”, “atividades operacionais e físicas” e “não informado”. Os dias de afastamento foram fornecidos por números inteiros completos. No quantitativo de atestados por indivíduo, foi verificado a frequência de atestados apresentados pela mesma pessoa no período total do estudo, sendo categorizado em “apenas 1 vez”, “2 a 4 vezes” e “5 vezes ou mais”.

Foi realizada análise descritiva dos dados por meio da distribuição de frequências brutas e relativas de cada variável por ano, além de cálculo da média com desvio padrão para descrição dos dias de afastamento por ano. Todos os procedimentos obtiveram aprovação pelo Comitê de Ética em Pesquisa envolvendo seres humanos, autorizado em 12 de abril de 2021 pelo parecer nº 4.643.795 e CAAE nº 45189421.3.0000.0106

RESULTADOS

A média de quantitativo de bombeiros efetivos no Estado do Paraná entre 2015 a 2020, tanto praça quanto oficiais, foi de 3.345 militares (mín.: 3.114; máx.: 3.593). Entre os 3.068 registros analisados, verificou-se pouca oscilação de

afastamentos no trabalho entre 2015 a 2019 (variando de 395 a 472), porém, um aumento expressivo no ano de 2020 ($n = 945$) (figura 1).

Em relação ao quantitativo de dias de afastamento em cada ano, a média foi de $16,64 \pm 31,19$ dias no ano de 2015, $15,96 \pm 28,35$ dias no ano de 2016; $18,90 \pm 29,04$ dias no ano de 2017; $20,49 \pm 50,62$ dias no ano de 2018; $15,47 \pm 30,54$ dias no ano de 2019 e $14,66 \pm 26,47$ dias no ano de 2020.

Foi identificado que a causa mais expressiva de afastamentos do trabalho, de acordo com a classificação do CID-10, foi por problemas osteomioarticulares no período entre 2015-2019, e por doenças infecciosas no ano de 2020 (tabela 1). Em relação aos tipos de afastamentos, houve predomínio dos afastamentos de atividades operacionais e administrativas entre 2015 a 2020 (tabela 2).

Por fim, foi identificado que dos 3.068 registros emitidos por 1.492 indivíduos no período total do estudo, a frequência de afastamento de um mesmo indivíduo “apenas 1 vez” foi de $n = 813$, “2 a 4 vezes” foi de $n = 563$ e “5 vezes ou mais” foi de $n = 116$.

DISCUSSÃO

O objetivo geral deste estudo foi descrever os registros de afastamentos do trabalho do Corpo de Bombeiros do Paraná entre os anos de 2015 a 2020. Identificou-se pouca variação no quantitativo de afastamentos no trabalho entre 2015 a 2019, porém, um aumento importante no ano de 2020. Ressalta-se que o ano de 2020 foi atípico aos demais descritos quando se analisa o cenário da saúde devido a pandemia da Covid-19.⁷ Por se tratar de uma doença infectocontagiosa, houve muitos afastamentos em diversos setores ocupacionais considerados essenciais,⁸ incluindo em Corpo de Bombeiros,⁹ no intuito de se evitar a disseminação e contágio da doença. Este fato se confirma quando este estudo descreveu as causas de afastamento dos bombeiros militares, sendo 47,8% dos afastamentos classificados em doenças infectocontagiosas no ano de 2020, causa que difere fortemente dos anos anteriores. A atividade laboral dos trabalhadores de segurança pública, incluindo os bombeiros militares, se caracteriza como serviço essencial à população,² e, por não conseguir eliminar a necessidade de atendimento pessoal durante a pandemia, e estar em contato direto com diversas pessoas durante os chamamentos, o que pode aumentar a chance de contágio durante este

período.¹⁰ Além disto, destaca-se que, diante da ameaça direta à saúde no ambiente de trabalho, os bombeiros podem ter aumentado a própria percepção de risco e, conseqüentemente, mudado sua propensão à busca de assistência médica.¹¹ Anteriormente não se procurava uma assistência básica de saúde para sintomas respiratórios leves, como febre, fadiga respiratória e tosse, porém com os riscos de uma piora iminente, alterou essa necessidade. Os médicos, por sua vez, seguindo o protocolo, passaram a afastar do trabalho todos aqueles que relatassem sintomas respiratórios agudos no intuito de evitar o contágio dentro das unidades.¹²

Ficou evidente que as doenças infectocontagiosas foram determinantes na mudança do padrão dos afastamentos apresentados em 2020 no Corpo de Bombeiros do Paraná, porém, os anos anteriores demonstraram uma frequência expressiva de afastamentos por problemas osteomioarticulares. As doenças osteomusculares relacionadas ao trabalho (DORT) são comuns em várias categorias devido as exigências das tarefas, ambiente e organização do trabalho,^{11,13} gerando sobrecarga no sistema osteomuscular. No caso do bombeiro militar, este profissional é cercado de atividades desconhecidas, com ambientes adversos, além dos riscos físicos, mecânicos, biológicos e de acidentes.¹⁴ A rotina destas atividades torna os bombeiros vulneráveis ao acometimento de lesões osteomioarticulares.¹⁵

Embora não apresente número expressivo comparado às doenças osteomioarticulares, os afastamentos por transtornos mentais e comportamentais necessitam de uma atenção especial e devem ser melhor investigados já que há evidências na literatura que demonstram a existência de maior risco no desenvolvimento deste problema nesta classe, e pode haver risco de subnotificações de casos, já que muitos profissionais têm receio e preconceito na busca de tratamento desta especialidade.^{6,16,17}

Em relação ao tipo de afastamento, houve predomínio de afastamentos das atividades operacionais e administrativas, sendo este afastamento total de qualquer atividade relacionada ao trabalho, diferente dos afastamentos operacionais e físicos, em que o militar pode ser realocado para atividades administrativas neste período. A quantidade de afastamentos do tipo “não informado” foi alta, e merece destaque a questão da notificação correta no sistema para que a análise destes afastamentos sejam melhor avaliados. Além disso, verificou-se que durante o período descrito neste estudo, 1492 indivíduos apresentaram atestados de saúde para afastamento do trabalho, e destes, 813 foram apresentados apenas uma vez, mostrando que

houve recorrência de afastamentos pelo mesmo indivíduo entre 2015 a 2020. Não foram analisadas se as causas de afastamento em que o mesmo militar solicitou foram as mesmas, podendo ser este afastamento por diferentes doenças, mas se é importante relatar que estes afastamentos recorrentes podem prejudicar o quadro de militares na ativa, gerando sobrecarga no trabalho e levando a ocorrência ainda maior de problemas de saúde.

Conclui-se que o tipo de atividade exercida pelo bombeiro é de risco e torna estes militares vulneráveis ao adoecimento, sendo a maior causa de afastamentos do trabalho os problemas osteomioarticulares, com mudança na prevalência em 2020, por doenças infectocontagiosas devido a pandemia do coronavírus. Além disto, houve maior afastamento das atividades operacionais administrativas, e a apresentação de atestados são recorrentes pelo mesmo indivíduo. Por se tratar de um estudo descritivo, é importante que estudos de associação transversais e longitudinais sejam realizados para confirmar os fatores que predispõem o surgimento de problemas que levam ao afastamento do militar de suas atividades. Ressalta-se que não foi possível caracterizar outros aspectos relacionados aos afastamentos no trabalho devido às limitações de informações na base de dados utilizada. Desta forma, sugere-se atualizações nos sistemas de registros de dados dos militares efetivos com mais ferramentas descritivas, para que possam gerar informações importantes em saúde e atividade laboral desta população, como exemplo, dados sociodemográficos, antropométricos, dados dos testes de aptidão física, informações sobre a jornada de trabalho, tempo exercido em cada função, entre outros. Destaca-se que os resultados apresentados poderão subsidiar futuras pesquisas relacionadas a saúde dos militares, bem como, auxiliar na implementação de ações futuras que busquem promover condições melhores de saúde e trabalho a esta população, reduzindo os afastamentos.

REFERÊNCIAS

1. Paraná. Lei nº 16575 de 28 de setembro de 2010, art. 2. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=56275&indice=1&totalRegistros=1>.
2. Pires LAA, Vasconcellos LCF, Bonfatti RJ. Bombeiros militares do Rio de Janeiro: uma análise dos impactos das suas atividades de trabalho sobre sua saúde. Saúde debate, Rio de Janeiro, v. 41, n. 113, p. 577-590, abr. 2017.

3. MacMillan F, Kolt GS, Le A, George ES. Systematic review of randomised control trial health promotion intervention studies in the fire services: study characteristics, intervention design and impacts on health. *Occup Environ Med.* 2020 Oct 1;0emed-2020-106613.
4. Santos M, Almeida A. Principais riscos e fatores de risco ocupacionais associados aos bombeiros, eventuais doenças profissionais e medidas de proteção recomendadas. *Revista Portuguesa de Saúde Ocupacional on line.* (2016), vol.1, 1-15
5. Silva LC, Lima FB, Caixeta RP. Síndrome de Burnout em Profissionais do Corpo de Bombeiros. *Mudanças: Psicologia da Saúde, São Paulo, v. 18, n. 1-2, p. 91-100, 2010.*
6. Souza KMO, Velloso MP, Oliveira SS. A Profissão de Bombeiro Militar e a Análise da Atividade para Compreensão da Relação Trabalho-Saúde: revisão da literatura. In: SEMINÁRIO DE SAÚDE DO TRABALHADOR, 8., 2012. São Paulo. Anais. São Paulo: Fapesp, 2012.
7. World Health Organization (WHO). 2020. Timeline: WHO's COVID-19 response. Available from: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/interactive-timeline#!>.
8. Groenewold MR, Burrer SL, Ahmed F, Uzicanin A, Free H, Luckhaupt SE. Increases in Health-Related Workplace Absenteeism Among Workers in Essential Critical Infrastructure Occupations During the COVID-19 Pandemic - United States, March-April 2020. *MMWR Morb Mortal Wkly Rep.* 2020 Jul 10;69(27):853-858.
9. Prezant DJ, Zeig-Owens R, Schwartz T, Liu Y, Hurwitz K, Beecher S, Weiden MD. Medical Leave Associated With COVID-19 Among Emergency Medical System Responders and Firefighters in New York City. *JAMA Netw Open.* 2020 Jul 1;3(7):e2016094.
10. White Z, Schlegelmilch J, Ratner J, Saxena G, Wongsodirdjo K, Aguilar S, et al. Current Data Gaps in Modeling Essential Worker Absenteeism Due to COVID-19. *Disaster Med Public Health Prep.* 2020 Sep 10:1-2.
11. Bish A, Michie S. Demographic and attitudinal determinants of protective behaviours during a pandemic: a review. *Br J Health Psychol.* 2010;15(4):797-824.
12. Lima EP, Vasconcelos AG, Côrrea LRT, Batista AG. Baixas na linha de frente: absenteísmo entre bombeiros durante o combate à pandemia da COVID-19. *Rev. bras. saúde ocup.* São Paulo, v. 45, e27, 2020.
13. Prall J, Ross M. The management of work-related musculoskeletal injuries in an occupational health setting: the role of the physical therapist. *J Exerc Rehabil.* 2019 Apr 26;15(2):193-199.
14. Marques CRCS, Lira MCC, Júnior BJS, Cruz SL, Lima BRDA, Silva GC. Avaliação dos riscos ergonômicos relacionados à atividade de bombeiros militares. *Rev enferm UFPE on line.* Recife, 8(9):3082-9, set., 2014. ISSN: 1981-8963.
15. Oliveira EP, Lima AL, Leal JC, Matheus JPC, Garcia PA, Martins WR, Macedo OG. Sintomas osteomioarticulares em bombeiros militares do Distrito Federal. *Acta Fisiatr.* 2019;26(4):204-208.

16. Volovicz, TH. Atendimento pré-hospitalar pelo corpo de bombeiros do estado do paraná e a rela o da atividade para o desenvolvimento do estresse ocupacional. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educa o, v. 7, n. 1, p. 12-12, 2021.

17. Coimbra, MAR; Ferreira, LA; Araújo, APA. Impactos do estresse na exposi o ocupacional de bombeiros: revisão integrativa. Revista Enfermagem UERJ, v. 28, p. 52825, 2020.

Tabelas

Tabela 1. Motivo do afastamento de acordo com a classifica o do CID-10, por ano, do Corpo de Bombeiros do Paraná, no período de 2015 a 2020.

Motivo do Afastamento	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	n (%)	n (%)	n (%)	n (%)	n (%)	n (%)
Doenças Infectocontagiosa	49 (11,9)	55 (13,9)	41 (8,7)	36 (8,4)	50 (12,4)	452 (47,8)
Doenças Cardiocirculat�rias	33 (7,8)	17 (4,3)	21 (4,4)	34 (7,9)	21 (5,2)	42 (4,4)
Doenças Respiratórias	29 (6,8)	22 (5,6)	24 (5,1)	22 (5,1)	23 (5,7)	32 (3,4)
Transtornos Mentais e Comportamentais	17 (4,0)	14 (3,5)	30 (6,4)	23 (5,3)	18 (4,5)	29 (3,1)
Problemas Osteomioarticulares	211 (49,8)	221 (53,4)	263 (55,7)	211 (49,1)	184 (45,8)	241 (25,5)
Neoplasias	10 (2,4)	6 (1,5)	6 (1,3)	2 (0,5)	4 (1,0)	17 (1,8)
Outras causas	75 (17,7)	70 (17,7)	87 (18,4)	102 (23,7)	102 (25,4)	145 (15,3)

Fonte: próprio autor

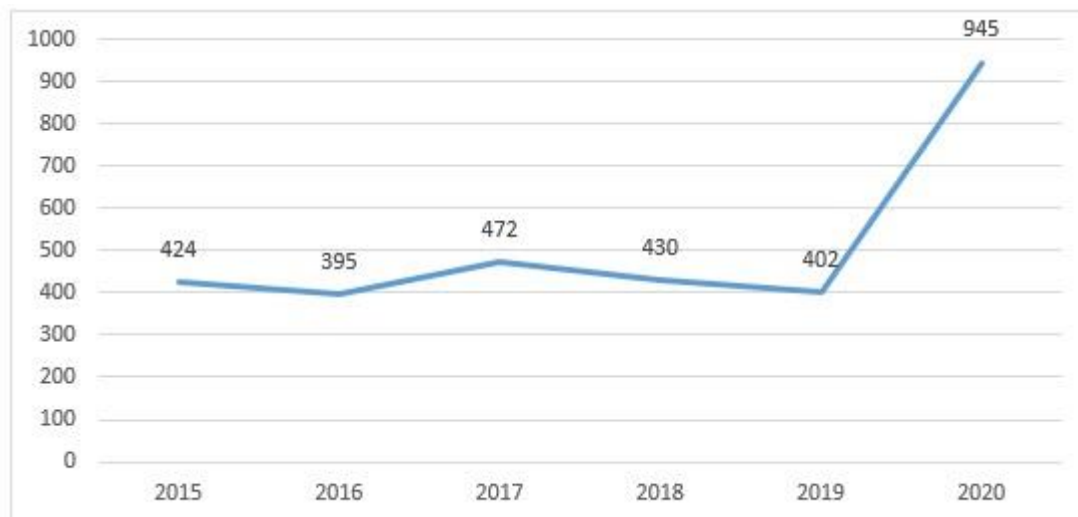
Tabela 2. Tipo de afastamento por ano do Corpo de Bombeiros do Paraná, no período de 2015 a 2020.

Tipo de Afastamento	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	n (%)	n (%)	n (%)	n (%)	n (%)	n (%)
Atividades Operacionais Administrativas	202 (47,6)	209 (52,9)	224 (47,5)	302 (70,2)	298 (74,1)	842 (89,1)
Atividades Operacionais Físicas	49 (11,6)	51 (12,9)	41 (8,7)	63 (14,7)	47 (11,7)	50 (5,3)
Não informado	173 (40,8)	135 (34,2)	207 (43,9)	65 (15,1)	57 (14,2)	53 (5,6)

Fonte: próprio autor

Figuras

Figura 1. Gráfico do número de registros de afastamentos por ano, do Corpo de Bombeiros do Paraná, no período de 2015 a 2020.



Fonte: próprio autor.

O ORÇAMENTO GOVERNAMENTAL: UM DEBATE POR MEIO DE LEVANTAMENTOS TEÓRICOS SOBRE OS MECANISMOS DE FREIOS/TRAVAS DA EVOLUÇÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS

Rolando Vanzela¹

RESUMO

Este estudo teve como objetivo explorar teoricamente os mecanismos de freios e/ou travas, para inibir e/ou evitar a evolução das despesas públicas obrigatórias, principalmente às relacionadas com as despesas com pessoal e encargos sociais. Fora no decorrer do debate discutido o orçamento, não de forma exaustiva, desde os tempos distantes como um instrumento de gestão, que proporciona desde o levantamento das ações e composição dos programas no seu processo de elaboração, a classificação de despesas de modo a permitir além de priorizar aquilo que é importante para o momento, a vinculação de fontes de receitas com o fim de atender o princípio do equilíbrio, de modo a não ultrapassar a RCL. Ficou demonstrada também a experiência brasileira, com destaque a instituição da LRF impondo freios/travas por meio de limites das despesas, propondo uma gestão fiscal mais eficiente e transparente com a participação popular. Por fim, restou às considerações com base nos argumentos, que existem mecanismos capazes de promover uma gestão das despesas, respeitando os limites e a escassez de recursos priorizando aquilo que é importante para o momento, desde que as decisões políticas não sobreponham às decisões técnicas.

Palavras-Chave: Orçamento. Despesas. Gestão fiscal. Limites. Prioridades.

ABSTRACT

This study aimed to explore theoretically the mechanisms of brakes and / or locks, to inhibit and / or prevent the evolution of mandatory public spending, especially those related to spending on personnel and social charges. It was in the course of the debate discussed the budget, not exhaustively, since distant times as a management tool, which provides since the survey of actions and composition of the programs in their drafting process, the classification of expenditure so as to allow beyond prioritizing what is important for the moment, the linking of revenue sources in order to meet the principle of balance, so as not to exceed the RCL. It was also demonstrated the Brazilian experience, highlighting the institution of LRF imposing brakes / restraints through limits on spending, proposing a more efficient and transparent fiscal management with popular participation. Finally, it remained to the

¹ Professor de Finanças e Contabilidade Aplicada ao Setor Público e mestre em Administração

considerations based on the arguments, that there are mechanisms capable of promoting an expenditure management, respecting the limits and the scarcity of resources prioritizing what is important for the moment, provided that political decisions do not override the technical decisions.

Key-words: Budget. Expenditure. Fiscal management. Limits. Priorities.

INTRODUÇÃO

O orçamento é um ato legal e administrativo que não pode ser entendido como um catálogo de receitas e despesas e/ou um apanhado que se constitui em um documento inócuo que, apenas determina o que deve ser gasto, mas em um instrumento que possui características: contábil, jurídica, administrativa, econômica, políticas, financeira com técnicas, regras e diretrizes que se inicia desde as orientações do Plano Diretor como ponto de partida para às políticas de desenvolvimento econômico e social, para compor o processo de planejamento constituído pelo Plano Plurianual de médio prazo (quatro anos), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (um ano), que estabelece diretrizes para a elaboração do orçamento por meio de ações e programas que constituirão as prioridades para aquele momento.

Com as práticas e técnicas de elaboração do orçamento e os mecanismos que envolvem o levantamento de dados para compor as receitas e despesas, sem dúvida, consagra-o como um instrumento de gestão de que serve a administração pública para parametrizar os limites entre receitas e despesas e sua forma de execução, para o período e/ou exercício financeiro para o qual está sendo elaborado.

No entanto, mesmo com todos os esses cuidados surgem inconformidades no decorrer de sua execução, que pode estar ligada à maneira como foram priorizadas as ações que fazem parte das decisões tomadas pelos seus gestores. Essas decisões percorrem vários caminhos antes de serem transformadas em dados operacionais. Entretanto, esses dados antes de compor o planejamento/orçamento, dependem de escolhas que resultam nas ações que serão implementadas.

Um dos primeiros aspectos a ser considerados diz respeito ao equilíbrio das receitas e despesas, não só na elaboração do orçamento como também na sua

execução, no sentido de orientar a execução das ações que foram proposta. Esse é um princípio basilar que confere à administração pública, no sentido de evitar orçamentos e despesas que não correspondam à realidade e, portanto, deixando de executar ações prioritárias que fazem parte dessas escolhas.

Essas escolhas, sem pretender fazer comparações pela sua complexidade, são como os parâmetros que fazem os indivíduos realizarem as suas satisfações sem perder de vista o equilíbrio financeiro.

A parametrização entre os limites de recursos disponíveis e o quanto pode gastar, devem levar não só a administração pública, mas os indivíduos a pensarem neste movimento como uma regra. Quanto ao indivíduo, o importante são as suas satisfações realizadas por meio de transações nos mercados, se não fosse assim, não haveria razão para sua existência. Esta é a percepção sob o ponto de vista do mercado. Esses indivíduos são consumidores que agem de acordo com as suas próprias conveniências, demandando mercadorias e serviços na proporção do poder aquisitivo a que dispõe.

As transações além de serem voluntárias representam a sua liberdade de escolha que, segundo Filellini (1994), é uma palavra-chave na análise das transações de mercados – a escassez implica escolha. Toda a atividade que utiliza recursos escassos impõe um custo real aos indivíduos, e à sociedade cabe à oportunidade sacrificada de usar esses mesmos recursos na melhor alternativa seguinte.

Percebe que as ‘escolhas’ é importante nas decisões cotidianas, dilema que também afeta o setor público. O governo não dispõe de recursos ilimitados para atender aos seus programas, mas é comum ouvir que a sua capacidade de tributação e endividamento é ampla. Mas há um limite para esse poder, enquanto as necessidades que se apresentam, principalmente quando ocorrem eventos que altera toda a matriz econômica: crescimento da população e/ou situações de guerras ou calamidade pública, levam às circunstâncias de fazer escolhas para àquelas prioridades que melhor atendam a situação presente. E, como proceder de modo eficiente nesse processo, uma vez que têm-se configurado nas últimas décadas uma evolução das despesas do Estado e, principalmente as despesas obrigatórias.

Giacomoni (2010) deixa claro que uma das características mais marcantes da economia no final do século XX foi o crescente aumento das despesas públicas. Essa constatação da evolução das despesas públicas resultando em grandes déficits teve início nos anos 70. O Brasil com o objetivo de manter a política de crescimento econômico durante os anos 70 continuou com os investimentos públicos, por meio do PND – Plano Nacional de Desenvolvimento considerado à época símbolo desenvolvimentista. Para enfrentar essa empreitada houve a necessidade da manutenção de uma carga tributária em patamares elevados.

Com as taxas de juros baixos e o esforço do ajuste fiscal iniciado no final da década de 60, trouxeram pequenos superávits públicos no início da década de 70. Entretanto, já no final daquela década, já apresentava registros de pequenos déficits. “[...] Já na primeira metade dos anos 80, as despesas públicas aumentaram consideravelmente, em especial, as despesas com juros em decorrência do aumento do endividamento dos anos 70, o aumento das taxas dos juros americanos e o aumento das despesas com previdência social sem correspondente aumento das receitas” (REZENDE, 2010).

Ainda (*Ibidem*, 2010), embora a carga tributária estivesse elevada, houve uma explosão do déficit público com a aceleração da taxa de inflação, elevando o valor nominal da dívida e, em consequência, o pagamento de juros.

Com elevado índices inflacionários e de déficit público, mereceu uma discussão e atenção dos constituintes com o tema ‘orçamento’, que resultou na compreensão daqueles parlamentares em uma proposta na Seção dos orçamentos que integra o capítulo II – Das Finanças Públicas, composta por cinco artigos e inúmeros incisos e parágrafos, trazendo novos conceitos e regras que pudessem contribuir na organização das finanças públicas por meio de um planejamento integrado por plano, diretrizes e programas, conforme dispõe o artigo 165 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo como leis de iniciativa do Poder Executivo I – o Plano Plurianual; II – as Diretrizes Orçamentárias; III – os Orçamentos anuais.

Essa nova determinação da Constituição Federal, trouxe um novo conceito de planejamento para que se estabelecesse de forma integrada. O processo orçamentário tem que estar amparado em uma Lei de Plano Plurianual – PPA, com

um horizonte de quatro anos para balizar as metas e prioridades, e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para guiar as orientações na elaboração, discussão e aprovação da Lei Orçamentária Anual – LOA para o respectivo exercício financeiro.

Todo esse arcabouço constitucional em vigência tinha e/ou tem como objetivo regular os trabalhos de elaboração do orçamento e devem ser guiados com a instituição da LDO. Isto se deu no vácuo da não aprovação da lei complementar prevista no § 9.º do artigo 165 da Constituição Federal, no entanto, algumas dificuldades persistiram. Rezende (IPEA², 2018) acrescenta que o Plano Plurianual nasceu com um vício de origem que vinha de práticas adotadas no regime militar, que elaboravam planos quadrienais de desenvolvimento que cobriam o período que correspondiam ao segundo ano de mandato do novo gestor. Essa regra tinha o propósito, se aplicada a rigor, fazer que no primeiro mandato do sucessor, que consistia em àquele que trataria de impor a sua marca, se passasse sob a égide de um plano elaborado pelo antecessor. Isto implicou, por exemplo, de a LDO ter que ajustar-se ao PPA logo no início da nova administração.

Com esses novos *modus operandi* surgiram algumas situações conflitantes de desajustes da Lei de Diretrizes Orçamentárias com o Plano Plurianual, além de uma questão adicional que implicava em limitações ao novo governante, de não poder incluir na Lei Orçamentária Anual qualquer investimento com duração superior a um exercício financeiro que não estivesse e/ou estiver (uma vez que continua em vigência), explicitamente contemplado no Plano Plurianual, impondo certa limitação do poder do sucessor por todo o seu período de gestão se observado tal premissa a rigor.

Com esta nova situação considerada conflitante, resultou à prática de inchar o Plano Plurianual transformando em um imenso catálogo de programas e ações. Por outro lado, isto provocou diversas alterações no Plano Plurianual a fim de abrir espaço à inclusão de novas iniciativas na elaboração dos orçamentos (REZENDE, Capítulo V – in IPEA/2018).

² Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Trata-se de uma Fundação Pública Federal vinculada ao Ministério da Economia. Suas atividades de pesquisas fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros.

Todavia, todos aqueles esforços empreendidos para consolidar o planejamento foram atropelados pela conturbada conjuntura política e econômica dos anos 90. Os sucessivos fracassos das primeiras tentativas de controle da inflação concentraram às atenções de todos, contribuindo para que as novidades introduzidas pela constituinte no campo orçamentário apenas aumentassem o cumprimento de normas legais.

Nesta trajetória de tentativas e/ou intencionalidade de consolidar o planejamento e o vácuo deixado pela desatenção à exigência de elaboração de uma nova lei para substituir a Lei n.º 4320/64, a Lei de Diretrizes Orçamentárias foi assumindo o seu papel.

A crise econômica no final dos anos 90 exigiu medidas mais contundentes para evitar que o sucesso do plano real fosse ameaçado, razão que levou a fixação de metas anuais para o resultado primário do setor público, para reverter à trajetória do endividamento. Nesta esteira foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal, como um instrumento para reverter à ascendência do endividamento e reforçar os meios utilizados de controle da execução das despesas. A Lei de Responsabilidade Fiscal ganhou *status* e passou a ser o veículo para fixar a meta de resultado primário do setor público e, ainda, incorporando outros dispositivos com esse propósito.

Naquele período dos anos 90, mesmos com os esforços para o controle das despesas públicas e do dimensionamento da dívida a patamares controláveis, a regulamentação do artigo 163 da Constituição Federal que resultou na Lei Complementar n.º 101 de 04 de maio de 2000, foi decisiva no estabelecimento de normas orientadoras das finanças públicas do País.

A Lei Complementar tinha e/ou tem como objetivo aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos, por meio da implementação de ações planejadas e transparentes de modo a possibilitar a prevenção de riscos fiscais e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Segundo Khair (2000), o ponto de partida da LRF é o planejamento e, através dele, estabelecer as regras do jogo criando novas funções para a Lei de Diretrizes Orçamentárias e para a Lei Orçamentária Anual. A 'regra do jogo' estabelecem metas, limites e condições para a gestão das receitas e despesas, especialmente as despesas obrigatórias com pessoal e encargos sociais e juros da dívida.

Com esses breves argumentos percebem que sempre houve um problema estrutural que dizem respeito à evolução das despesas. Nesta direção, o objetivo deste trabalho, é o de discutir e/ou esclarecer a evolução das despesas públicas e, evidenciar àquelas que merecem destaque (despesas obrigatórias), com a regulamentação do artigo 163, que convergiu na Lei Complementar n.º 101/00 – LRF, que estabelece exclusividade para as despesas obrigatórias a imposição de limites, especialmente as despesas com pessoal e encargos sociais e o endividamento público.

O desafio deste trabalho é despender um esforço para exteriorizar, mesmo com toda a problemática estrutural existente, os mecanismos de travas e freios para minimizar a evolução das despesas, especialmente as obrigatórias, expondo algumas práticas normativas do orçamento e determinações contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para o fim de atingir os objetivos proposto neste trabalho, será utilizada a pesquisa bibliográfica para a reflexão do tema e demonstração de exemplos utilizando-se das práticas normativas de elaboração do orçamento. Quanto à pesquisa bibliográfica, segundo Gil (2008), é desenvolvida a partir de material já elaborado constituídos principalmente de livros e artigos científicos. Portanto, o estudo proposto será baseado em diversas consultas de fontes relacionadas ao tema, que abrange inúmeras bibliografias encontradas em domínio público: livros, revistas, teses, artigos científicos e outras fontes: leis, decretos, portarias e resoluções, estes últimos, são fontes importantes por se tratar de órgão público e tudo serem regulamentados por estes instrumentos.

O debate que se propõe é o desafio de levantar teoricamente à evolução do orçamento público, para compreender sua origem e fundamentos, sintetizar as hipóteses teóricas discutidas em outros tempos para justificar a evolução das despesas públicas, a sua relação com a atualidade e evidenciar os mecanismos de travas e freios para o controle da evolução das despesas.

Deste modo, balizado na contextualização exposta sobre as despesas públicas e os esforços para minimizar a sua evolução e o aumento do endividamento, resta o desafio proposto neste trabalho com base nos especialistas e a legislação sobre o assunto, demonstrar os mecanismos criados como travas e

freios e as práticas normativas orçamentárias, que podem contribuir para a minimização da evolução das despesas públicas. Ressalta-se que as 'escolhas', como mencionado no início deste trabalho, tem papel importante neste processo, uma vez que estas nem sempre são técnicas, tampouco com a participação popular, mas escolhas políticas que, às vezes, não representam o interesse público.

É importante esclarecer que a Lei de Responsabilidade Fiscal, além dos mecanismos para estabelecer limites das despesas públicas, traz no seu escopo dentro dos quatros eixos que a fundamenta, a transparência como princípio basilar ao seu 'Estado da Arte', que é a participação popular na construção das ações de governos.

ORÇAMENTO PÚBLICO E A EVOLUÇÃO DAS DESPESAS

A evolução da humanidade não teria sentido se não ocorresse com o objetivo perene de buscar o bem estar social e econômico. Para a consecução desses objetivos em especial, há a necessidade de instrumentos para converter esta premissa em realidade, isto é, organizar todo esse processo evolutivo de forma que o interesse coletivo prevaleça em todas as instâncias. Percebe recorrendo aos argumentos mencionados no início deste trabalho, que o responsável por essa premissa é o Estado. E, este utiliza como instrumento o orçamento público que serve à administração para implementar as políticas públicas para atender às demandas coletivas e/ou demandas da sociedade.

E, por isso, o orçamento público conforme esclarece Giacomoni (2010), é caracterizado por uma multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro e administrativo. Em função desses aspectos o seu conceito tem sofrido significativas mudanças ao longo do tempo, em decorrência de suas funções. Neste sentido, a sua evolução conceitual deve ser compreendida em duas fases: orçamento tradicional e orçamento moderno.

O orçamento tradicional surgiu na Inglaterra por volta do ano de 1822, em pleno desenvolvimento do liberalismo econômico com forte consciência contrária ao crescimento das despesas públicas, o que determinava o aumento da carga tributária. E, mesmo compreendendo-o como uma conquista importante como instrumento disciplinador das finanças públicas, tinha como função principal

possibilitar aos órgãos de representação um controle político sobre os executivos. No entanto, “[...] o orçamento e os demais elementos financeiros estavam a serviço da concepção do Estado Liberal, preocupado em manter o equilíbrio financeiro e evitar ao máximo a expansão dos gastos”. (GIACOMONI, 2010).

Para Pires e Motta (2006), a trajetória do orçamento na Inglaterra, evidencia questões relevantes incorporadas no avanço da sistemática orçamentária, como: testou que a despesa pública depende da política adotada; delineou a natureza técnica e jurídica do orçamento público; e serviu como ponto de referência para a implementação desse instrumento nas organizações governamentais do mundo todo.

Além dos aspectos técnicos que valoriza o orçamento, como o seu aperfeiçoamento e sua valorização como instrumento de política econômica e financeira do Estado, a instituição orçamentária foi difundida para outros países, com destaque para a França. Depois de abusivas cobranças de impostos o povo francês reuniu-se num levante para limitar o poder de seus governantes, dando surgimento a prática orçamentária naquele país. Araújo e Arruda (2006) acrescenta que a constituinte da França de 1789, resultante da revolução francesa, consagrou o princípio de que a ‘votação de receitas e despesas seria atribuição dos representantes da nação’. Com a aprovação da Declaração dos Direitos Humanos, foram estabelecidos princípios e regras básicas, como: cabendo exclusivamente aos representantes do povo o direito de votar impostos.

Em uma segunda fase ainda antes do século XX, o Estado começou rapidamente a abandonar a neutralidade surgida nas fases do *laissez-faire*, passando a intervir nas distorções do sistema econômico e no orçamento como instrumento propulsor do desenvolvimento econômico (GIACOMONI, 2010). Até aquele momento o orçamento era uma mera técnica organizada como um instrumento para demonstrar as autorizações legislativas, que não atendia mais as necessidades dos executivos, isto é, não colaborava com os crescentes encargos que pressionava cada vez mais os governantes, que desejavam uma economia eficiente para economizar dinheiro e possibilitar ao governo desenvolver projetos que fossem benéficos.

Compreenderam que o orçamento era algo mais que uma simples previsão de receitas e estimativas de despesas, e deveria constituir-se de um instrumento de administração que pudesse auxiliar o executivo nas várias etapas do processo administrativo de: programação, execução e controle das ações de governo.

Com essa nova concepção citando a doutrina Keynesiana, segundo Giacomoni (2010), o orçamento público passou a ser sistematicamente utilizado como instrumento da política fiscal do governo, visando à estabilização ou a ampliação dos níveis de atividades econômicas. Com essa nova experiência a tendência foi aproximar o orçamento do planejamento, programação e orçamentação, que se constituem os processos pelos quais os objetivos e os recursos e suas inter-relações, são levados em conta visando à obtenção de um programa de ação coerente.

Recorrendo a experiência brasileira em relação aos orçamentos públicos, não foge muito aos mesmos desafios enfrentados pelos países estrangeiros. Porém, no Brasil, o orçamento era visto como um documento unicamente contábil. Esta situação começou a projetar outros contornos, com a aprovação do Código de Contabilidade em 1922. Houve um grande progresso, inclusive para o orçamento que mereceu maiores cuidados e atenção, dando início aos primeiros critérios de classificação da despesa.

Desta feita, com a aprovação da Lei n.º 4320/64, com o propósito de consolidar a padronização dos procedimentos orçamentários para os diversos níveis de governo, adotou-se a classificação econômica e a classificação funcional, mantendo quanto às despesas, a concepção antiga de funções e subfunções.

ANÁLISE DAS TÉCNICAS ORÇAMENTÁRIAS

Percebe nos argumentos tratados na introdução desse trabalho, que na década de 90 houve várias tentativas de ajustes para a integração das leis do PPA, LDO e LOA. A Lei de Diretrizes Orçamentárias considerada Lei de meio, em razão da sua ligação entre o PPA e LOA, foi a que assumiu um papel importante com o objetivo de estabelecer uma orientação prévia para a elaboração do orçamento. Entretanto, o Plano Plurianual ainda estava distante de ser um instrumento que representasse os problemas locais, uma vez que as funções, subfunções,

programas e os subprogramas eram definidos em lei federal para todos os entes da federação. Isto é, estados e municípios tinham que se adequar aos programas pré-estabelecidos sem levar em consideração a sua regionalidade, o que não coadunavam com os problemas locais.

Nesta esteira, foi emitida em 14 de abril de 1999, a Portaria MOG n.º 14/99, com o objetivo de atualizar a discriminação da despesa por funções de que trata o inciso I, do § 1.º do artigo 2.º e § 2.º do artigo 8.º, ambos da Lei n.º 4320/64, estabelecendo-se os conceitos de funções, subfunção, programa, projeto e atividade. Além de introduzir novos conceitos para a funcional, quando estabeleceu em seu artigo 3.º que “a União, os Estados, O Distrito Federal e os Municípios estabelecerão em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação respeitados os conceitos e determinações desta Portaria”.

O artigo 3.º da Portaria resolveu o problema da integração do Plano Plurianual, isto é, o ente identifica um problema na sua base e propõe ações para resolvê-lo. Aquele conjunto de ações é transformado em um programa que é codificado pelo próprio ente (município e/ou estado), o qual é dotado de valores e quantificado por metas com a determinação de qual objetivo conjugado com a função e subfunção - estas últimas pré-estabelecidas pela legislação federal (Portaria MOG n.º 42/99) - irão compor a funcional programática e a classificação das despesas com coerência nos três documentos.

A figura do ‘programa’ diante dessas alterações, passou a figurar-se como um elo de integração entre a identificação de um problema local às ‘funções e subfunções’ estabelecidas pela Portaria MOG n.º 42/99.

Desse modo, os valores que serão catalogados para compor as despesas que serão fixadas na composição e resolução do problema são identificados por cada ação, que irão compor o programa e classificadas de acordo com as codificações estabelecidas para a elaboração do orçamento. Essa classificação passa-se a exemplificar com as figuras que serão demonstradas na sequência: primeiro uma ilustração de como montar a codificação das despesas que vai compor as ações, segundo a sua categoria, natureza, modalidade gerencial e elementos de despesas.

Figura 1. Quadro com a codificação para a classificação da despesa

ANEXO II (ANEXO 4, da Lei n.º 4320/64 – NATUREZA DA DESPESA)		
I		DA ESTURUTRA
A		CATEGORIAS ECONÔMICAS
	3	Despesas Correntes
	4	Despesas de Capital
B		GRUPO DE NATUREZA DA DESPESA
	1	Pessoal e Encargos Sociais
	2	Juros da Dívida
	3	Outras Despesas Correntes
	4	Investimentos
	5	Inversão Financeira
	6	Amortização da Dívida
C		MODALIDADES DE APLICAÇÃO
	20	Transferências a União
	30	Transferências a Estados e ao Distrito Federal
	40	Transferências a Municípios
	50	Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos
	60	Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos
	70	Transferências a Instituições Multigovernamentais Nacionais
	80	Transferências ao Exterior
	90	Aplicações Diretas
	99	A definir
D		ELEMENTOS DE DESPESAS
	01	Aposentadorias e Reformas
	04	Contratação por Tempo Determinado
	05	Outros Benefícios Previdenciários
	09	Salário Família
	11	Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil
	12	Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Militar
	13	Obrigações Patronais
	21	Juros e Encargos da Dívida
	30	Material de Consumo
	36	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física
	39	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica
	51	Obras e Instalações
	52	Equipamentos e Material Permanente
	99

Fonte: ADAPTADO, do Anexo 4 da Lei n.º 4320/64.

Observação: *(D) Só utilizamos alguns códigos do elemento de despesas a título de exemplo.

A partir do quadro de elementos de despesa apresentado, pode-se compor a codificação de uma despesa. Para fins de exemplificação será descrita uma ilustração da despesa de Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil, de acordo com os códigos que foram apresentados na figura 1.

Primeiro define a categoria econômica da despesa, neste caso, despesa corrente (3); e segundo define qual o grupo de natureza a que pertence a despesa com pessoal (1) Pessoal e Encargos Sociais; qual a entidade que fará a execução da despesa, se for a própria entidade (90) Aplicação Direta; e, por fim, o elemento da despesa (11) Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil, colocando os códigos em ordem de classificação teremos “3.1.90.11”.

Verificando a figura 1 acima, temos que a composição do Grupo (A) despesa corrente mais a composição do grupo (B), temos o código “31” que representa o grupo de natureza da despesa. Esta classificação pode ser verificada no próximo exemplo, assim como o código “32” Juros da Dívida; “33” outras despesas correntes e compondo as despesas de capital os códigos “44” Investimentos, “45” Inversão Financeira e o código “46” Amortização da Dívida.

Os números que compõem o Grupo de Natureza da Despesa 1, 2 e 3 que pertencem às despesas correntes representam os gastos com manutenção, conservação, etc, isto é, compõem as despesas permanentes obrigatórias. Àqueles que pertencem ao Grupo de Natureza da Despesa 4, 5 e 6 pertencem às despesas de capital.

A seguir apresenta-se o Anexo 2 da Despesa Lei n.º4320/64, com demonstração de exemplo e análise de como é elaborado o orçamento com as classificações exemplificadas acima.

Figura 2. Anexo 2, da Despesa Lei n.º 4320/64

Anexo 2, da Lei n.º 4320/64				
05 - ÓRGÃO		NATUREZA DA DESPES POR ÓRGÃO E UNIDADE		
001 - Unidade		Divisão de ensino Fundamental		
CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	Desdobramento	Fonte	Categoria Econômica Grupo Natureza da Despesa
3.0.00.00.00	DESPESAS CORRENTES			2.380,00
3.1.00.00.00	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS			2.080,00
3.1.90.00.00	Aplicação Direta		2.080,00	
3.1.90.09.00	Salário Família	80,00		
3.1.90.11.00	Vencimentos e Vantagens – Pessoal Civil	1.500,00		
3.1.90.13.00	Obrigações Patronais	500,00		
3.3.00.00.00	OUTRAS DESPESAS CORRENTES			300,00
3.3.90.00.00	Aplicação Direta		300,00	
3.3.90.30.00	Material de Consumo	150,00		
3.3.90.36.00	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa	100,00		

	Física			
3.3.90.39.00	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	50,00		
4.0.00.00.00	DESPESA DE CAPITAL			550,00
4.4.00.00.00	INVESTIMENTOS			450,00
4.4.90.00.00	Aplicação Direta		450,00	
4.4.90.51.00	Obras e Instalações	300,00		
4.4.90.52.00	Equipamentos e Material Permanente	150,00		
4.5.00.00.00	INVERSÕES FINANCEIRAS			100,00
4.5.90.00.00	Aplicação Direta		100,00	
4.5.90.61.00	Aquisição de Imóveis	100,00		
TOTAL				2.930,00

Esta classificação e quantificação das despesas são planilhas que servem para o controle dos gastos, os quais foram fixados para uma situação problema que foi transformado em um programa. É importante esclarecer que existem as despesas discricionárias aquelas que o governo tem uma maior margem de manobra para a decisão alocativa. E as despesas não discricionárias que estão vinculadas às fontes de recursos. Estas últimas são despesas que estão vinculadas a uma fonte de recursos (receita), identificadas por meio de códigos que irão orientar o tipo de financiamento (receita), especificando quais despesas - ações e/ou programas - podem ser financiadas por aquela fonte de recurso, impossibilitando gastos diferentes daqueles que foram definidos e/ou vinculados a aquela fonte.

Observa-se tratar de uma trava ou freio determinando que aquelas despesas devam ser destinadas para aquele fim específico, para que aquela ação seja executada e as despesas não podem ultrapassar os limites da fonte de financiamento (receita), em observação ao princípio do equilíbrio.

A classificação da despesa por elementos demonstra os tipos de gastos necessários para determinada ação, mas não identifica institucionalmente os órgãos e unidades que serão responsáveis pela execução da ação. É necessário, neste caso, recorrer à Portaria MOG 42/99, para definir por onde ocorrerão as despesas, com identificação da função, subfunção e o programa que fora criado especificamente para integração da funcional, que no exemplo a seguir será representado pelo número “0001”, e o órgão e unidade que estão representados no organograma da entidade.

A seguir será apresentada parte da relação das funções e subfunções da Portaria MOG 42/99, somente a que será utilizada no próximo exemplo: função educação e as suas subfunções.

Figura 3. Tabela parcial das funções e subfunções como modulação somente para o exemplo.

PARTE DA RELAÇÃO DE FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES PORTARIA 42/99 – A TÍTULO DE EXEMPLO			
12	Educação	361	Ensino Fundamental
		362	Ensino Médio
		363	Ensino Profissional
		364	Ensino Superior
		365	Ensino Infantil
		366	Educação de Jovens e Adultos
		367	Educação Especial

Fonte: ADAPTADO, Portaria MOG. n.º 42/99 – 14 de abril de 1999.

A composição da codificação e classificação institucional inicia-se pela identificação do órgão e unidade por onde ocorrerão as despesas. Neste caso, deve-se recorrer ao organograma da entidade para verificar qual órgão e unidade serão responsáveis pela execução daquele programa de forma direta. No exemplo que será apresentado, foi adotado o Departamento de Educação e definido o número 05 para a sua identificação e a unidade o número 001.

A partir dessas identificações passar-se-á a demonstração da composição da despesa utilizando-se das informações catalogadas e consolidadas por meio da figura 1, 2 e 3, conforme segue:

Figura 4. Modelagem para demonstrar a integração do programa com a Função e Subfunção

DESPESAS SEGUNDO A CATEGORIA ECONÔMICA				
Anexo 2, da Despesa Lei n.º 4320/64				
05.000.00.000.0000.0.000	Órgão	Departamento de Educação e Cultura		
05.001.00.000.0000.0.000	Unidade	Divisão de Ensino Fundamental		
05.001.12.000.0000.0.000	Função	EDUCAÇÃO		
05.001.12.361.0000.0.000	Subfunção	Ensino Fundamental		
05.001.12.361.0001.0.000	Programa	Programa de Ensino Fundamental		
05.001.12.361.0001.2.001	Atividade	Manutenção do Ensino Fundamental		
CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	Desdobramento	Fonte	Categoria Econômica Grupo Natureza da Despesa
3.0.00.00.00	DESPESA CORRENTE			2.380,00
3.1.00.00.00	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS			2.080,00
3.1.90.00.00	Aplicação Direta		2.080,00	
3.1.90.09.00	Salário Família	80,00		
3.1.90.11.00	Vencimentos e Vantagens – Pessoal Civil	1.500,00		

3.1.90.13.00	Obrigações Patronais	500,00		
3.3.00.00.00	OUTRAS DESPESAS CORRENTES			300,00
3.3.90.00.00	Aplicação Direta		300,00	
3.3.90.30.00	Material de Consumo	150,00		
3.3.90.36.00	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física.	100,00		
3.3.90.39.00	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica.	50,00		
4.0.00.00.00	DESPESA DE CAPITAL			550,00
4.4.00.00.00	INVESTIMENTOS			450,00
4.4.90.00.00	Aplicação Direta		450,00	
4.4.90.51.00	Obras e Instalações	300,00		
4.4.90.52.00	Equipamentos e Material Permanente.	150,00		
4.5.00.00.00	INVERSÕES FINANCEIRAS			100,00
4.5.90.00.00	Aplicação Direta		100,00	
4.5.90.61.00	Aquisição de Imóveis.	100,00		
TOTAL				2.930,00

Com essa modulação percebe-se com a utilização dos dados apresentados nas figuras anteriores, uma planilha de despesa completa demonstrando qual o órgão e unidade, função e subfunção que ocorrerão as despesas, as quais foram consolidadas no programa “0001” que faz a integração com a codificação institucional.

Verifica-se que a forma como são organizadas e classificadas as despesas, são extremamente técnicas com orientação para acompanhar a sua operação, obviamente parametrizada com as receitas (fontes de recursos) que irão financiá-las. Todo esse processo tem o propósito de fixarem as despesas em razão de elas (despesas), serem estabelecidas para resolver uma situação problema que foi diagnosticada e convertida em programa.

Para fins de facilitação do processo de operação da execução das despesas, mesmo que houver algum erro de estimativa e/ou qualquer outro fator externo (inflação), que interfira na sua execução com alteração dos seus custos, existem mecanismos de flexibilização para a movimentação desses recursos, utilizando-se do que determina o artigo 42 e 43 da Lei n.º 4320/64, respeitados os contidos no artigo 43 que impõem quais são os recursos que serão utilizados sob regras, de modo que não desrespeite o princípio do equilíbrio.

Esses mecanismos os quais são regulados pelos artigos expostos acima são os créditos adicionais compostos pelos Créditos Suplementares, Especiais e Extraordinários, cada um com critérios específicos quanto a sua aplicação jurisdicional imposta pelo artigo 42, porém se sujeitam as mesmas regras do artigo 43 da Lei n.º 4320/64.

Foi demonstrado com este exemplo que todos os mecanismos de fixação, execução e controle das despesas, são práticas que favorecem a minimização da evolução das despesas sem uma causa que justifique. Existem aquelas difíceis de ser controlada que evoluem com o próprio crescimento econômico, conforme cita Rezende (2010), referindo-se ao estudo do crescimento das despesas públicas que é sintetizado na chamada 'Lei de Wagner', à medida que cresce o nível de renda em países industrializados o setor público cresce em taxa mais elevada, ou ainda, o 'Efeito Translação' de Peacock e Wiseman, também citado por Rezende. O 'Efeito Translação' são os casos em que a expansão dos gastos são financiados com a emissão de papel moeda e/ou poupança forçada, como substituto ao aumento de impostos.

São hipóteses teóricas, mais importantes para explicar situações que, às vezes, exige um esforço muito grande para entender qual a razão do crescimento das despesas obrigatórias sem um motivo que justifique.

ANÁLISE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E SEUS MECANISMOS DE LIMITES E DE ORIENTAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS.

A Lei Complementar n.º 101/00 – LRF foi um marco no aperfeiçoamento do controle da gestão das finanças públicas, com a ampliação de mecanismos para impor limites na evolução das despesas obrigatórias principalmente.

Recorrendo o que foi referenciado neste trabalho sobre a década de 90, percebe a vontade política de estabelecer mecanismos para, além de organizar as finanças públicas, garantir o sucesso do plano real e a estabilização das despesas públicas, evitando com isso, o aumento do déficit público e o controle dos índices inflacionários. O propósito da Lei de Responsabilidade Fiscal foi o de “[...] trazer uma mudança institucional e cultural no trato com o dinheiro público, dinheiro da sociedade, gerar uma ruptura na história político-administrativa do País, introduzindo a restrição orçamentária na legislação brasileira”. (KHAIR, 2000).

A Lei teve e/ou tem como finalidade estabelecer normas às finanças públicas e possibilitar o aprimoramento da gestão fiscal dos recursos públicos em todo o País, impondo ações planejada e transparente para possibilitar a prevenção de riscos

fiscais e corrigir os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, “[...] com o estabelecimento de regras do jogo da gestão fiscal, e a criação de novas funções para a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual” (KHAIR, 2000).

Uma das premissas da LRF, além das novas funções para a Lei de Diretrizes Orçamentárias, foi o de estabelecer limites para o controle das despesas obrigatórias conforme definido em seu artigo 17. “Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de execução por um período superior a dois exercícios financeiros”.

Esses mecanismos são normas que devem ser criadas com o objetivo de inibir a expansão das despesas obrigatórias e, entre àquelas que pode colocar em risco o equilíbrio das contas públicas, estão às despesas com pessoal e encargos sociais e o endividamento público (operações de créditos). Para fins de demonstração e exemplificação deste trabalho, serão destacadas as despesas com pessoal e encargos sociais e os limites definidos na lei para cada ente da federação como propositura desse estudo.

Será apresentada uma figura com os limites fixados para as despesas com pessoal e encargos sociais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, os quais representam verdadeiros freios e/ou travas com o objetivo de inibir a expansão e/ou evolução das despesas obrigatórias, previsto nos artigos 19 a 20 da Lei Complementar n.º 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Figura 5. Limites com despesas de pessoal e encargos sociais – Percentual da RCL³

ÓRGÃOS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
Global	50%	60%	60%
Legislativo	2,5%	3%	6%
Judiciário	6%	6%	não há
Executivo	40,9%	49%	54%
Ministério Público	0,6%	2%	não há

Fonte: ADAPTADO, Lei n.º 101/00 – Artigos 19 e 20.

³ RCL – Receita Corrente Líquida. A Lei n.º 4320/64, traz o conceito de receita corrente, como sendo aquelas compostas pelas subcategorias: Tributária, De Contribuição, Patrimonial, Agropecuária, Serviços, Transferências Correntes e Outras Receitas Correntes. Complementarmente, a LRF trouxe em seu texto a palavra liquidez, ampliando o conhecimento par a lógica: Receita Corrente + Liquidez = Receita Corrente Líquida, utilizada como parâmetro para os cálculos dos indicadores daquelas despesas, as quais, são impostos limites pela LRF.

É importante esclarecer que os indicadores com os limites impostos pela LRF devem estar presentes na Lei de Diretrizes Orçamentárias, uma vez que a LDO é um instrumento de diretrizes para a elaboração da LOA, e os indicadores limitadores estabelecidos na LRF sejam cumpridos, sob pena de punição aos agentes públicos.

Percebe com o que foi contextualizado neste estudo que existem vários mecanismos e indicadores que facilitam a composição das despesas para a elaboração do orçamento, facilitando a organização das despesas em ações e programas demonstrando a existência de vários mecanismos de freios e/ou travas, que auxiliam o controle e evolução das despesas, principalmente àquelas classificadas como obrigatórias.

Essa premissa de delimitar as despesas é importante na condução da gestão dos gastos públicos, considerando que o Estado não tem condições, pela escassez de recursos, de atender a todas as demandas imposta. A escassez de recursos leva a necessidade de priorizar determinadas ações em detrimento de outras e, portanto, é necessário escolher entre aquelas que melhor convierem com a participação popular.

A participação popular tido como o “Estado da Arte” da Lei de Responsabilidade Fiscal, está prevista em um dos quatro eixos da Lei (transparência) e provocou as instituições públicas para a provação da Lei Federal n.º 11.527/2011, conhecida como a lei de Acesso à Informação que preceitua que as informações que se referem às atividades do Estado são públicas, exceto aquelas expressas na legislação.

O propósito deste trabalho foi evidenciar que existem vários mecanismos desde a elaboração do orçamento e vários indicadores de limites considerados verdadeiros freios impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, embora demonstrou-se somente de pessoal e encargos sociais como referência, mas todos devem ser utilizados para o equilíbrio das contas públicas, especialmente as despesas obrigatórias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo ficou demonstrado que o orçamento é caracterizado por vários aspectos: político, contábil, jurídico, econômico e administrativo. Esse conjunto de aspectos já fora percebido em épocas distantes para tratá-lo como um instrumento econômico, que pudesse contribuir com programas benéficos de desenvolvimento econômico social e não mais como um catálogo de receitas e despesas, sem uma orientação para cumprir as suas funções fiscais: alocativa, distributiva e estabilizadora.

A experiência de ter que compartilhar recursos escassos entre tantas pessoas tem sido, às vezes, inconveniente e, às vezes, traumático. Por isso, os aspectos políticos são importantes nas ‘escolhas’ daquilo que é prioridades e mais importante para a sociedade em determinado momento. Entretanto, não pode sobrepor aos demais aspectos e à vontade popular na composição e elaboração do orçamento, uma vez que não se trata de um apanhado de receitas e despesas sem nenhuma discriminação.

O orçamento se constitui em uma construção de ideias, objetivos e metas quantificáveis cercados de princípios: equilíbrio, unidade, anualidade, universalidade, exclusividade, especificação, publicidade, etc., com fortes imposições jurídicas e administrativas com iniciativas que darão credibilidade ao documento. “[...] o orçamento se reveste de força legal que estabelece um conjunto de ações a serem realizadas, durante um período de tempo determinado” (FEIJÓ, et. al. 2015).

Como exemplificado neste estudo, percebe que a elaboração do orçamento é cercada de todo um mecanismo disponibilizado pela legislação aplicável na prática, para a composição das despesas e de sua organização de modo que na proposição das ações e programas é possível determinar os custos das atividades e adequá-las às fontes de financiamentos (receitas), com instrumentos que possibilitam todo o acompanhamento e controle dos gastos durante a execução dos programas. É relevante ressaltar que todos esses processos são integrados ao sistema de contabilidade aplicada ao setor público, possibilitando a emissão de relatórios da gestão fiscal e do orçamento, em conformidade com a Lei n.º 4320/64 e a Lei Complementar n.º 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como se vê, todo esse processo que envolve o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual são muito complexos pela sua natureza, no entanto, ficou demonstrado que existem mecanismos utilizados na elaboração desses instrumentos que possibilitam a não extrapolação das despesas em detrimento de suas fontes de financiamentos, de modo a inibir a evolução, por exemplo, das despesas obrigatórias.

A Lei de Responsabilidade Fiscal surgiu com a finalidade de complementar todo esse processo, impo limites cujo objetivo foi de criar freios/travas para promover o equilíbrio das finanças públicas, inclusive impondo punições pelo não cumprimento das determinações legais impostas.

De todo o exposto conclui-se que os instrumentos existem, contudo é necessário respeitar os limites que estão delimitados em praticamente todos os artigos da LRF e as práticas orçamentárias, para evitar que as despesas superem o teto de gastos parametrizados de acordo com a Receita Corrente Líquida, além de outros mecanismos que são específicos na composição dos elementos de despesas, conforme demonstrado com os exemplos neste trabalho.

É importante destacar que foi citado por diversas vezes neste trabalho a palavra ‘escolha’ referenciada por Filellini. As necessidades humanas são insaciáveis, à medida que melhoramos em alguns aspectos aparecem outras necessidades, razão de utilizarmos a escolha priorizando aquilo que é importante para o momento. A palavra escolha neste sentido tem papel fundamental por que não pode levar em consideração somente o aspecto político na acepção da palavra, mas atender ao interesse público com a participação popular, conforme estabelece um dos eixos da LRF.

O papel de escolher sempre estará presente em situações de recursos escassos, mesmo em período de desenvolvimento em que as despesas crescem exponencialmente. São situações em que o crescimento da despesa se justifica, conforme citado por Rezende (2010), aplica-se neste caso, a Lei de Wagner “à medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento econômico do país”. Situações contrárias também são verdadeiras, à medida que cresce a pobreza

crecem os gastos públicos, agravado pela não expansão das receitas. Neste sentido, o Estado sempre precisar-se-á de fazer ‘escolha’.

Importa destacar que essas situações colocaram em evidencia o “Estado da Arte” da Lei de Responsabilidade Fiscal, como condição para que essas escolhas tenham a participação da sociedade e que todos os atos na área pública que dizem respeito às receitas e despesas, sejam colocados em módulos transparências.

Por fim, entende-se que restou demonstrado objetivamente que existem travas e/ou freios que possibilitam esforços para evitar a evolução das despesas, principalmente às obrigatórias, além de mandamento legal que prevê tais iniciativas.

Ficou evidenciada neste trabalho a palavra ‘escolha’ como destaque, em razão do orçamento ser um instrumento, conforme Feijó, et. al. (2015, p. 29), ser “revestido de força legal que estabelece um conjunto de ações a serem realizadas, durante um período de tempo determinado”. Esse conjunto de ações devem constituir as prioridades para aquele momento e/ou período estabelecido para a execução do orçamento, por isso, depende da escolha daquilo que é mais importante naquele momento.

Por derradeiro, o objetivo desse estudo não foi de esgotar o assunto, por existirem vários outros temas que podem ser levantados e analisados, principalmente quando se trata de despesas públicas e, especificamente as despesas obrigatórias, portanto, ficou em aberto várias situações conflitos que podem ser exploradas e/ou discutidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ALBANEZ, Oswaldo. Lei n. 4320/64 de 17 de março de 1964: anotada, revista e atualizada. Ribeiro Preto, SP: Ed. IBRAP, 2001.

ARAÚJO, Inaldo; ARRUDA, Daniel. **Contabilidade Pública da Teoria a Prática**. São Paulo: Saraiva, 2006

AQUINO, Nilton Andrade D. (organizador) [et. al.]. Planejamento Governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. 1. ed. – 1. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2006.

BRASIL, Constituição Federativa de 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

FILELLINI, Alfredo. Economia do setor público. São Paulo: Atlas, 1989.

FEIJÓ, P. Henrique; JORGE, P. Carvalho; RIBEIRO, C. Eduardo. Entendendo a Contabilidade Orçamentária Aplicada ao Setor Público. 1. ed. Brasília: Gestão Pública, 2015. 624 p.: il.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 15. ed. ampliada, revista e atualizada – São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. – São Paulo: Atlas, 2008.

KHAIR, Amir Antonio. **Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientação para as prefeituras**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: BNDES, 2000. 144p.

PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Walmir Francelino. A Evolução do Orçamento Público e sua Importância para a Sociedade. **Revista Enfoque: Reflexão Contábil**. Maringá, v. 25, n. 2, p. 18, maio/ago. 2006.

REZENDE, Fernando Antonio. Finanças Públicas. 2. ed. 6. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2010.

REZENDE, Fernando Antonio. O processo orçamentário na Constituição de 1988: intenções e realidades. Desafios da Nação - Capítulo V - Volume 01. Brasília, 2018. Acessado: www.ipea.gov.org. 07/04/2021

PREVENDO O DESEMPENHO NO ENADE: UMA APLICAÇÃO DE ALGORITMOS DE APRENDIZAGEM DE MÁQUINA

Eduardo Domingues Bordieri

RESUMO

O objetivo deste estudo foi prever o desempenho de novos alunos do curso de administração de empresa do Centro Universitário Cidade Verde (UNIFCV), com base no Questionário do Estudante e dados do Exame Nacional de Desempenho do Estudantes (ENADE) 2018. Para tanto, foi utilizada base de dados formada por informações socioeconômicas e acadêmicas submetida aos classificadores de Regressão Logística, Randon Forest, Arvores de decisão e Naive Bayes. Os resultados apontaram vantagens no uso da Regressão Logística nos dados analisados, apresentado uma acurácia de 63,04% e significância estatística. Além disso, diferentes características individuais apresentaram, segundo o algoritmo de Regressão Logística, probabilidades diferentes de o aluno obter desempenho acima da média no ENADE.

Palavras-chave: ENADE; Algoritmos de Classificação.

ABSTRACT

The objective of this study was to predict the performance of new students in the business administration course at Centro Universitario Cidade Verde (UNIFCV), based on the Student Questionnaire and data from the National Student Performance Exam (ENADE) 2018. used a database formed by socioeconomic and academic information submitted to Logistic Regression, Randon Forest, Decision Trees and Naive Bayes classifiers. The results showed advantages in the use of Logistic Regression in the analyzed data, presenting an accuracy of 63.04% and statistical significance. In addition, different individual characteristics presented, according to the Logistic Regression algorithm, different probabilities of the student achieving above average performance in ENADE.

Keywords: ENADE; Classification Algorithms.

INTRODUÇÃO

De acordo com a Nota Técnica nº 20/2019/CGCQES/DAES do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) é um dos pilares da avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), criado pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.

Já o SINAES é composto pelos processos de Avaliação de Cursos de Graduação e de Avaliação Institucional que, junto com o ENADE, formam a base do processo avaliativo que permite conhecer em profundidade o modo de

funcionamento e a qualidade dos cursos e instituições de educação superior (IES) de todo o Brasil.

Dentro deste processo de avaliação do ensino superior no Brasil, o Conceito Preliminar de Curso (CPC) é um importante indicador de qualidade que as IES estão submetidas. A Nota Técnica nº 58/2020/CGCQES/DAES do INEP conceitua que o CPC é um indicador de qualidade que combina, em uma única medida, diferentes aspectos relativos aos cursos de graduação.

Neste sentido, o CPC é constituído por oito componentes, agrupados em quatro dimensões que se destinam a avaliar a qualidade dos cursos de graduação. Uma dessas dimensões engloba o desempenho dos Estudantes; mensurado a partir das notas dos estudantes concluintes no ENADE.

Cabe ressaltar que o desempenho dos estudantes, mensurado pelo ENADE, possui peso de 20% no CPC. Entretanto, é razoável supor que o peso do desempenho dos estudantes no CPC não se limita à nota obtida no ENADE, pois, alunos com bom desempenho, além de obterem notas melhores nas avaliações, são alunos engajados, que procuram se aprimorar e cobrar por melhores ambientes, estruturas e organização didático-pedagógica. Ademais, alunos com bom desempenho melhoram a imagem da IES na sociedade e, conseqüentemente, atraem novos alunos que buscam melhores desempenhos.

Portanto, dada a importância do desempenho dos estudantes para o êxito das IES, torna-se necessário que as IES não só acompanhem o desenvolvimento dos alunos ao longo da graduação, mas também devem considerar o maior número de informações sobre seus alunos, a fim de encontrar padrões existentes em seu corpo discente e propor ações específicas para seu desenvolvimento.

Desta forma, visando a melhoria contínua no desempenho dos alunos e, conseqüentemente, da IES, surge a necessidade de monitoramento e desenvolvimento dos alunos de forma mais eficiente e ampla possível. Dentro deste contexto, o presente trabalho busca prever o desempenho dos novos alunos do curso de Administração de Empresas do Centro Universitário Cidade Verde (UNIFCV) no ENADE com base em dados disponibilizados no Questionário dos Estudantes pelo INEP para o ano de 2018.

Por meio de técnicas e classificadores proporcionados pela aprendizagem de máquina, estimou-se o desempenho esperado do aluno com base em suas características socioeconômicas e, conseqüentemente, a previsão do desempenho para o aluno recém ingresso no curso.

Além desta introdução este trabalho está dividido em quatro seções. Na primeira seção é descrito o referencial teórico que contempla os conceitos mais importantes para o desenvolvimento deste trabalho. Na segunda seção é descrita a metodologia utilizada, apresentando a base de dados e os algoritmos de aprendizado de máquina utilizados. Na terceira seção é demonstrado os experimentos realizados e os resultados obtidos por meio destes. Por fim, são descritas as conclusões e considerações para trabalhos futuros.

REFERENCIAL TEÓRICO

Para responder às perguntas formuladas anteriormente, utilizaremos um referencial teórico que abrange dois grupos de conhecimento, sendo o primeiro, estudos realizados utilizando de aprendizado de máquina aplicados na área da educação, modelos de previsão de resultados educacionais e mineração de dados educacionais. Por outro lado, complementaremos esta análise com uma revisão bibliográfica formada de trabalhos sobre os sistemas de avaliação educacional e desenvolvimento dos alunos, para buscarmos compreender sua aplicabilidade e funcionalidades, dentro do tema abordado pela pesquisa.

A diversos trabalhos na literatura que buscam realizar a previsão do desempenho acadêmico no âmbito das modalidades de ensino presencial e a distância. Manhães et al. (2011) utilizam-se de técnicas de mineração de dados educacionais na tentativa de prever a evasão de estudantes do ensino presencial da Escola Politécnica da Universidade do Rio de Janeiro, sendo testados mais de dez modelos diferentes, com o nível de acurácia média de 75% e 80%, sendo o classificador denominado Floresta Aleatória apresentando um dos melhores resultados.

Gottardo et al. (2012) demonstraram a aplicação de dois classificadores com um nível de precisão acima de 75%, para os classificadores de Floresta Aleatória e Multilayer Perceptron, para prever o desempenho dos alunos da modalidade a distância, utilizando-se de uma grande quantidade de atributos para representação dos estudantes.

Com um modelo de regressão linear, para prever o desempenho dos estudantes, Rodrigues et al. (2013) utilizam do ambiente virtual Moodle e do uso de series temporais, com diversas variáveis, onde inclui a quantidade de interações dos estudantes ao longo da semana, com vídeos, materiais de apoio e fóruns, disponibilizados no ambiente virtual em seu modelo.

Conforme demonstra o estudo de Minaei-Bidgoli et al. (2003), onde foi realizado a aplicação do Combination of Multiple Classifiers para classificar os estudantes conforme a previsão de sua nota final, a técnica aplicada apresentou melhores resultados quando comparado com a aplicação de classificadores individualmente.

Detoni et al. (2015) utilizam de classificadores para predição de reprovação de acadêmicos para cursos de educação a distância a partir da contagem de interações no ambiente virtual Moodle. Segundo o referido estudo, o classificador de Redes Bayesianas apresenta melhor acurácia, conforme são disponibilizadas mais semanas o nível de precisão do classificador apresenta uma melhor eficiência na predição dos alunos reprovados.

Conforme Santos (2012), analisando o desempenho dos alunos do curso de Contabilidade no Exame Nacional de Cursos, para os anos de 2002 e 2003, e nos exames do ENADE em 2006 e 2009, há uma correlação significativa entre as variáveis estudadas (renda familiar, escolaridade dos pais, horas dedicadas ao

estudo e domínio do professor sobre o conteúdo) e as notas finais dos alunos, nos respectivos exames. Para Escobar, Dalfovo e Verdinelli (2010) as instituições de ensino superior que apresentam programas de (Mestrado/Doutorado) obtêm um desempenho superior à média na prova do ENADE.

Cruz & Dutt Ross (2012) verificam a relação entre a quantidade percentual de disciplinas quantitativas ofertadas na grade curricular do curso de administração, com a performance dos alunos no exame do ENADE, assim obtendo resultados com correlação positiva e significativa entre as variáveis. Naercio Meneze-Filho (2012) mostra com base em modelos econométricos, que as variáveis com maior poder explicativo para o desempenho escolar são as características familiares e do aluno, educação da mãe, cor, atraso escolar e reprovação prévia, número de livros, presença de computador em casa e trabalho fora de casa.

METODOLOGIA

O presente estudo buscou a aplicação das técnicas e classificadores de aprendizagem de máquina para a criação de um modelo de previsão de notas para o curso de Administração do Centro Universitário Cidade Verde (UNIFCV), no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE). Para tanto, esta seção está subdividida em duas subseções, nas quais são abordados a construção e descrição da base de dados e a especificação dos classificadores utilizados no modelo de previsão.

BASE DE DADOS

A partir dos dados socioeconômicos obtidas pelo Questionário dos Estudantes no ano de 2018 disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), foram selecionadas 308 observações do curso de Administração de Empresas do Centro Universitário Cidade Verde (UNIFCV), sendo 164 do sexo feminino e 144 do sexo masculino.

Para tanto, conforme estudos apresentados na seção anterior, optou como variável dependente a nota do ENADE e 7 variáveis independentes sendo elas sexo, raça, escolaridade da mãe, renda familiar, tempo fora das instituições de ensino, forma de ingresso do curso e nota em português no exame do ENADE. A variável dependente nota do ENADE foi transformada em variável binária. Primeiramente foi calculada a média da nota no ENADE da base de dados em estudo. Em seguida, cada observação foi classificada se está acima da média e abaixo da média.

Com relação a variável escolaridade da mãe, com base no trabalho de Naercio Meneze-Filho (2012), identifica-se que a educação da mãe tem relação com o desempenho escolar do aluno. Desta forma a variável deve apresentar efeito positivo sobre o desempenho dos alunos no exame.

Para variável renda familiar, busca apresentar efeitos positivos sobre o desempenho escolar, visto que quanto maior o nível de renda maior tende a ser a qualidade de vida, acesso à educação, saúde e alimentação.

Em relação a variável tempo fora das instituições de ensino, foi realizado uma proxy entre o tempo de formação do ensino médio e o tempo para conclusão da graduação em Administração de Empresas. Logo a relação entre os períodos nos informa a quantidade de tempo que o aluno ficou fora das instituições de ensino. Desta forma, quanto mais tempo fora, espera-se que maior as chances de um aluno obter nota abaixo na média no ENADE.

A variável nota em português busca representar a capacidade de interpretação, argumentação e escrita. Espera-se que quanto maior a nota em português maior será a probabilidade de o aluno ter nota acima da média do ENADE. Após a escolha das variáveis dos modelos, foi realizado o tratamento da base de dados bem como o escalonamento das variáveis numéricas. Para as variáveis, Sexo, Raça, Escolaridade da Mãe, Renda Familiar e Forma de ingresso no curso, optou-se em transformá-las de variáveis categóricas em fatores visando a melhor análise do modelo.

Após a escolha das variáveis e o tratamento dos dados, foi realizada a divisão da base de dados em duas partes, sendo uma base Treinamento que corresponde a 70% da base de dados total ou 216 observações e uma base como Teste que corresponde a 30% da total ou 92 observações, desta forma, será realizado o treinamento e o teste dos algoritmos de classificação.

CLASSIFICADORES

REGRESSÃO LOGÍSTICA

A regressão logística consiste em um modelo linear generalizado, cuja resultante é a estimativa da probabilidade de um evento ocorrer em função de um conjunto de variáveis independentes, que podem ser do caráter qualitativo/quantitativo. Redunda a uma classificação dicotômica de ocorrência ou não de um evento, onde os resultados de probabilidade ficam contidos no intervalo de 0 a 1, conforme (MONTGOMERY, D., PECK, E., VINING, G. 2012).

Desta forma o classificador de Regressão Logística considera a variável resposta (y) como dicotômica, ou seja, são lhe atribuídos dois valores: 1 para acontecimento de interesse, denominado como sucesso, e 0 para acontecimento complementar, o fracasso. A probabilidade de sucesso é dada por π , e a de fracasso por $1 - \pi$. Considerando-se uma série de variáveis aleatórias independentes $x_1, x_2, x_3, \dots, x_n$, e um vetor $\beta = \beta_0, \beta_1, \beta_2, \dots, \beta_p$, formado por parâmetros desconhecidos do modelo, a probabilidade de sucesso é dada por:

$$\pi = \frac{\exp(\beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_p x_p)}{1 + \exp(\beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_p x_p)}$$

A probabilidade de fracasso é dada por:

$$1 - \pi = \frac{1}{1 + \exp(\beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_p x_p)}$$

O logit para o modelo de Regressão Logística é dado por:

$$g(x) = \ln \left(\frac{\pi}{1 - \pi} \right) = \beta + \beta x$$

NAIVE BAYES

Naive Bayes é um método de classificação probabilística. Baseia-se no teorema de Thomas Bayes, que trata de problemas em que se deseja determinar a probabilidade de um evento B ocorrer na condição de que A já tenha ocorrido, conforme a definição: $P(A | B) P(B)$

$$P(B | A) = \frac{P(A | B) P(B)}{P(A)}$$

em que $P(B | A)$ é a probabilidade condicional de ocorrer B dado que A ocorreu; $P(B)$ e $P(A)$ são as probabilidades de ocorrência de B e A, respectivamente; e $P(A | B)$ é a probabilidade condicional de ocorrer A dado que B ocorreu (ZHANG, Z. 2016).

FLORESTA ALEATÓRIA (Random Forest)

O algoritmo Floresta Aleatória (RF) é um exemplo de método que utiliza classificadores do tipo árvore de decisão (BREIMAN, L. 2001). O algoritmo RF adiciona aleatoriedade ao modelo quando da criação das árvores, na medida que busca as melhores características para fazer a partição dos nodos, a partir de subconjuntos aleatórios das variáveis. Este procedimento gera diversidade, o que normalmente leva à formação de melhores preditores ensemble (BREIMAN, L. 2001). Ao final, cada árvore classificadora é apontada como um componente preditor. Neste sentido, a RF constrói sua decisão por meio da contagem dos votos dos 21 componentes preditores em cada classe e, em seguida, seleciona a classe vencedora em termos de número de votos acumulados dentre todas as “árvores da floresta” (BREIMAN, L. 2001).

ARVORE DE DECISÃO

A árvore de decisão é uma técnica que utiliza a estratégia de analisar um problema complexo para subdividi-lo em problema menores (Neves e Souza, 2009).

RESULTADO

Para realização da avaliação do melhor classificador para o modelo, optou-se pelos testes dos seguintes classificadores: Regressão Logística, Random Forest,

Árvores de decisão e Naive Bayes, com seus respectivos resultados apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 – Métricas para avaliação dos classificadores

Classificadores	Acurácia	P-valor
REGRESSÃO LOGÍSTICA	0,6304	0,0231
RANDON FOREST	0,5870	0,3779
ÁRVORES DE DECISÃO	0,5652	0,1257
NAIVE BAYES	0,5978	0,2321

Fonte: Elaborado pelo autor.

De modo geral, conforme pode ser observado na Tabela 1, o classificador que apresentou o melhor resultado em termos de acurácia foi o algoritmo de Regressão Logística. O resultado obtido por este classificador apresentou acurácia acima da média, 0,6304, sendo ainda o único a apresentar significância estatística, p-valor 0,0231.

Encontrado o algoritmo de melhor resultado, aplicou-se em seguida o algoritmo de Regressão Logística a fim de prever desempenho de novos alunos no ENADE segundo características socioeconômicas hipotéticas.

Conforme a Tabela 2, o experimento 1 considera as seguintes características hipotéticas: aluno do sexo feminino, de cor amarela, tendo a mãe cursado o ensino superior, com uma renda familiar mensal de até 10 salários-mínimos nacionais, ingressado no curso sem ação afirmativa e racial, não ter ficado fora de instituição de ensino (entre conclusão do ensino médio e a realização do ENADE foram 4 anos) e nota na prova de português igual a 80. Conforme o algoritmo de Regressão Logística, para o perfil hipotéticos descrito acima, apresenta uma chance de 65% de o aluno apresentar desempenho acima da média no ENADE.

Tabela 2 – Características e resultados dos experimentos

Variável	Experimento 01	Experimento 02
SEXO	FEMININO	MASCULINO
RAÇA	AMARELA	PRETA
ESCOLARIDADE DA MAE	SUPERIOR	FUNDAMENTAL
RENDA FAMILIAR	10 SM	1 a 5 SM
INGRESSO NO CURSO	SEM AÇÃO	AÇÃO COTA RACIAL
TEMPO FORA IE	4 ANOS	6 ANOS
NOTA PORTUGUÊS	80 PONTOS	50 PONTOS
RESULTADO	65%	24%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para o experimento 02, considera-se as seguintes características hipotéticas: aluno do sexo masculino, de cor preta, tendo a mãe cursado apenas o ensino fundamental, apresentando uma renda familiar mensal de 1 a 5 salários-mínimos nacionais, ingressado no curso por cota racial, ter ficado fora 2 anos da instituição de ensino (entre conclusão do ensino médio e a realização do ENADE foram 6 anos) e nota na prova de português igual a 50. Desta forma, considerando estas características socioeconômicas hipotéticas, o algoritmo de Regressão Logística prevê uma chance de 24% de o aluno apresentar desempenho acima da média no ENADE.

Conforme os experimentos realizados, observa-se a que o primeiro experimento apresenta melhores chances de obter uma melhor nota no exame em relação ao segundo experimento. Assim pode-se verificar a importância das características individuais e socioeconômicas, como renda familiar, escolaridade da mãe e tempo fora das instituições de ensino, para o desempenho dos alunos na vida escolar e em exames nacionais como no caso do Exame Nacional de Desempenho do Estudantes (ENADE).

CONCLUSÃO

Os resultados obtidos por esta pesquisa apontam a importância de as instituições de ensino realizarem previsões relativas ao desempenho de estudantes em provas como a do Exame Nacional de Desempenho do Estudantes (ENADE).

Com base em inferências e previsões realizadas por modelos de aprendizagem de máquina, os professores e instituições podem acompanhar de maneira individual os estudantes e adotar medidas pedagógicas específicas que maximizem os resultados dos alunos em exames nacionais de avaliação.

Especificamente quanto ao algoritmo selecionado no presente estudo, o algoritmo de classificação Regressão logística apresentou resultados expressivos tanto em termos de acurácia quanto de significância estatística. Apresentando, portanto, possibilidade de sua utilização em um conjunto amplo de atributos e, conseqüentemente, a estimação do desempenho do corpo discente da instituição de ensino.

A partir destes resultados, futuros trabalhos podem utilizar bases de dados mais extensas e com maior quantidade de atributos. Podendo tanto serem específicos com base curricular de cada curso, quanto a possível comparação entre diferentes exames de avaliação.

REFERÊNCIAS

BREIMAN, L. "Random Forests", *Machine Learning* v. 45, n. 1, pp. 5–32, Out. 2001.

CRUZ, Breno de Paula Andrade; SHARLAND, Elisa Maria Rodrigues, FREITAS JR. Antônio de Araújo de. *Estrutura Curricular e Enade: há uma Correlação Positiva e*

Significativa entre o Percentual de Disciplinas Quantitativas em um Curso de Administração e a nota do curso no Enade? In: Revista de Administração do Gestor, n. 2, v. 2, 2012, p. 61-84.

D. Detoni, R. M. Araujo, and C. Cechinel, "Predição de Reprovação de Alunos de Educação a Distância Utilizando Contagem de Interações," in Anais do Simpósio Brasileiro de Informática na Educação, 2014, pp. 896-905.

ESCOBAR, Maria Andrea Rocha ; DALFOVO, Michael Samir ; VERDINELLI, Miguel Angel . OS ÍNDICES IGC, ENADE E CAPES NOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO. In: IX Coloquio Internacional sobre Gestão Universitária na America do Sul, 2010, Florianopolis.

E. Gottardo, C. Kaester, and R. V. Noronha, "Previsão de Desempenho de Estudantes em Cursos EAD Utilizando Mineração de Dados: uma Estratégia Baseada em Séries Temporais.," Anais do XXIII SBIE, 2012.

MANHÃES, L.M.B., Cruz, S.M.S., Costa, R.J.M, Zavaleta, J., Zimbrão, G. (2011) "Previsão de Estudantes com Risco de Evasão Utilizando Técnicas de Mineração de Dados". Anais do XXII SBIE-XVII WIE, p. 150-159.

MENEZES FILHO, Naercio Aquino. Os determinantes do desempenho escolar do Brasil. In: O Brasil e a ciência econômica em debate[S.l: s.n.], v. 1. , 2012.

MONTGOMERY, D., PECK, E., VINING, G., Introduction to Linear Regression Analysis. 5 ed. Nova Iorque, John Wiley & Sons, 2012.

MINAEI-Bidgoli, B., Kashy, A.D., Kortemeyer, G., Punch, F.W. (2003) "Predicting Student Performance: An Application of Data Mining Methods with the Educational Web-Based System LON-CAPA". 33^a ASEE/IEEE Frontiers in Education Conference, p. 1-6.

NEVES, A. P.; Souza, D.; Desempenho dos Estudantes das Instituições Públicas e Privadas no ENADE: Um estudo no Estado de Roraima, 2009.

SANTOS, Nalbia de Araujo (2012), Determinantes do desempenho acadêmico dos alunos dos cursos de ciências contábeis, São Paulo, 2012.

ZHANG, Z. "Naive Bayes Classification in R", Ann Transl Med v. 4, n. 12, pp. 241–245, Jun. 2016.

AUDITORIA NOS PROCESSOS DE COMPRAS E LICITAÇÕES MUNICIPAIS NO SERVIÇO PÚBLICO DE SAÚDE*

Claudia Ferreira Miguel¹
Edilson Barbosa¹
Gisele Dayane de Lima¹
Leandro Rozin²

RESUMO

O escopo do presente estudo foi desvelar o papel do auditor no processo de compras e licitações no serviço público de saúde. A pesquisa discute aspectos qualitativos que visam à melhoria dos processos de auditoria de licitações públicas à luz de novos paradigmas de controle inerentes à matriz de risco, seletividade e materialidade. Trata-se de uma pesquisa de revisão narrativa da literatura com base em publicações de periódicos científicos, Legislação, Protocolos e Manuais disponíveis em bases eletrônicas. Defende-se que o desenvolvimento de uma matriz de risco com base em tais achados poderá nortear o gerenciamento dos riscos da entidade, de modo a garantir que o exercício do controle, interno ou externo, se dê de forma mais econômica e efetiva, potencializando os esforços de auditoria com efetiva economia de recursos públicos, adotando metodologia aplicada em largo espectro pelos comitês aceitos pela sociedade. Foram discutidos os diplomas legais vigentes e pertinentes aos casos específicos norteados pelo texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, bem como pelas leis 8.666/1993, lei 10.520/2002 e outras que possam subsidiá-las sempre que necessário. As formas de se efetuar as compras pelo ente público são consideradas de fundamental importância para dar suporte ao serviço proposto. Isto vai desde a mais simples aquisição até as compras milionárias. Para um correto procedimento, é necessário que se observe a modalidade licitatória que melhor se adequa ao objeto a ser adquirido de acordo com as suas características bem como o seu valor e finalidade.

Palavras-Chave: Compras; Licitações; Serviço público de saúde.

ABSTRACT

The scope of this study was to reveal the role of the auditor in the procurement and bidding process in the public health service. The research discusses qualitative aspects that aim to improve the public procurement audit processes, in the light of new control paradigms inherent to the risk, selectivity and materiality matrix. It is a development of a risk matrix on such research of narrative review of the literature based on publications of scientific journals,

* Trabalho resultante da pesquisa de conclusão de curso de Especialização em Auditoria para Hospitais, Serviços, Sistemas e Planos de Saúde da Faculdade Pequeno Príncipe – FPP, 2020.

¹ Pós-Graduandos em Auditoria para Hospitais, Serviços, Sistemas e Planos de Saúde da Faculdade Pequeno Príncipe – FPP, 2020.

² Mestre em Biotecnologia Aplicada a Saúde da Criança e do Adolescente. Especialista em Auditoria para Hospitais, Serviços, Sistemas e Planos de Saúde. Docente da Faculdade Pequeno Príncipe.

Legislation, Protocols and Manuals available in electronic bases. It is argued that the based findings may guide the risk management of the entity, in order to ensure that the exercise of control, internal or external, takes place in a more economical and effective way, enhancing the auditing efforts with effective saving of public resources, adopting methodology applied in a wide spectrum by the committees accepted by society. The legal diplomas in force and pertinent to the specific cases guided by the constitutional text promulgated on October 5, 1988, as well as by laws 8,666 / 1993, law 10,520 / 2002 and others that may subsidize them whenever necessary, were discussed. The ways of making purchases by the public are considered of fundamental importance to support the proposed service. This ranges from the simplest acquisition to millionaire purchases. For a correct procedure, it is necessary to observe the bidding modality that best suits the object to be purchased according to its characteristics as well as its value and purpose.

Keywords: Shopping; Bids; Public health service.

INTRODUÇÃO

O termo obrigatoriedade, advindo do dever fazer, nos remete a qualidade do que é obrigatório por imposição legal, moral ou mesmo por convenção social. Logo, trata-se de objeto de caráter indispensável.

De acordo com a Constituição Federativa do Brasil (CFB) de 1988, esta é a definição dos meios que devem necessariamente, serem empregados no ato de comprar ou contratar algo por parte de qualquer ente público. Mais especificamente, em seu artigo 37, inciso XXI, a Constituição refere que as administrações públicas em todas as instâncias obedecem aos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, que devem ser submetidos em todos processos oriundos das compras e contratações por parte do ente público. (BRASIL, 1988).

Também conhecido pela sigla LIMPE (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência) os princípios ora mencionados, norteiam cada processo de modo a garantir a observância constitucional quanto a isonomia, devendo a Administração selecionar a proposta mais vantajosa que, por sua vez, será processada e julgada em estrita conformidade com tais princípios de modo a garantir a probidade administrativa (RAMOS E VIEIRA, 2015).

A Legalidade trata da ordenação da lei, que deve estar sempre acima dos interesses privados e pessoais. Nesse sentido, a administração pública somente pode atuar de acordo com as leis, sempre com previsão legal, de modo que a atuação do Executivo ampare somente a vontade geral da sociedade, ou seja, o princípio da legalidade vai contra a um comportamento pessoal e instável do agente ora representante legal do ente público. É importante ressaltar que a atividade de todos os agentes públicos, desde o Presidente da República, até servidores municipais, está submetida à obediência, cumprimento e prática

das leis. É através da submissão da administração pública à lei que a atuação do poder público se torna legítimo. Logo, obedecer à administração pública é sinônimo de obedecer à lei. Deste modo, o sentimento de garantia constitucional, a certeza jurídica e a limitação do poder público contido no princípio da legalidade administrativa é o que torna possível a busca do bem comum (RAMOS E VIEIRA, 2015).

A Impessoalidade refere que na administração pública, deve-se tratar a todos sem discriminações, divergências ou convergências políticas/ideológicas, simpatias ou desavenças pessoais, não podendo haver diferença na atuação e tratamento por parte dos servidores públicos. Neste sentido, o artigo quinto da Constituição Federativa do Brasil determina que “todos são iguais perante a lei”. Logo, o princípio da impessoalidade vem para reforçar essa ideia no âmbito da administração pública (RAMOS E VIEIRA, 2015).

No princípio da Moralidade, a atuação dos agentes públicos deve sempre estar em conformidade com os princípios éticos. Entretanto, é imprescindível considerar que o princípio da moralidade não se refere exatamente à moral comum, mas aos valores morais que estão dispostos nas normas e princípios jurídicos em vigência. Assim sendo, qualquer ação que vise confundir e/ou prejudicar o exercício dos direitos por parte da sociedade será penalizada pelo descumprimento do princípio em questão. Não pode o ente público, portanto, atuar de forma divergente ao conjunto de regras de conduta extraídas da disciplina geral norteadora da administração pública (RAMOS E VIEIRA, 2015).

A Publicidade é o que garante a transparência na administração pública. Sendo este, um Estado Democrático de Direito, ao povo é que pertence o poder, portanto, não se admite qualquer tipo de ocultação de informações pelo poder público. É dever de todos os órgãos e instituições públicas disponibilizarem dados e informações a fim de honrar a prestação de contas para a sociedade. Nesse sentido, a Lei nº 12.527 de 2011 – a Lei de Acesso à Informação – vem para contemplar e regulamentar o direito de acesso à informação de modo a garantir o princípio da publicidade, princípio este já disposto no texto constitucional e, portanto, regrando as atividades da administração pública. O princípio da publicidade vigora para todos os setores em todos os âmbitos da atividade administrativa. Um dos desdobramentos desse princípio encontra-se no inc. XXXIII do art. 5.º, que reconhece a todos o direito de receber, dos órgãos públicos, informações do seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral (RAMOS E VIEIRA, 2015).

O princípio da Eficiência é sinônimo do conceito de boa administração. Observando os princípios anteriores, deve o servidor público, atuar no sentido de oferecer o melhor serviço possível preservando os recursos públicos. Ou seja, a administração pública deve sempre priorizar a execução de serviços com ótima qualidade, em conformidade com os

diplomas legais vigentes, respeitando os princípios administrativos e fazendo uso correto do orçamento público, evitando desperdícios (RAMOS E VIEIRA, 2015).

Destaca-se inicialmente, o objetivo de esclarecer as necessidades, tanto em termos de continuidade quanto de novas contratações, a fim de atender o serviço público de saúde em um momento bastante distinto e adverso para os gestores que iniciam seus trabalhos nos seis primeiros meses de gestão, momento que é possível identificar problemas herdados das gestões anteriores, ou seja, as dificuldades e os desafios a que são submetidos o serviço público de saúde na transição entre governos (ARANTES E MAGALHÃES, 2016).

A identificação de fraudes em licitação exige que seja dada a devida observância à formalização do processo, mediante a análise do edital, dos documentos apresentados pelos concorrentes e de toda a documentação relativa aos procedimentos realizados. Também exige especial atenção às irregularidades detectadas, tais como a existência de documentos sem assinatura, não autenticados, idênticos de licitantes diversos, não observância de prazos, etc. (ARANTES E MAGALHÃES, 2016).

Para garantir a qualidade no atendimento na área da saúde no serviço público, é necessário o uso de materiais, sendo imprescindível a compra de equipamentos, medicamentos, EPI's, materiais de escritório entre outros. É fundamental que os profissionais utilizem materiais de qualidade para não colocar em risco a sua saúde e nem de usuários. Por esta razão, a presença do auditor nesse processo de compras e licitações pode garantir a seriedade e eficácia no processo de compras e de licitação.

Auditoria em saúde é uma atividade em constante estruturação. Nova visão e novos princípios operacionais com o objetivo principal de um atendimento de qualidade com custos compatíveis, resultando na correção ou legalidade de processos. Para tal, faz-se necessária a análise crítica e sistemática dos processos auditados, aplicando padrões de excelência (MORAIS E BURMESTER, 2014).

Diante da relevância do auditor nesse processo, esse estudo teve por objetivo desvelar o papel do auditor no processo de compras e licitações no serviço público de saúde.

MÉTODO

A pesquisa utilizou-se da revisão narrativa de literatura, que tem por objetivo descrever um assunto específico, sob o ponto de vista teórico ou contextual e, que constitui basicamente, da análise da literatura, da interpretação e análise crítica pessoal do

pesquisador, sem a necessidade de critérios para seleção das referências utilizadas (BOTELHO, CUNHA E MACEDO, 2011).

A revisão narrativa da literatura se apropria de publicações amplas, para descrever e discutir o desenvolvimento ou o "estado da arte" de um determinado assunto, sob ponto de vista teórico ou contextual. Foram necessários busca em base de dados que foram além publicações em periódicos científicos, como Legislação, Protocolos e Manuais disponíveis e articulando a auditoria com compras e licitações nos serviços públicos de saúde.

As revisões narrativas não determinam as fontes de informação utilizadas de forma sistematizada, a metodologia para busca das referências, nem os critérios utilizados na avaliação e seleção dos trabalhos. Constituem-se de análise da literatura publicada em livros, artigos de revista impressas e/ou eletrônicas na interpretação e análise crítica pessoal do autor (BOTELHO, CUNHA E MACEDO, 2011).

Apesar de não haver critérios e parâmetros bem definidos para selecionar as bases bibliográficas utilizadas no desenvolvimento de um estudo de revisão narrativa, esse estudo propôs uma questão de pesquisa que norteou a busca literária para abordagem do tema proposto: *“qual o papel do auditor no processo de compras e licitações no serviço público de saúde?”*

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Superado e compreendido a atuação do ente público em conformidade ao texto constitucional, bem como aos princípios supramencionados, passamos a tratar das formas de compras e contratações na esfera pública. Como apontado inicialmente, estas ações são regidas pelo texto constitucional e por lei específica como é o caso da lei de licitações e contratos de número 8.666 de 1993.

O artigo 22 da lei 8.666 de 1993 prevê cinco modalidades de licitação sendo elas, Concorrência a Tomada De Preço; o Convite; o Concurso de Leilão. Importante destacar também que, além destas modalidades, há o Pregão que é uma modalidade de licitação prevista na lei 10.520 de 2002 e ocorre na sua forma presencial ou eletrônica. (BRASIL, 1993; BRASIL, 2002).

Na fase interna da licitação, o órgão público realiza consultas de orçamentos e pesquisa de preços de mercado a fim de prever o custo do objeto a ser licitado que poderá ser definido, tanto pela média dos valores da pesquisa realizada, como pelo valor do menor orçamento adquirido. Esta pesquisa é de fundamental importância para o processo, uma vez

que a Administração Pública definirá a modalidade da licitação através deste. Modalidade de licitação são as formas possíveis de se realizar os procedimentos a fim de se obter o melhor resultado, com uma escolha justa e vantajosa para o ente público, própria para demonstrar como será escolhido o licitante vencedor, definindo o tipo de licitação, melhor técnica, preço ou menor preço.

Embora tenhamos acabado de discorrer brevemente sobre modalidades de licitação, chamamos sua atenção neste momento para uma forma de compra e/ou contratação pelo ente público que, de certa forma, rompe a rigidez do processo licitatório, porém, sem desprezar os princípios antes mencionados primando assim pela isonomia. Isto ocorre, não a qualquer bem ou qualquer prazo, mas em casos especiais de compra onde a contratação é realizada por meio da dispensa de licitação que deve limitar-se a aquisição de bens e serviços indispensáveis ao atendimento de situações emergenciais. Para um melhor entendimento da dispensa de licitação, separamos alguns incisos da Lei Federal 8.666/1993 e os exemplificamos na forma como segue:

Art. 24. É dispensável a licitação:

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. (BRASIL, 1993).

A Calamidade Pública é uma situação anormal generalizada normalmente causada por grandes desastres como desabamento, enchentes ou grandes secas prolongadas. Casos como observamos nos noticiários de um prefeito decretando a emergência ou calamidade pública. Essa declaração é necessária para a hipótese de contratação direta, uma vez que ela depende do reconhecimento formal da situação calamitosa.

A Emergência se dá quando uma solução imediata se faz necessária. É quando interesse público se torna impossível de ser atendido, caso o procedimento licitatório venha ser adotado. Neste caso, a emergência não depende de declaração da situação de emergência. É importante ressaltar que apenas o decreto não justifica a dispensa de licitação. Deve, nestes casos, o gestor público, observar e cumprir com os três requisitos que autorizam a dispensa: Urgência, Risco e Meio Adequado.

A situação emergencial ou calamitosa deve, necessariamente, estarem revestidas de urgência concreta e efetiva no atendimento da necessidade pública visando afastar risco de

prejuízo ou risco a segurança de bens pessoas serviços ou obras. Nestes casos, é fundamental que a dispensa de licitação seja comprovadamente o único meio adequado para afastar os riscos ora mencionados, ou seja, tem que contratar imediatamente (BRASIL, 2010).

A fim de nortear os gestores públicos em suas aquisições de produtos e serviços, o Tribunal de Contas da União publicou em seu portal o Manual Licitações & Contratos – Orientações e Jurisprudências do TCU que reafirma a obrigatoriedade das licitações para compras e contratações pelo ente público. Neste contexto, analisando a problemática em pauta, podemos observar:

[...] Para efetuar-se qualquer despesa pública é imprescindível que haja algum processo prévio – seja sob a forma de licitação, **seja de dispensa ou de inexigibilidade** –, o qual resulta na formalização de um instrumento contratual. Essa é a razão por que os tribunais de contas se deparam rotineiramente com temas dessa natureza e têm farta jurisprudência com orientações para a adequada observância da legislação. (BRASIL, 2010, pag.3).

Pereira Junior (1997, pag. 166) ensina que “há situações em que a Administração recebe da lei o comando para a contratação direta (hipóteses do art. 17, I e II); há outras em que a Administração recebe da lei autorização para deixar de licitar, se assim entender conveniente ao interesse do serviço (art. 24); hipóteses há em que a Administração defronta-se com inviabilidade fática para licitar, anuindo a lei em que é inexigível fazê-lo (art. 25); e há um caso em que à Administração é defeso licitar, por expressa vedação da lei. Estes quatro grupos de situações constituem exceções ao dever geral constitucional de licitar (art. 7º, § 5º)”.

No entendimento de Figueiredo (2003), a livre eleição do contratante pela Administração Pública é nitidamente diversa da contratação direta, pois enquanto a primeira constitui liberdade total para a escolha discricionária da Administração, a segunda é faculdade concedida à Administração em determinadas hipótese.

O professor Justen Filho (2002) disciplina que a contratação direta se submete a um procedimento administrativo prévio, como regra, no qual a observância de etapas e formalidades é imprescindível, só sendo dispensada em casos de emergência tão grave que a demora, embora mínima, pusesse em risco a satisfação do interesse público.

A análise da contratação direta sem licitação, atende a demanda de maior urgência da gestão inicial de um município, portanto, tratamos de examinar os pressupostos da dispensa de licitação prevista no artigo 17, bem como o artigo 24, da Lei de Licitações e

Contratos Administrativos. Importante ressaltar sobre este ponto pelo fato de serem os mencionados artigos do referido diploma legal, elementos fundamentais às análises a serem realizadas para a dispensa de licitação.

Merisio *et al* (2012) discorre sobre as compras emergenciais, em municípios de pequeno porte onde os farmacêuticos entrevistados dizem utilizar a modalidade de “dispensa de licitação”. Possibilidade viável dentro de um limite de valor. A fim de adquirir os medicamentos indisponíveis no SUS, é feita uma avaliação socioeconômica do paciente pela assistência social do município e então é adquirido em uma farmácia local em caráter emergencial. Porém, esta forma de prover acesso ao medicamento é inconstitucional e não está de acordo com a Lei 8080/90 que rege o SUS.

Ainda assim, é importante frisar sobre o entendimento de Justem Filho (2002), que não considera de maior importância a distinção entre licitação dispensada e dispensável, descrita no artigo 17 uma vez que ambas estariam condicionadas a situações em que a licitação foi dispensada pelo próprio legislador, enquanto o artigo 24 autorizaria a dispensa de licitação por parte do administrador. Neste contexto, em ambos os casos, o legislador autoriza a contratação direta, cabendo a este, optar pela realização ou não da licitação. Entende-se que a natureza jurídica da dispensa prevista no artigo 17 não é distinta da contida no artigo 24 da Lei de Licitações e Contratos, Lei 8.666/93.

Em quaisquer dos casos ora apresentados, que justifiquem a ausência de licitação, Justem Filho (2002) afirma que a Administração tem que justificar não apenas a presença dos pressupostos da ausência de licitação, ou seja, que a situação se enquadra em um dos casos de dispensa ou inexigibilidade previstos pela lei, mas deve indicar os fundamentos da escolha de um determinado contratante e de uma específica proposta. Além disso, deverá ser comprovada e documentada a presença dos requisitos legais que autorizam a contratação direta em um processo semelhante ao da realização de qualquer outro certame em seu molde legal.

Santos (2018) descreve que a Secretaria Municipal de Saúde é a que mais se dispõe de aquisições e contratações municipais, o Gestor de Contratos além de toda parte administrativa e jurídica, precisa saber lidar com “vida” a todo o momento, a área da Saúde precisa tratar com total seriedade e zelo os materiais que adquire, bem como zelar pelos procedimentos e normas de higiene, estipulados pela ANVISA.

Como exemplo, pode-se imaginar uma licitação que tenha como objeto a compra de café para repartições e departamentos. Suponhamos que este processo tenha sido paralisado por ordem judicial. Mesmo sendo o café algo importante em nosso dia-a-dia, esta situação não atenderia aos requisitos de dispensa por não ser essencialmente urgente. Não

há como dizer que a falta do café nessas repartições ou departamentos resultaria em prejuízos de bens, serviços, pessoas ou obras. Por outro lado, temos como exemplo, o momento difícil que foi o surgimento da gripe H1N1. Por um curto período não havia tratamento ou mesmo cura que garantisse a vida de quem houvesse contraído a doença, porém, no momento que fora descoberta uma vacina eficaz para conter o surto de âmbito global, proceder com a dispensa de licitação seria a maneira mais rápida e eficaz para a aquisição do medicamento. Isto porque demandaria o menor tempo e burocracia no trabalho que teria como objetivo, conter o surto mencionado.

É importante dizer, que neste caso, mesmo sendo o meio mais rápido para adquirir os medicamentos, a dispensa de licitação deve, necessariamente, estar acompanhada de um processo de compra bem elaborado com a devida justificativa informando a razão da dispensa.

Segundo Santos (2018) a Secretaria Municipal de Saúde dispõe de um grande volume de contratos que exige demanda de aquisições e contratações, que são de extrema importância para que o sistema de saúde do município não pare, e acabe prejudicando em um todo a população. Havendo apenas um possível fornecedor do produto a ser adquirido, não haveria razão para se licitar, porém esta seria uma condição passageira, portanto, de acordo com o artigo supracitado, não se pode falar em contratar por um período superior ao estabelecido no caput para tal fornecimento.

Esta condição temporária não se aplica aos bens imóveis, que no caso de locação, por exemplo, não depende deste fator temporário embora as necessidades possam ser similares ou até as mesmas em determinados processos. Como exemplo e para um melhor entendimento, vejamos o que diz o parágrafo décimo do artigo 24 da Lei de Licitações e Contratos – Nº 8.666 de 21 de junho de 1993:

X - Para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia. (BRASIL, 1993).

Suponhamos, neste caso, que um município constatou problemas estruturais no prédio do hospital local, razão pela qual fora dispensada a licitação procedendo com a contratação de outro prédio através de locação a fim de não interromper o atendimento aos usuários daquele equipamento. Portanto, dispensar a licitação seria o meio mais adequado para afastar o risco de falta de atendimento naquele órgão de saúde pública.

Observando os limites da dispensa emergencial podemos concluir que, somente é possível contratar de forma direta o estritamente necessário para afastar os riscos para a população em geral.

Insta salientar sobre a diferenciação que recai sobre a dispensa de licitação para bens e obras e serviços. No caso, para a contratação de bens não há prazo estabelecido, podendo a dispensa somente ser realizada em razão dos bens necessários para atendimento da situação emergencial ou da situação calamitosa. Por outro lado, no caso de obras ou serviços, a dispensa da licitação ocorrerá por um período de até cento e oitenta dias sendo noventa dias prorrogáveis por igual período.

Por fim, resta a análise e a importância de identificar as causas das problemáticas que impõem aos gestores a necessidade de inexigibilidade ou mesmo dispensar ou não uma determinada licitação, a fim de atender as necessidades da população, não deixando, porém, de determinar um processo de responsabilização dos envolvidos no processo, seja por desídia, inércia ou omissão, se for o caso.

Os cidadãos e os licitantes, ao tomarem ciência de irregularidade em processo licitatório, poderão denunciá-la à administração contratante e, também, aos demais órgãos de controle, de modo a evitar a ocorrência de fraudes em operações perpetradas por agentes internos ou externos, notadamente no que toca aos procedimentos licitatórios. Os Poderes Públicos têm a obrigação constitucional de instituir sistema de controle interno para identificar situações de riscos, avaliar os impactos negativos dos riscos nos objetivos e propor ações para mitigar esses eventos negativos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como já mencionado anteriormente, ressalvados os casos específicos pela legislação, em regra, as obras, serviços e compras em geral devem ser contratados mediante processo de licitação pública. A Constituição Federal menciona em seu artigo 37, inciso XXI, esta obrigatoriedade, abrindo exceção nos casos especificados na legislação, tornando possível a contratação direta desde que observado todos os pressupostos necessários ao processo para sua realização.

Nestes casos, a administração não realizara o mesmo procedimento licitatório que por sua vez, depende de uma determinada modalidade adotada, ou seja, não ocorre a realização da licitação, porém, sem dispensar a realização da fase interna na qual se justifica a dispensa, por exemplo. O que não ocorre nestes casos é a realização da fase externa, onde se realiza a abertura da sessão em sua data previamente marcada com seus

respectivos prazos de editais, contestações, impugnações, e outros decorrentes do processo ordinário.

Para efetuar-se qualquer despesa pública, é imprescindível que haja algum processo prévio, seja sob a forma de licitação, seja de dispensa ou de inexigibilidade, o qual resulta na formalização de um instrumento contratual. Essa é a razão por que os tribunais de contas se deparam rotineiramente com temas dessa natureza e tem farta jurisprudência com orientações para a adequada observância da legislação.

Vários fatores podem levar à ocorrência de fraudes em licitação, tais como o universo restrito de competidores e a cartelização. Além disso, deve-se atentar para os fatores que podem fazer com que determinado processo licitatório, em concreto, venha a ser objeto de fraude, como, por exemplo, a falta de estrutura e o despreparo dos servidores da Administração contratante e a inadequada elaboração do edital.

Em relação ao combate às infrações nas compras públicas, não basta a elaboração de normas, é fundamental o constante aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e a efetiva observância das normas aplicáveis, notadamente por meio da introdução em nossas práticas de auditoria dos conceitos de matriz de risco, seletividade e materialidade.

REFERÊNCIAS

ARANTES, E.B., MAGALHÃES, M.V. **Direcionamento Como Fraude Na Licitação**. Abril/2016. Disponível em: <file:///E:/Users/pauli/Downloads/45-Texto%20do%20artigo-90-1-10-20160826.pdf> Acesso em 03/2020.

BOTELHO, L.L.R., CUNHA, C.C.A., MACEDO, M. O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. **Gestão Soc.** 5(11):121-36. maio/agosto, 2011. Disponível: <http://www.gestaoesociedade.org/gestaoesociedade/article/view/1220> Acesso em: 05.mar.2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 10/2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU** / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília, 2010. Disponível: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>> Acesso 01/2020.

BRASIL. **Lei de Licitações e Contratos Nº 8.666**, 1993.

BRASIL. **LEI Nº 10.520, DE 17 DE JULHO DE 2002**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm Acesso em 10/2020.

COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
Gerenciamento de riscos corporativos — estrutura integrada. Disponível em:
<http://www.coso.org/documents/COSO_ERM_ExecutiveSummary_Portuguese.pdf>.
Acesso em: 12/2019.

FIGUEIREDO, L.V. **Curso de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/licitacoes-e-contratos-4-edicao.htm>> Acesso em 01/2020.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 9. ed. São Paulo: Dialética, 2002.

MERISIO, A., KLEBA, M.E., SILVA, N.C., KOVALESKI, D.F. A aquisição de medicamentos para o Sistema Único de Saúde em municípios de pequeno porte do Estado de Santa Catarina. **Rev BrasFarm** 2012; Disponível em: <file:///E:/Users/pauli/Downloads/a-aquisiao-de-medicamentos-para-o-sistema-unico-de-saude-em-municipios-de-pequeno-porte-do-estado-de-santa-catarina_compress.pdf> Acesso em 12/2020.

MORAIS M.V; BURMESTER H. **Auditoria em saúde**. São Paulo: Saraiva, 2014.

PEREIRA JUNIOR, J.T. **Comentários à lei de licitações e contratações da Administração Pública**. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

RAMOS, S. S., VIEIRA, K.M. **Matriz LIMPE: Proposta de Ferramenta Gerencial para Mensuração da Governança Pública Municipal**. Março/maio 2015. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/periódicos/arq_pdf/a_1601.pdf> Acesso em 03/2020.

SANTOS, D.P. **A Importância Das Licitações Públicas E Da Gestão De Contratos Na Administração Municipal, O Exemplo De Itapevi / Sp**. Curitiba 2018pág 35. Disponível em:<http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/10468/1/CT_GPMP_VI_2018_03.pdf> Acesso em 12/2020.

A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA TAXA DE INCÊNDIO NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Ronnie Eric Marques Campana¹
Rose Borin²

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo discutir acerca da constitucionalidade ou não da taxa de incêndio cobrada pelo Estado de Minas Gerais. Assim, dado o caráter estritamente teórico, lançou-se mão de uma abordagem qualitativa. A fim esclarecer o porquê do enfrentamento da problemática questão que envolve a constitucionalidade ou não da taxa de incêndio cobrada no Estado de Minas Gerais, buscar-se-á acentuar a relevância acadêmica e efeitos práticos no cotidiano das empresas brasileiras afetadas pela incidência da mencionada taxa. A metodologia, a ser adotada na elaboração do presente trabalho será a pesquisa bibliográfica.

Palavras Chaves: Direito Tributário. Direito Constitucional. Taxa de incêndio. Estado de Minas Gerais.

ABSTRACT

This paper aims to discuss the constitutionality or not of the fire rate charged by the State of Minas Gerais. Thus, given its strictly theoretical character, a qualitative approach was used. In order to clarify the reason for facing the problematic issue involving the constitutionality or not of the fire rate charged in the State of Minas Gerais, we will seek to emphasize the academic relevance and practical effects on the daily lives of Brazilian companies affected by the incidence of that rate. The methodology to be adopted in the elaboration of this work will be the bibliographical research.

Keywords: Tax Law. Constitutional Law. Fire tax. Minas Gerais state.

¹Graduando em Direito pelo Centro Universitário Cidade Verde (UniFCV). E-mail: ronnie.campana92@gmail.com.

²Pós-Doutora em Direito Processual no Sistema Italo-Germano e Latino-Americano na *Università Degli Studi Di Messina* - Itália. Doutora em Sistema Constitucional de Garantias de Direitos, linha de pesquisa Acesso à Justiça e Concretização de Direitos na ITE Bauru/SP Centro Universitário de Bauru. Possui Especialização em Direito Civil (Sucessões e Família) e Processo Civil, pelo Centro Universitário de Maringá (2003). Especialização em Direito do Estado - Constitucional, pela Universidade Estadual de Londrina (2004). Mestrado em Ciências Jurídicas- Direitos da Personalidade na Tutela Privada e Constitucional, pelo Centro Universitário de Maringá (2008). Professora de Pós Graduação na Escola da Magistratura de Paraná, na UNIPAR - Universidade Paranaense. Coordenadora do Curso de Pós-Graduação em Direito Militar na UNIFCV – Centro Universitário de Maringá. Advogada. Autora de livros, capítulos de livros e diversos artigos científicos. Membro do Corpo Editorial da Revista Internacional Consinter de Direito e Livro Direito e Justiça do Consinter e do Conselho Editorial Juruá Ltda. Parecerista Ad Hoc: UFU/MG, Unijuí/RS, Univem/SP, Conpedi. Membro da Escola de Professores da ABDCONST. Membro da Comissão Estadual de Direito Militar da OAB/Pr. Presidente da Comissão de Direito Militar da OAB/Maringá/Pr. Editora Chefe da Quid: Revista Essência Jurídica UniFCV.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo geral analisar a constitucionalidade da Taxa de Incêndio. Certo de que a taxa é um tributo vinculado que possui um caráter contraprestacional direto e dirigido ao contribuinte, por meio de cobranças exigidas em decorrência do oferecimento de atividades exercidas pelo Estado, como por exemplo, a prestação de um serviço ou atividade de poder de polícia. Esse tributo está previsto no artigo 145, inciso II da Constituição Federal de 1988 e o artigo 77 do Código Tributário Nacional.

A taxa de incêndio por sua vez, é uma contribuição tributária de caráter obrigatório, prevista no Código Tributário de cada Estado. É exigida aos municípios incluídos pelo sistema de prevenção e extinção de incêndio estabelecido pelo Estado, que visa o reequipamento do Corpo de Bombeiros, nas áreas de salvamento e combate e prevenção de incêndio. Essa definição dependerá de cada região no qual, é cobrado o tributo.

Com relação ao exercício especificamente da utilização do serviço público previsto no conceito de taxa, tem-se o artigo 79 do Código Tributário Nacional, que dispõe sobre a cobrança do serviço público oferecido pelo Estado que deve ser específico e divisível. Em torno desse artigo o legislador disciplinou os requisitos de validade necessários para o recolhimento desse tributo. Todavia, apesar de possuir requisitos específicos para realizar o recolhimento da taxa, há uma discussão em torno da constitucionalidade ou inconstitucionalidade da “taxa pela utilização potencial do serviço de extinção de incêndio” ou popularmente conhecida por “taxa de incêndio”.

Assim, dado o caráter estritamente teórico, a pesquisa lançou mão de uma abordagem qualitativa. E, como metodologia, adotou a Pesquisa Bibliográfica, que consiste na reunião de todo material bibliográfico publicado nas mais várias formas como: legislações, livros e demais materiais, a fim de deixar o pesquisador em contato direto com todo material escrito sobre o assunto, para subsidiar a análise das informações sobre o tema.

Tudo para enfrentar a seguinte pergunta problema, a taxa de incêndio cobrada em Minas Gerais é ou não constitucional?

Onde se mostra relevante a pesquisa para poder fomentar o debate jurídico acerca de uma taxa que tem influência no caixa das empresas do Estado de Minas

Gerais. Certo de que a discussão acadêmica tem o poder de influenciar as políticas públicas.

Para tanto, o trabalho foi dividido tópicos os quais estão dispostos de uma forma lógica objetivando uma leitura mais aprazível para o leitor, onde primeiramente será apresentado o desenvolvimento do trabalho e por fim a conclusão.

1. OS IMPOSTOS E TAXAS NO DIREITO BRASILEIRO

O imposto é uma contribuição em dinheiro paga para o Estado brasileiro e aos Estados e municípios por pessoas físicas e jurídicas. Trata-se de um tributo que serve para custear parte das despesas de administração e dos investimentos do governo em obras de infraestrutura e serviços essenciais à população, como saúde, segurança e educação³.

Segundo o Código Tributário Nacional, o imposto é uma espécie de tributo, cuja *“obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte⁴”*. Nesse sentido, o fato gerador do dever jurídico de pagar imposto é uma situação da vida do contribuinte relacionada a seu patrimônio, independente do agir do Estado⁵.

Em contraposição a obrigação tributária em geral, que tem como fato gerador uma situação prevista em lei para o nascimento da obrigação de pagar tributo, o imposto não se vincula a qualquer atividade específica do Estado relativa ao contribuinte.

Assim, costuma-se distinguir o imposto da taxa dizendo que o imposto não é contraprestacional, enquanto a taxa é contraprestacional. É necessário ressaltar que esta afirmativa não quer dizer que o contribuinte de taxas deve auferir vantagem da atividade estatal, equivalente à quantia paga. Pelo contrário, desta afirmativa depreende-se que a cobrança de taxa exige um retorno por parte do Estado em decorrência do oferecimento de alguma de suas atividades, como por exemplo, a prestação de um serviço ou atividade de poder de polícia. Conforme o artigo 145, inciso II da Constituição Federal de 1988 e o artigo 77 do CTN, respectivamente:

³ CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 25. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Malheiros, 2009, p.532.

⁴ BRASIL. Lei. 9.503. **Código Tributário Nacional (1997)**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

⁵ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo, 2016, p.303.

Art. 145. CF. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição⁶.

Art. 77. CTN. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição⁷.

Segundo Eduardo Sabbag *“a taxa é um tributo imediatamente veiculado à ação estatal, atrelando-se à atividade pública, e não à ação particular⁸”* Logo, a taxa será cobrada em razão do serviço público oferecido pelo Estado, desde que específico e divisível. Específico, porque é possível apontar as unidades autônomas de utilização, permitindo-se identificar o sujeito passivo ou discriminar o usuário e divisível, pela viabilidade de quantificar o serviço que traz benefício individualizado para o destinatário da ação estatal⁹.

No entendimento de Roque Antônio Carraza o princípio da causalidade é um princípio bem apropriado para explicar a especificidade. Isso porque, da causalidade extrai-se que quem deve arcar com o ônus econômico das despesas na busca da reparação dos direitos lesados com a movimentação do aparelho estatal é a pessoa que deu causa a atuação do Estado¹⁰. Assim, a partir do momento em que o Estado se aparelha para executar o serviço, está atendida a exigência da especificação.

A divisibilidade, por sua vez, trata dos serviços quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários. Trata-se dos serviços públicos específicos, ou seja, aqueles que são de utilização individual e alcançam a um cidadão ou a um número exato de pessoas, como por exemplo, os serviços de transporte coletivo, energia elétrica, dentre outros.

Um último requisito proposto para cabimento da cobrança de taxa diz respeito à utilização dos serviços, seja de forma efetiva ou potencial. De acordo com Sabbag, a utilização efetiva se refere ao serviço concreto prestado à coletividade, com fruição

⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

⁷ BRASIL. **Código Tributário Nacional (1997)**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

⁸ SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.415.

⁹ SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.422.

¹⁰ CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 25. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

fática e materialmente detectável. O potencial, por sua vez, compreende o serviço de utilização obrigatória, ou seja, aquele que é colocado à disposição do usuário-contribuinte, sem a correspondente utilização¹¹.

Dessa forma, pode se dizer que, para que recolhimento da taxa tenha validade deve ser observado os seguintes requisitos: (i) o tributo deve ser vinculado há uma atividade estatal; (ii) o serviço público precisa ser específico e divisível e (iii) o serviço sendo de utilização deve ser de caráter efetivo ou potencial¹².

Portanto, o fato gerador da taxa envolve sempre os conceitos de poder de polícia e de serviço público, situados no âmbito do direito administrativo¹³. O poder de polícia se manifesta das mais diversas maneiras. O art. 78 do CTN relaciona este instituto com o interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos¹⁴. Nesse sentido, o exercício do poder de polícia pelo Estado impõe restrições aos interesses individuais a fim de conciliá-los com o interesse público.

O CTN não estabeleceu o conceito de serviço público. Em razão dessa omissão, não há um consenso no âmbito da doutrina administrativista sobre o que seja serviço público. O conceito utilizado neste trabalho é o do professor Hugo Machado em sua obra Curso de Direito Tributário. Machado entende por serviço público *“toda e qualquer atividade prestacional realizada pelo Estado, ou por quem fizer suas vezes, para satisfazer, de modo concreto e de forma direta, necessidades coletivas”*¹⁵.

Desse modo, as taxas são devidas sempre que se demande um esforço por parte do Poder Público, ou pela prestação de serviço público específico e divisível, ou pelo poder regular de polícia, que possibilita a verificação pelo Estado se determinada função está sendo realizada adequadamente.

¹¹ SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.424.

¹² MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo, 2016, p.438.

¹³ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo, 2016, p. 438.

¹⁴ BRASIL. **Código Tributário Nacional (1997)**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

¹⁵ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo, 2016, p. 440.

2. TAXA DE INCÊNDIO: LEGISLAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

A taxa de incêndio é considerada uma contribuição tributária de caráter obrigatório, prevista no Código Tributário de cada Estado. É exigida aos municípios incluídos pelo sistema de prevenção e extinção de incêndio estabelecido pelo Estado, que visa o reequipamento do Corpo de Bombeiros, nas áreas de salvamento e combate e prevenção de incêndio. Essa definição dependerá de cada região no qual, é cobrado o tributo.

No Estado de Minas Gerais, a taxa de incêndio é instituída com base no artigo 113, inciso IV, e parágrafos 2º e 3º, da Lei Estadual 6.763/75¹⁶, com a redação trazida pela Lei Estadual n. 14.938/2003¹⁷.

Nos termos do art. 144, II, da Constituição Estadual, Minas Gerais pode instituir a cobrança de *“taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição”*¹⁸.

Amparados nesta disposição constitucional, o estado de Minas Gerais aprovou leis com o objetivo de tornar possível a instituição e cobrança da chamada “taxa de incêndio”, cujo fato gerador é a disponibilidade do serviço público prestado, exclusivamente, pelo Corpo de Bombeiros Militar, sendo exigível apenas daqueles proprietários de imóveis residenciais e comerciais, cuja metragem das referidas propriedades seja superior a 75 m².

A exigibilidade dessa taxa levou a propositura de diversas ações judiciais com o objetivo de impedir a sua cobrança sob os mais diversos fundamentos, tais como: violação ao art. 136 da CE, uma vez que a segurança pública é dever do Estado e direito de todos os cidadãos e há a impossibilidade de destacar, especificamente, os referidos serviços de combate e prevenção de incêndios, em unidades autônomas de utilização pelo contribuinte.

¹⁶ MINAS GERAIS. **Constituição do estado de minas gerais**. 27. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2021.

¹⁷ MINAS GERAIS. **Constituição do estado de minas gerais**. 27. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2021.

¹⁸ MINAS GERAIS. **Constituição do estado de minas gerais**. 27. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2021.

Por outro lado, existem correntes jurisprudenciais e doutrinárias que entendem pelo cabimento da referida taxa com base na divisibilidade e especificidade do serviço prestado ao contribuinte, que será prestado pelo Estado de forma exclusiva, “sendo certo que o fato das Constituições Federal e Estadual registrarem que é dever do Estado e direito de todos a segurança pública não descartou a possibilidade de tributar aquele serviço¹⁹”. A potencial utilização de toda a infraestrutura necessária, bem como, o destacamento dos militares do Corpo de Bombeiros à disposição do contribuinte, deixaria a norma em que institui a taxa de incêndio compatível com os parâmetros constitucionais.

Numa análise mais aprofundada das questões defendidas por ambas as correntes, a tese da inconstitucionalidade revela-se mais adequada ao ordenamento jurídico pátrio, conforme se pretende demonstrar ao longo deste trabalho.

Sob o aspecto da competência para a instituição da cobrança, a taxa de incêndio é classificada como taxa de segurança pública. Isso porque, os serviços de combate e extinção de incêndios são prestados pelos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados. A Constituição Estadual, ao dispor em seu art. 136 que “a segurança pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos os cidadãos²⁰”, evidencia que a Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, são órgãos permanentes do Estado, por ele organizados e mantidos com os recursos provenientes dos impostos pagos pelos cidadãos.

Nesse sentido, é importante destacar que o cenário de incêndio revela a impossibilidade de aplicar o critério da divisibilidade, ou seja, da individualização dos beneficiários da atuação estatal, vez que, não é razoável acreditar que o fogo fora de controle se limitará apenas a propriedade do cidadão- contribuinte da taxa²¹.

O § 6º do art. 144 da CF, demonstra que os serviços de combate e extinção de incêndios competem ao Estado por serem atividades de segurança pública, de caráter universal e geral, prestados por órgão da segurança pública²².

¹⁹ SIQUEIRA, Marcelo de Melo. **A cobrança da taxa de incêndio no Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2006, p.146.

²⁰ MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. 27. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2021.

²¹SIQUEIRA, Marcelo de Melo. **A cobrança da taxa de incêndio no Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2006, p.147

²² BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

Importante destacar que o Supremo Tribunal Federal já decidiu que é inconstitucional a cobrança de taxa para os serviços de segurança pública, conforme ADI 2424 (DJ 18.06.2004). Confira-se:

ADI 2424 / CE – CEARÁ
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Relator(a): Min. GILMAR MENDES
Julgamento: 01/04/2004
Órgão Julgador: Tribunal Pleno
Publicação: DJ 18-06-2004 PP-00044
EMENTA VOL-02156-01 PP-00097 - RTJ VOL 00192-02 PP- 00572
EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei no 13.084, de 29.12.200, do Estado do Ceará. Instituição de taxa de serviços prestados por órgãos de Segurança Pública. 3. Atividade que somente pode ser sustentada por impostos. Precedentes. 4. Ação julgada procedente²³.

Para cobrança da taxa os serviços devem ser divisíveis, específicos e públicos. É necessário identificar cada um dos usuários com base na utilidade, ou seja, aqueles que necessitam do serviço, bem como, a possibilidade de dividir o valor entre eles. Dessa forma, a cobrança da taxa de incêndio é questionada pela ausência de divisibilidade, exigida para esta espécie tributária, nos termos do art. 79, inciso III do CTN.

Além da impossibilidade de aplicação do critério da divisibilidade, é importante destacar dois vícios que impedem a adequada cobrança da taxa de incêndio, a saber: (i) a desvinculação das receitas e (ii) o fato dos serviços prestados ou postos à disposição serem realizados por órgão da segurança pública²⁴.

A taxa enquanto espécie tributária deve diferenciar-se dos demais tributos em diversos pontos; um deles é a sua vinculação à atuação específica do Estado. Ocorre que em Minas Gerais, há uma desvinculação de cerca de 50% (cinquenta por cento) desta arrecadação para custeio de despesas alheias à prestação do serviço a que se vincula, o que fere a natureza tributária da taxa. Dessa forma, o art. 113, § 2º e § 3º da Lei n. 6763/1975, alterada pela Lei no 14.938/2003, ao destinar apenas 50% da arrecadação dos recursos da taxa de incêndio ao reaparelhamento do Corpo de Bombeiros de Minas Gerais, afasta a legalidade da cobrança deste

²³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação direta de inconstitucionalidade**: ADI 2424 CE. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/768965/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2424-ce/inteiro-teor-100485123>. Acesso em: 01 de junho de 2021.

²⁴ SIQUEIRA, Marcelo de Melo. **A cobrança da taxa de incêndio no Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2006.

tributo que exige a destinação total e compulsória dos recursos financeiros ao pagamento do serviço prestado²⁵.

No que tange à segurança pública, vale ressaltar, que trata-se de dever do Estado garantir a preservação da ordem pública. Nesse sentido, a atuação do Corpo de Bombeiros é uma atividade administrativa, exercida em caráter geral, que atinge toda a coletividade de forma indistinta. Por isso, esta atividade só pode ser sustentada pelos impostos, e não por taxa, vez que o combate a incêndios tem caráter genérico e indivisível. A propósito, sobre o tema, no entendimento de Marcelo de Melo Siqueira:

Não poderá o Estado transferir ao cidadão a incumbência de custear uma atividade decorrente de um dever indelegável que lhe foi imposto pelo texto constitucional, obrigando-o a absorver a eventual carência de recursos para equipar suas forças públicas. O combate a incêndios é serviço essencial, no sentido de ser indispensável às comunidades; é serviço originário do Estado, como expressão de seu poder soberano - diz respeito à função institucional do Corpo de Bombeiros (dever constitucional do Estado para com a segurança pública em geral, conforme se extrai do art. 136 da CEMG - atividade-fim), de modo que não está havendo um "agir especial" em prol de pessoas determinadas²⁶.

Como se vê, a cobrança da taxa de incêndio é ilegal, por se tratar serviço público geral e esse tipo de serviço não pode ser pago por taxas, e sim pelas receitas derivadas dos impostos. Nesse sentido, importante lição de Hely Lopes Meirelles:

A especificidade e a divisibilidade ocorrem, em regra, nos serviços de caráter domiciliar, como os de energia elétrica, água, esgotos, telefonia e coleta de lixo, que beneficiam individualmente o usuário e lhe são prestados na medida de suas necessidades, ensejando a proporcionalidade da remuneração. Somente a conjugação desses dois requisitos - especificidade e divisibilidade -, aliada à compulsoriedade do serviço, pode autorizar a imposição de taxa. Destarte, não é cabível a cobrança de taxa pelo calçamento, conservação, limpeza, iluminação e vigilância de vias e logradouros públicos, que não configuram serviços específicos, nem divisíveis, por serem presta dos uti universi, e não uti singuli, do mesmo modo que seria ilegal a imposição de taxa relativamente aos transportes

²⁵ SIQUEIRA, Marcelo de Melo. **A cobrança da taxa de incêndio no Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2006.

²⁶ SIQUEIRA, Marcelo de Melo. **A cobrança da taxa de incêndio no Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2006, p. 147.

urbanos postos à disposição dos usuários, por faltar a esse serviço, específico e divisível, o requisito da compulsoriedade de utilização²⁷.

Portanto, o serviço de extinção de incêndios só pode ser classificado como *uti universi* ou geral, vez que, não há possibilidade de individualizar e quantificar a atividade prestada a cada contribuinte, sendo impossível destacar uma unidade de intervenção para cada administrado.

3. ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DA TAXA DE INCÊNDIO

Os tribunais superiores têm discutido a matéria da inconstitucionalidade das taxas cobradas sobre segurança pública pela utilização potencial do serviço de extinção de incêndios há mais de duas décadas.

Uma das decisões mais emblemáticas nesse contexto, foi o julgamento do RE n. 206.77716/SP, de relatoria do então Min. Ilmar Galvão (D.J. 30.04.99)²⁸, que abriu um precedente na jurisprudência da Corte que não foi pacífico ao longo dos anos. Na ocasião, o STF declarou a legitimidade da taxa de segurança, exigida para cobrir despesas com a manutenção dos serviços de prevenção e extinção de incêndios no município de Santo André-SP, o qual buscava reformar acórdão do 1º Tribunal de Alçada Cível de São Paulo. No entanto, esse entendimento não se perpetuou no Supremo, gerando divergências sobre o assunto.

O julgamento das ADI's 2.424/CE (DJ 18.06.2004) e 1.942/PA17 (DJ 22.10.1999)²⁹, que declarou inconstitucional a instituição da taxa para a manutenção do serviço de segurança pública, demonstra que para o STF as atividades relacionadas à segurança pública são serviços que não podem ser considerados específicos nem divisíveis, devendo ser custeados por receitas oriundas dos impostos.

Por outro lado, decisões como a do acórdão proferido pela 2ª Turma do STF (D.J. 03.08.2007), que negou provimento ao agravo regimental no RE 473.611/MG,

²⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 157.

²⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 206.77716/SP, Min. Ilmar Galvão (D.J. 30.04.99)**. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000210504&base=baseMonocraticas>.

Acesso em: 01 de junho de 2021.

²⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação direta de inconstitucionalidade: ADI 2424 CE**. Disponível em:

<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/768965/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2424-ce>. Acesso em: 01 de junho de 2021.

em que se discutia a inconstitucionalidade e ilegalidade da cobrança da “taxa de incêndio” instituída pelo Estado de Minas Gerais, firmando posição de que a Lei Mineira no 6.763/75, com redação dada pela Lei 14.938/2003 é legítima, colocavam em xeque o real posicionamento da Corte sobre o assunto³⁰. Isso porque, o referido acórdão fundamentou-se na ementa do RE 206.777/SP de 30.04.99, desconsiderando a jurisprudência já formada pelo próprio Supremo, na medida em que, na decisão colegiada nas ações diretas de inconstitucionalidade, reconheceu-se a inconstitucionalidade da cobrança de taxa para custear atividade relacionada à segurança pública³¹.

A falta de uniformização da matéria pela Suprema Corte provocou discussão entre juristas e contribuintes. Em razão disso, foram travadas discussões judiciais a esse respeito, não só nos Tribunais mineiros, como também em outros espalhados pelo país, vez que diversos Estados e municípios passaram a cobrar esse tributo.

Desse modo, o RE 473611/MG³² foi sobrestado em decisão proferida pelo relator Ministro Marco Aurélio, em razão de ter sido reconhecida a repercussão geral de outro recurso extraordinário que versava sobre o mesmo tema, qual seja, o de número 643.247/SP, de 2011³³.

No RE 643.247/SP também de relatoria do e. Ministro Marco Aurélio, questionou-se a constitucionalidade da Lei do Município de São Paulo/SP nº 8.822/78, que dispõe sobre a instituição da Taxa de Combate a Sinistros, e que, em seu art. 1º determina que a mencionada exação fosse “*devida pela utilização efetiva*

³⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso extraordinário:** RE 473611. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23039829/embdiv-no-agreg-no-recurso-extraordinario-re-473611-mg-stf>. Acesso em: 01 de junho de 2021.

³¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 206.77716/SP, Min. Ilmar Galvão (D.J. 30.04.99).** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000210504&base=baseMonocraticas>. Acesso em: 01 de junho de 2021.

³² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso extraordinário:** RE 473611. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23039829/embdiv-no-agreg-no-recurso-extraordinario-re-473611-mg-stf>. Acesso em: 01 de junho de 2021.

³³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso extraordinário:** RE 643247. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14222458>. Acesso em: 01 de junho de 2021.

ou potencial dos serviços municipais de assistência, combate e extinção de incêndios ou de outros sinistros em prédios³⁴.

Em 24 de maio de 2017, o referido recurso extraordinário teve o seu mérito julgado pelo Plenário do STF, oportunidade em que, por 6 votos a 4, foi reconhecida a inconstitucionalidade da cobrança da taxa de combate a incêndios criados pelos municípios para ajudar nos custos da manutenção do serviço de combate e prevenção ao fogo. Na ocasião, o Ministro Marco Aurélio afirmou que *“A segurança pública, presentes a prevenção e o combate a incêndios, faz-se, no campo da atividade precípua, pela unidade da Federação e, porque serviço essencial tem como a viabilizá-la a arrecadação de impostos, não cabendo ao Município a criação de taxa para tal fim³⁵”*. Para o relator, é inaceitável que o município venha a suceder o Estado por meio da criação de tributo sobre o rótulo de taxa.

A decisão se firmou por repercussão geral e a tese que proíbe os municípios de cobrar taxa de incêndio foi aplicada a outros 1.536 processos. A partir do voto do Min. Rel. Marco Aurélio é possível extrair três principais razões que justificam a inconstitucionalidade do tributo em pauta: (i) a segurança pública é responsabilidade do Estado, e não do Município, razão pela qual o ente competente para instituir a mencionada taxa seria, em tese, aquele, e não este; (ii) a prevenção e o combate a incêndios não são atividades específicas e divisíveis – características imprescindíveis para a validação da cobrança de qualquer taxa –, pois são exercidos de forma geral, para toda a sociedade; e (iii) a segurança pública só pode ser sustentada por imposto³⁶.

Importante ressaltar que o julgamento da matéria começou em agosto de 2016, quando o ministro Marco Aurélio afirmou ser inconcebível que o município venha a substituir-se ao estado por meio da criação de tributo sobre o rótulo de taxa. Ainda segundo o ministro Marco Aurélio, à luz do artigo 145 da CF, estados e

³⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso extraordinário**: RE 643247. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14222458>. Acesso em: 01 de junho de 2021.

³⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso extraordinário**: RE 643247. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14222458>. Acesso em: 01 de junho de 2021.

³⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso extraordinário**: RE 643247. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14222458>. Acesso em: 01 de junho de 2021.

municípios não podem instituir taxas que tenham como base de cálculo mesmo elemento que dá base a imposto, uma vez que incidem sobre serviços usufruídos por qualquer cidadão, ou seja, indivisíveis. Votaram no mesmo sentido, na sessão de agosto de 2016, os ministros Edson Fachin, Luís Roberto Barroso e Rosa Weber. Posteriormente, os ministros Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia uniram-se à corrente majoritária³⁷.

Por outro lado, o ministro Luiz Fux foi o primeiro a divergir do relator quando o julgamento foi iniciado, em 2016. Segundo Fux, a segurança pública, segundo o art. 144 da Constituição, é responsabilidade de todos. Na interpretação do ministro a taxa instituída pelo município paulista seria legal por se referir somente a prédios construídos, o que conferia a ela um caráter de divisibilidade. Fux também citou doutrina sobre o tema em defesa da constitucionalidade de cobrança da taxa pelo município especificamente em imóveis construídos. Além do ministro Fux, acompanharam este entendimento os ministros Dias Toffoli, Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes³⁸.

Certo é que a decisão emblemática do dia 24 de maio de 2017, na qual o RE 643.247/SP³⁹ teve o seu mérito julgado pelo Plenário do STF, refletiu em todos os processos que aguardavam julgamento. O exemplo disso, vejamos o julgamento do Agravo de Instrumento n. 668.255/MG, ocorrido em 10.05.2018:

DECISÃO TAXA ESTADUAL DE COMBATE A INCÊNDIO – INCONSTITUCIONALIDADE – PRECEDENTES. 1. Afasto o sobrestamento anteriormente determinado. 2. Eis a síntese do acórdão atacado: DIREITO TRIBUTÁRIO. “TAXA DE INCÊNDIO” INSTITUÍDA PELO ESTADO DE MINAS GERAIS. CONSTITUCIONALIDADE DA EXAÇÃO DECLARADA PELA DOUTA CORTE SUPERIOR DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. ADIN 1.0000.04.404860-1/000. SEGURANÇA DENEGADA. RESSALVA DO PONTO DE VISTA DO RELATOR 3. **Os pronunciamentos do Supremo são reiterados no**

³⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso extraordinário**: RE 643247. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14222458>. Acesso em: 01 de junho de 2021.

³⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso extraordinário**: RE 643247. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14222458>. Acesso em: 01 de junho de 2021.

³⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso extraordinário**: RE 643247. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14222458>. Acesso em: 01 de junho de 2021.

sentido da impossibilidade de custeio da segurança pública mediante a instituição de taxas. Confirmam a seguinte ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. TAXA. SEGURANÇA PÚBLICA. EVENTOS PRIVADOS. SERVIÇO PÚBLICO GERAL E INDIVISÍVEL. LEI 6.010/96 DO ESTADO DO PARÁ. TEORIA DA DIVISIBILIDADE DAS LEIS. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. 1. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se consolidou no sentido de que a atividade de segurança pública é serviço público geral e indivisível, logo deve ser remunerada mediante imposto, isto é, viola o artigo 145, II, do Texto Constitucional, a exigência de taxa para sua fruição.** 2. Da argumentação exposta pela parte Requerente não se extrai a inconstitucionalidade *in totum* do dispositivo impugnado, assim se aplica ao caso a teoria da divisibilidade das leis, segundo a qual, em sede de jurisdição constitucional, somente se deve proferir a nulidade dos dispositivos maculados pelo vício de inconstitucionalidade, de maneira que todos aqueles dispositivos legais que puderem subsistir autonomamente não são abarcados pelo juízo de inconstitucionalidade. 3. Ação direta de inconstitucionalidade a que se dá parcial procedência, a fim de declarar inconstitucional a expressão “serviço ou atividade policial militar, inclusive policiamento preventivo” constante no artigo 2º da Lei 6.010/96 do estado do Pará, assim como a Tabela V do mesmo diploma legal. (Ação direta de inconstitucionalidade nº 1.942, relator ministro Edson Fachin, Pleno, acórdão publicado no Diário da Justiça de 15 de fevereiro de 2016)(Agravo de instrumento 668.255/MG, Relator Min. Marco Aurélio, Agte: João Gilberto Freire Goulart, Adv: Cristiano Silva Colepicolo, Agdo:Estado de Minas Gerais, Adv: Advogado-Geral do Estado de Minas Gerais, 10.05.2018)⁴⁰ (grifado).

Como se vê no julgamento acima, a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal passou a ser amplamente aplicada nas instâncias inferiores. Nesse sentido, restou consolidado que a prevenção e o combate a incêndios fazem-se, no campo da atividade precípua, pela unidade da Federação. Por se tratar de serviço essencial, a sua implementação se dá a partir da arrecadação de impostos, não cabendo ao Município a criação de taxa para tal fim.

Apesar do STF disciplinar que é competência dos Estados e não dos Municípios tratarem sobre “taxa de incêndio” essa prerrogativa, também se mostra inconstitucional, haja vista que, a taxa de incêndio se trata de serviço genérico e indivisível colocado à disposição de todos de forma indefinida. Assim, inadequada se mostrará a sua cobrança se for através do recolhimento por taxa. A ideia a ser apresentada no presente projeto, é no sentido de que o combate a incêndio, por ter

⁴⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Cobrança de taxa de combate a incêndios por municípios é inconstitucional.** Disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=344324> > Acesso em: 02 de junho de 2021.

caráter genérico e indivisível, presta-se a toda a sociedade, pois, não contém os requisitos da divisibilidade e especificidade previstos na lei, razão pela qual, não se equivalem como fato gerador da taxa.

Ademais, os serviços de extinção e prevenção de incêndios são efetivados em regra, pelos Corpos de Bombeiros estaduais, que fazem parte dos órgãos administrativos encarregados pela Segurança Pública, por expressa previsão constitucional, como dispõe no artigo 144 da Constituição Federal de 1988:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

[...]

V - Polícias militares e corpos de bombeiros militares.

[...]

§ 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil⁴¹.

Sendo assim, o dispositivo da Constituição Federal mostra de forma evidente, que a extinção de incêndios é uma atividade que se inclui no gênero “segurança pública”, com o objetivo declarado de indeterminadamente preservar, entre outros, a vida, o patrimônio e o meio ambiente. Em outras palavras, a taxa de incêndio é uma atividade destinada à segurança pública, com a finalidade de garantir indistintamente a integridade de pessoas e bens, realizada no âmbito da defesa civil. Por esse motivo, o serviço deve ser prestado para toda a coletividade indiscriminadamente, pois, a utilidade dele não se limita ao bem ou local no qual o fogo se iniciou, mas também, o patrimônio e a integridade física de terceiros. Da mesma forma, que o serviço visa igualmente preservar a “saúde” do meio ambiente, direito difuso por natureza como previsto no artigo 225, caput, da Constituição Federal de 1988.

Diante do exposto, conclui-se pela inconstitucionalidade da taxa de incêndio, reconhecendo a ilegalidade de sua cobrança e entendendo que o serviço prestado pelos bombeiros deve ser assegurado por meio do produto da arrecadação de impostos e não por taxa. Evitando assim, que o contribuinte venha arcar com mais

⁴¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

uma despesa tributaria e dessa vez, por uma cobrança que deve ser declarada inconstitucional.

CONCLUSÃO

A instituição da taxa de incêndios pelo Corpo de Bombeiros Militar no Brasil, em especial pelo Corpo de Bombeiros do Estado de Minas Gerais, muito embora seja vista como uma forma de aumentar os investimentos e financiar a manutenção e reaparelhamento dos itens necessários ao exercício de suas atribuições, não autoriza o Estado a cobrar um tributo que como já explorado, é ilegal e manifestamente inconstitucional.

O presente trabalho demonstrou que vícios como (i) o não atendimento ao critério da divisibilidade, conforme disposto no art. 79, Inciso III do CTN; (ii) a inclusão das atividades do Corpo de Bombeiros Militar nas atividades de Segurança Pública que são financiadas exclusivamente por impostos, bem como, (iii) a desvinculação de parte da arrecadação dos recursos financeiros da receita da taxa ao fim que a originou, demonstram que a criação do tributo em questão, ferem a legislação e a Constituição vigentes.

Como se viu, o Supremo Tribunal Federal levou mais de duas décadas para fixar a tese de repercussão geral, de que é dos estados a competência para arrecadação de imposto para a boa prestação do serviço de prevenção e combate ao fogo. No entanto, conforme debatido ao longo deste trabalho, a cobrança de taxa de incêndio se mostra inconstitucional tanto pelos municípios quanto pelos estados, por se tratar de serviço genérico e indivisível colocado à disposição de todos de forma indefinida.

Portanto, os estados não podem utilizar a taxa de incêndio com o objetivo de garantir aporte financeiro extra, à custa do contribuinte, para financiar o que, pelo ordenamento jurídico vigente, é obrigação estatal de ser custeado por meio de impostos. A cobrança pela utilização potencial do serviço de extinção de incêndios enquanto serviço público, não pode ser visto como um serviço específico e divisível, porque o mundo fático demonstra que o referido serviço é ser prestado a todos indistintamente.

REFERÊNCIAS

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BRASIL. **Código Tributário Nacional (1997)**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 25. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

CHAGAS, Marco Aurélio Bicalho de Abreu. **Por que não pagar a “taxa” de incêndio?**, Tributário,NET, São Paulo, inserido em: 20.04.2001. Acesso em: 22.04.2004.

GIANNETTI, Leonardo Varella. **A Taxa de incêndio e os conflitos existentes na Jurisprudência do STF**. Revista Tributária e de Finanças Públicas. São Paulo: Revista dos Tribunais, Ano 16, n. 78, jan.-fev./2008.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. 27. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2021.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Curso de direito tributário**. 9. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1989.

OLIVEIRA, José do Carmo Veiga. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, Del Rey, 2003.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SIQUEIRA, Marcelo de Melo. **A cobrança da taxa de incêndio no Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2006.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 206.77716/SP, Min. Ilmar Galvão (D.J. 30.04.99)**. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000210504&base=baseMonocraticas> > Acesso em: 01 de junho de 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Cobrança de taxa de combate a incêndios por municípios é inconstitucional**. Disponível em <

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=344324> > Acesso em: 01 de junho de 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação direta de inconstitucionalidade:** ADI 2424 CE. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/768965/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2424-ce>. Acesso em: 01 de junho de 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso extraordinário:** RE 473611. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23039829/embdiv-no-agreg-no-recurso-extraordinario-re-473611-mg-stf>. Acesso em: 01 de junho de 2021.

APONTAMENTOS SOBRE A SOCIEDADE DO ESPETÁCULO E SOCIEDADE DO RISCO

NOTES ON THE SOCIETY OF SPECTACLE AND RISK SOCIETY

Josyane Mansano¹
Adriano Reder Dos Santos²

RESUMO

O presente artigo é um dispositivo que une conceitos, teses, fundamentos, filosofias, de diversos locais e contextos, assim como tem por objetivo iniciar uma reflexão, de cunho político, social, jurídico e dialético sobre a criação de um novo paradigma anarquista não-utópico, não-violento que, além de servir de base para prosperidade e maior desenvolvimento da sociedade, serve também como solução para estigmas já diagnosticados em seu âmago. Apresentado sob a ótica multidisciplinar do direito constitucional, da teoria do Estado e da Ciência Política, onde objetivar-se-á projetar nova luz no direito, iluminados pelas teorias de diversos pensadores, tais como: Giorgio Agamben, Mikhail Bakunin, Zygmunt Bauman, Ulrich Beck, Guy Debord, Piotr Kropotkin, Pierre-Joseph Proudhon, Liev Tolstoy, entre outros. Trata-se de tema de relevante importância, ora que remete ao bem-estar de toda sociedade contemporânea e atual, assim como o sistema de governo, financeiro, cultural, "radical" e engessado, tirano este do qual ela "sobrevive" e não deveria mais existir.

Palavras Chave: Bem-estar. Contrato. Espetáculo. Estado Risco.

ABSTRACT

This article is a device that unites concepts, theses, foundations, philosophies, from various places and contexts, as well as aims to initiate a reflection, of a political, social, legal and dialectical nature on the creation of a new non-utopian, non-violent anarchist paradigm that, in addition to serving as a basis for prosperity and greater development of society, also serves as a solution for stigmas already diagnosed at its core. Presented from the multidisciplinary perspective of constitutional law, the theory of the State and Political Science, where it will aim to project new light in law, illuminated by the theories of various thinkers, such as: Giorgio Agamben, Mikhail Bakunin, Zygmunt Bauman, Ulrich Beck, Guy Debord, Piotr Kropotkin, Pierre-Joseph Proudhon, Liev Tolstoy, among others. It is a theme of relevant importance, now which refers to the well-being of every contemporary and current society, as well as the system of government, financial, cultural, "radical" and plastered, this tyrant from which she "survives" and should no longer exist..

¹ Doutora e mestre em Direito pela Universidade de Marília-UNIMAR. Pós-graduada em Direito Civil e Processual Civil. Pós-graduanda em Tecnologias aplicadas ao Ensino a Distância. Coordenadora dos Cursos de Pós-Graduação em Direito stricto sensu na UNICFV, presencial e EAD. Docente em Cursos de Graduação e Pós-graduação em Direito. Advogada inscrita na Ordem dos Advogados do Brasil seccional do Paraná. Endereço eletrônico: prof_mansano@unifcv.edu.br

² Graduando em Direito pelo Centro Universitário Cidade Verde (UniFCV). Endereço eletrônico: Velhohard@gmail.com

Keywords: Well-being; contract; spectacle; state risk.

INTRODUÇÃO

Com o passar dos anos foram elaboradas diversas teorias acerca do surgimento e formação da sociedade, onde pensadores como Hobbes, Rousseau, Montesquieu, Locke, etc., estabeleceram suas filosofias e teorias e, criaram, também, fontes para discussão.

O estudo da filosofia, através do tempo, trouxe à humanidade uma grandeza incalculável de valores e saberes, que sempre amparou o Estado e a sociedade, no passado, atualmente e certamente terá sua influência em nosso futuro. Assim também fez Maquiavel (2015), que enquanto escrevia para o príncipe, ensinava ao povo.

O presente dispositivo objetiva fazer uma análise crítica da “Sociedade Contemporânea”, assim como propor uma remodelação da mesma. Far-se-á análise multidisciplinar sob ótica do direito constitucional, da teoria do Estado, da ciência política, antropologia, com o objetivo de projetar nova luz no direito, na política pública, na vida civil, na cultura contemporânea e, principalmente, evidenciar, utilizando da ideologia anarquista, como é possível melhorar tanto a sociedade quanto o direito, sendo este melhor aproveitado quando for composto apenas por princípios e condutas exemplares, sem a necessidade de proibições e regras.

Far-se-á, também, análise teórica da aplicação da ideologia anarquista³ clássica, de Pierre-Joseph Proudhon e Mikhail Bakunin, para fundar uma nova ideologia política/jurídica, onde pretender-se-á ilustrar o atual cenário social através do Homo Sacer de Agambem, A Sociedade do Espetáculo de Guy Debord, das entrevistas sobre a Sociedade do Risco de Ulrich Beck⁴, Zygmunt Bauman, Jean Delumeau, Christoph Dejours e Arlete Arruda.

1. DO ESPETÁCULO

³ Do grego: *an* (não) e *archos* (governo)

⁴ BECK, Ulrich. **Incertezas Fabricadas**. In: Sociedade do Risco, O Medo da Contemporaneidade. São Leopoldo: UNISINOS, 2006. p. 5-12.

O ilustríssimo Guy Debord⁵ presenteou o mundo com uma obra riquíssima, envolvida em suas fabulosas teses, onde estabeleceu parâmetros, críticas, mensuras, medidas, e mais de um ponto de vista, daquilo que ele nos convidou a chamar de Sociedade do Espetáculo.

Poder-se-á encontrar, logo em seu primeiro capítulo, várias definições para o espetáculo, tais como:

[...] movimento autônomo do não vivo [...] parte da sociedade, a própria sociedade e seu *instrumento de unificação* [...] uma relação social entre pessoas, mediatizada por imagens [...] visão cristalizada do mundo [...] é o coração da irrealidade da sociedade real [...] afirmação da aparência e a afirmação de toda a vida humana, socialmente falando, como simples aparência [...] apresenta-se como algo grandioso, positivo, indiscutível e inacessível [...] “o que aparece é bom, o que é bom aparece” [...] Ele é o sol que não tem poente no império da passividade moderna [...] não quer chegar a outra coisa senão a si mesmo [...] Ele não realiza a filosofia, ele filosofa a realidade [...] é o mau sonho da sociedade moderna acorrentada, que ao cabo não exprime senão o seu desejo de dormir. O espetáculo é o guardião deste sono [...] uma atividade especializada que fala pelo conjunto das outras [...] onde o mais moderno é também o mais arcaico [...] é o discurso ininterrupto que a ordem presente faz sobre si própria, o seu monólogo elogioso. É o auto-retrato do poder no momento da sua gestão totalitária das condições de existência [...] A *separação* é o alfa e o ômega do espetáculo [...] representa concretamente uma fabricação de alienação [...] O espetáculo é o capital a um tal grau de acumulação que se torna imagem⁶.

Em suma, o espetáculo se resume a cultura de aparências que foi enraizada na sociedade brasileira pelo capital, e que dissemina a separação e o ódio entre as pessoas, e que certamente, se observado na ótica do direito, é o motivo da maior parte das atuais lides no sistema judiciário, tanto cível quanto penal, em ações que atingem tanto o patrimônio quanto direitos personalíssimos.

Dando prosseguimento, tem-se que:

É pelo princípio do fetichismo da mercadoria, a sociedade sendo dominada por “coisas suprassensíveis embora sensíveis”, que o espetáculo se realiza absolutamente. O mundo sensível é substituído por uma seleção de imagens que existem acima dele, ao mesmo tempo em que se faz reconhecer como o sensível por excelência.⁷

⁵ Guy Debord (Paris, 28 de dezembro de 1931 — 30 de novembro de 1994) foi um escritor francês e um dos pensadores da Internacional Situacionista e da Internacional Letrista. A Sociedade do Espetáculo é o trabalho mais conhecido de Guy Debord. Em 30 de novembro de 1994, Guy Debord tirou a própria vida.

⁶ DEBORD, Guy. A Sociedade Do Espetáculo. Edição. São Paulo: eBooksBrasil, 2003, p. 14 – 17

⁷ Ibid, p. 29

Vê-se, neste segundo capítulo da obra de Debord, que ele relata que a mercadoria perdeu seu valor de uso e, agora, o que passa a determinar o seu valor é o espetáculo, com vendas para as pessoas alienadas que compram esta mercadoria, enfeitadas por um fetiche ilusório, sendo este, proporcionado pelo espetáculo.

Ainda, nas palavras do referido autor renomado no tema:

O valor de uso, que estava implicitamente compreendido no valor de troca, deve estar agora explicitamente proclamado na realidade invertida do espetáculo, justamente porque a sua realidade efetiva é corroída pela economia mercantil superdesenvolvida; e porque uma pseudojustificação se torna necessária à falsa vida.⁸

O conceito de valor se perdeu com a necessidade compulsiva do consumo, logo a mercadoria também perde o seu valor logo após a compra e, o valor de troca, deixa de ser o valor de uso, enquanto a mercadoria passa a possuir seu valor conforme o espetáculo representado nela e por ela.

Sem dúvida, a pseudo-necessidade imposta no consumo moderno não se opõe a nenhuma necessidade ou desejo autêntico, que não seja, ele próprio, modelado pela sociedade e pela sua história. Mas a mercadoria abundante está lá como a ruptura absoluta de um desenvolvimento orgânico das necessidades sociais. A sua acumulação mecânica liberta um *artificial ilimitado*, perante o qual o desejo vivo fica desarmado. A potência cumulativa de um artificial independente conduz em toda parte à falsificação da vida social.

Essa teoria só vem confirmar aquilo que foi postulado até o presente momento.

A liberdade criativa das pessoas, a liberdade orgânica de se desenvolver e escolher, foi completamente corrompida pelos tentáculos manipuladores do espetáculo e, sem dúvidas, as pessoas não mais escolhem por suas próprias vontades, mas só, e somente só, pela vontade do capital, do espetáculo.

Tudo que até aqui foi argumentado está diretamente interligado com o medo, o medo de perder seu lugar no espetáculo. Medo esse que é melhor exemplificado pelo Risco.

2. DO RISCO

⁸ Ibid p. 36

A concepção a respeito da sociedade do risco se relaciona diretamente com o conceito de globalização, uma vez que o aprofundamento internacional das relações e a facilidade de informações são meios que difundem os riscos, tornando o medo democratizado. A ideia de risco, nesse sentido, manifesta o que o Ulrich Beck declarou à IHU On-Line, em entrevista via e-mail: “Verdadeiras incertezas, reforçadas por rápidas inovações tecnológicas e respostas sociais aceleradas, estão criando uma paisagem de risco global⁹”.

Desse modo, é possível constatar que coexistem diferentes tipos de riscos na sociedade moderna, como riscos ambientais, decorridos da destruição e imperícia referente ao uso desenfreado dos recursos naturais, além da falta de atenção da população a respeito do descarte de dejetos.

Observa-se o medo da pobreza, com problemas vinculados a questões básicas de alimentação, habitação, empregos, desigualdades sociais, acarretando na desigualdade de oportunidades.

Existe, também, um medo enraizado profundamente na alma das pessoas, das armas de destruição em massa, nucleares e químicas, as quais são capazes de gerar consequências irreversíveis e catastróficas ao planeta e a toda sociedade mundial, isto sem falar no tão famoso terrorismo, que surgiu dentre de discussões e também por questões étnicas e religiosas, exteriorizados através de ataques em locais públicos e movimentados, ou pelo menos é o que acreditamos que seja o motivo do surgimento de tal movimento infame.

O que a sociedade atual carrega como novidade consiste no fato de que as decisões de um determinado grupo dominante podem gerar consequências e perigos globais. A globalização gera a simplicidade e praticidade no mundo das comunicações, do transporte, do comércio e, simultaneamente, dos perigos acarretados por diferentes aspectos da geopolítica entre os países.

A questão a ser abordada, por hora, é: por que, em uma sociedade capitalista, sustentada pelas relações de consumo, há tanto medo da pobreza, já que a base da produção da mercadoria são os empregos?

Trata-se de uma situação ambivalente. Embora a sociedade atualmente carregue uma ideia de que há uma abundância de direitos e garantias trabalhistas, o

⁹ BECK, Ulrich. Incertezas Fabricadas. In: Sociedade do Risco, O Medo da Contemporaneidade. São Leopoldo: UNISINOS, 2006. p. 5.

que configura real é o medo do não alcance da rentabilidade necessária para uma vida comum.

É possível relacionar o contraste entre o medo da não rentabilidade e a imensidão de leis e garantias constitucionais, além da falsa ideia de oportunidade para todos, com o conceito de sociedade líquida, de Zygmund Bauman, que é, basicamente, constituída por relacionamentos rápidos, fluídos, impactados pelo capitalismo globalizado.

A sociedade moderna, líquida e globalizada gera o medo, constata Christoph Dejours, em entrevista à IHU On-Line, que “as consequências do medo são, em primeiro lugar, a perda do prazer de trabalhar e, em seguida, o desaparecimento da confiança nos colegas¹⁰.”

Portanto, é válido considerar a existência fática do risco e que, o medo é um dos, senão o, causador maior do sofrimento da sociedade e, nesse parâmetro, observar-se-á uma diversificada gama de consequências finalísticas, tais dentre elas a famigerada depressão, também conhecida como “o mal do século”¹¹, a ansiedade e, também, improdutividade.

Seria, então, a depressão, considerada a doença mais popular do século, doença que atinge pessoas de todas as idades, cores, nacionalidades. Segundo dados da Organização Mundial da Saúde (OMS), cerca de 400 milhões de pessoas no planeta convivem com esse distúrbio.

Convém diferenciar tristeza de depressão, já que depressão consiste em uma doença, marcada por sentimento de perda, de prostração, distúrbios quanto ao exercício de hábitos comuns, como dormir e se alimentar. Desse modo, é obvio constatar que a sociedade contemporânea possui certas particularidades, e a depressão é uma delas.

O mundo globalizado, as grandes cidades, as grandes multidões, são elementos da sociedade contemporânea dotados de características como a pressa, o desespero, a preocupação. A quantidade de *fast-foods* demonstram como o tempo pode ser considerado um luxo nos dias atuais.

¹⁰ BECK, Ulrich. Incertezas Fabricadas. In: Sociedade do Risco, O Medo da Contemporaneidade. São Leopoldo: UNISINOS, 2006, p. 30

¹¹ EHRENBURG, Alain. Depressão, Doença da Autonomia: Entrevista de Alain Ehrenberg a Michel Botbol. Ágora: Periódico UFES. Tradução de Regina Herzog, Espírito Santo, v. 7, n. 1, p. 143, dez./2005.

Nesse aspecto, as pessoas estão cada vez mais adaptadas a relacionamentos líquidos, rápidos e são levadas a agirem de acordo com essa realidade.

A popularização da depressão pode ser vista como uma consequência dos medos que atingem a sociedade como um todo.

Em outra ótica sobre o medo, o ilustre e infame pensador, Zygmunt Bauman, ora anteriormente citado, além de sua teoria de sociedade líquida, nos ensina algo a mais em sua entrevista :

[...] a síndrome de Titanic é o horror de cair através da crosta fina da civilização nesse vazio despido dos pontos elementares da vida organizada, civilizada. [...] Os medos que emanam da síndrome de Titanic são os medos de um colapso ou catástrofe que possa cair sobre todos nós, atingindo cega e indiscriminadamente. Existem, entretanto, outros medos não menos horrorizantes: medo de ser o único pego do meio da alegre multidão e condenado a sofrer sozinho enquanto todos os outros continuam a viver suas fantasias; medo de uma catástrofe pessoal; medo de tornar-se um alvo; medo de cair fora ou ser jogado para fora de um veículo em movimento, enquanto os demais passageiros, com seus cintos de segurança bem afivelados, acham a viagem ainda mais divertida; medo de ser deixado para trás; medo de exclusão.¹²

Caso não se tratasse da teoria de um sociólogo, poder-se-ia relacionar tais palavras com os sintomas da famosa patologia pós-moderna, a síndrome do pânico.

Entretanto, será que somente pessoas com tal patologia realmente sofrem desta forma, ou estaria Bauman correto em sua crítica sistêmica?

Ainda, em sua resposta sobre a vulnerabilidade humana, que discorre em seus livros, além de exemplificar a fragilidade humana frente às grandes catástrofes¹³, citando os comentários de Jacques Attali¹⁴:

Ele então deu a seguinte explicação – impressionantemente aceitável, quando foi escrita, mas alguns anos depois soando como não muito profética: “O Titanic somos nós, nossa triunfalista, auto-aduladora, cega e hipócrita sociedade, que impiedosamente vai em direção à sua pobreza – uma sociedade onde tudo é previsto, exceto o significado da previsão... Nós todos adivinhamos que há um iceberg à nossa espera, escondido em algum lugar num futuro misterioso, no qual todos iremos bater e então afundar aos sons da música”. Doce música que era relaxante e ao mesmo tempo revigorante... Música viva, música em tempo real. Últimos hits, grandes

¹²BAUMAN, Zygmunt. **A síndrome de Titanic e Os Seus Medos**. In: Sociedade do Risco, O Medo da Contemporaneidade. São Leopoldo: UNISINOS, 2006. pg. 13.

¹³ Tsunami, Katrina, aumento do petróleo.

¹⁴ **Jacques Attali** (1943): economista francês e escritor profícuo sobre diversos temas, incluindo sociologia, mas também romances, biografias e até mesmo livros infantis. Destacou-se também por ter sido conselheiro de François Mitterrand com apenas 27 anos.

celebridades, músicos. Sons reverberantes que ensurdecem, estroboscópicas luzes que cegam, tornando inaudíveis os sussurros fracos dos maus pressentimentos e invisível a enormidade dos majestosamente silenciosos icebergs. Sim, icebergs – não um iceberg, mas muitos, provavelmente demais para que pudessem ser contados.¹⁵

Incrível notar a relação que possui nesta fala de Bauman entre o espetáculo, o risco e a vulnerabilidade humana.

Realmente, no filme citado, enquanto o navio afunda, as pessoas estão desesperadas para salvar suas vidas nos botes que são insuficientes, devido a arrogância de quem projetou o navio que nunca afundaria, e enquanto isso, os músicos tocam para que as pessoas morram com “classe”.

E como seria estar fora do espetáculo? Como seria não fazer parte desse sistema?

3. HOMO SACER, O MAIS BEM-AVENTURADO

Volta-se agora para o direito romano arcaico. Lá, a pessoa declarada como *sacer* se torna excluída. “O *homo sacer* era excluído tanto do *ius humanum*, quanto do *ius divinum* e, por isso, sua vida era incluída na forma de insacriçável e matável. A vida consagrada, sagrada, no *homo sacer*, implicava a possibilidade de matá-lo sem cometer homicídio e sem celebrar um sacrifício¹⁶.”

Enquanto um membro do *ius humanum* pode ter sua morte considerada criminosa, um membro do *ius divinum*, pode ser sacrificado aos deuses.

O “bem-aventurado (adjetivo nosso) *homo sacer*, por ser um excluído, se torna incluso duas vezes: no *ius humanum* pode morrer impunemente, sem que haja crime; no *ius divinum* é insacriçável¹⁷.”

Em outras palavras, nosso bem-aventurado vivia exposto, constantemente, a um poder de morte.

É aí que Agamben revela a vida nua: o abandono, a exclusão da esfera do direito dos homens e dos deuses.

¹⁵ BAUMAN, Zygmunt. A síndrome de Titanic e Os Seus Medos. In: Sociedade do Risco, O Medo da Contemporaneidade. São Leopoldo: UNISINOS, 2006. p. 14

¹⁶ AGAMBEN, Giorgio. Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua. Trad. Henrique Burigo, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.p. 83.

¹⁷ Ibid. p. 83

E se temos que a vida nua é interligada ao poder soberano através da relação de bando, ou seja, sociedade, vê-se que “soberano é aquele em relação ao qual todos os homens são potencialmente *homines sacri* e *homo sacer* é aquele em relação ao qual todos os homens agem como soberanos”¹⁸.

No mesmo liame :

Se é verdadeiro que a figura que o nosso tempo nos propõe é aquela de uma vida insacrificável que, todavia, tornou-se matável em uma proporção inaudita, então a vida nua do *homo sacer* nos diz respeito de modo particular. A sacralidade é uma linha de fuga ainda presente na política contemporânea, que, como tal, desloca-se em direção a zonas cada vez mais vastas e obscuras, até coincidir com a própria vida biológica dos cidadãos. Se hoje não existe mais uma figura predeterminável do homem sacro, é, talvez, porque somos todos virtualmente *homines sacri*.¹⁹

Na atualidade o *homo sacer* poderia ser o único ser humano que realmente vive fora do “sistema”, que, literalmente, não seria representado pelo capital, que não seria corrompido pelo espetáculo, ou, certamente, não seria manipulado pelo pânico do risco.

Ou seria o extremo oposto? Perguntas para reflexão: Quem domina e quem é dominado hoje? Se todos dominavam o *homo sacer*, será que hoje o *homo sacer* está finalmente livre? Será que ainda existe algum *homo sacer* na sociedade atual? Predomina-se a opinião de que não existem mais? Vamos contextualizar de forma descontraída a seguir.

4. MÚSICA E POESIA

Ante o exposto sobre o espetáculo, o risco e *homo-sacer*, poder-se-á fazer uma crítica/contextualização, talvez, ainda melhor, uma ilustração, através da música brasileira “Teatro dos Vampiros” da banda “Legião Urbana”²⁰, *ipsis litteris*:

¹⁸ AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua*. Trad. Henrique Burigo, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002, p.86

¹⁹ *Ibid*, p. 121

²⁰ VILLA LOBOS, Dado; RUSSO, Renato; BONFÁ, Marcelo. *O Teatro Dos Vampiros*. Disponível em: <<https://www.lettras.mus.br/legiao-urbana/46983/>>. Acesso em: 21 mai. 2021.

Sempre precisei de um pouco de atenção
Acho que não sei quem sou
Só sei do que não gosto
E destes dias tão estranhos
Fica poeira se escondendo pelos cantos
Este é o nosso mundo
O que é demais nunca é o bastante
E a primeira vez é sempre a última chance
Ninguém vê onde chegamos
Os assassinos estão livres, nós não estamos
Vamos sair mas não temos mais dinheiro
Os meus amigos todos estão procurando emprego
Voltamos a viver como há dez anos atrás
E a cada hora que passa **envelhecemos dez semanas**
Vamos lá, tudo bem **eu só quero me divertir**
Esquecer, dessa noite **ter um lugar legal pra ir**
Já entregamos o alvo e a artilharia
Comparamos nossas vidas
Esperamos que um dia
Nossas vidas possam se encontrar
Quando me vi tendo de viver
Comigo apenas e com o mundo
Você me veio como um sonho bom
E me assustei
Não sou perfeito
Eu não esqueço
A riqueza que nós temos
Ninguém consegue perceber
E de pensar nisso tudo, eu, homem feito
Tive medo e não consegui dormir
Vamos sair mas não temos mais dinheiro
Os meus amigos todos estão procurando emprego
Voltamos a viver como há dez anos atrás
E a cada hora que passa
Envelhecemos dez semanas
Vamos lá, tudo bem eu só quero me divertir
Esquecer, dessa noite ter um lugar legal pra ir
Já entregamos o alvo e a artilharia
Comparamos nossas vidas
E mesmo assim, não tenho pena de ninguém

Fica evidenciado no eu lírico e nos destaques grifados do enredo produzido pela música, além das críticas diversas ao tema, que este sujeito que supostamente diz tudo isso, se importa com o espetáculo, acaba sendo afetado pelo pânico do risco e conclui como alguém que afirma que todos são responsáveis pelo que fazem, reafirmando a inexistência do *homo-sacer* na contemporaneidade.

Todos os assuntos acima ilustrados servem para mostrar a crueldade e a transformação de nossa sociedade através do capital, da suposta representação do

povo, de políticas públicas tóxicas e de “contos da carochinha” ensinados culturalmente através de uma educação contaminada.

Ainda, pertinente a tônica aqui levantada neste descontraído epítome, deleitemo-nos com a poesia de *Konstatinos Kaváfis* (1982) conhecido como um dos maiores poetas gregos modernos (Alexandria, 1863 - 1933), traduzido em sua íntegra por José Paulo Paes:

O que esperamos na ágora reunidos?
É que os bárbaros chegam hoje.

Por que tanta apatia no senado?
Os senadores não legislam mais?

É que os bárbaros chegam hoje
Que leis hão de fazer os senadores?
Os bárbaros que chegam as farão.

Por que o imperador se ergueu tão cedo
e de coroa solene se assentou
em seu trono, à porta magna da cidade?

É que os bárbaros chegam hoje.
O nosso imperador conta saudar
o chefe deles. Tem ponto para dar-lhe
um pergaminho no qual estão escritos
muitos nomes e títulos.

Por que hoje os dois cônsules e os pretores
usam togas de púrpura, bordadas,
e pulseiras com grandes ametistas
e anéis com tais brilhantes e esmeraldas?
Por que hoje empunham bastões tão preciosos,
de ouro e prata finamente cravejados?

É que os bárbaros chegam hoje,
tais coisas os deslumbram.

Por que não vêm os dignos oradores
derramar o seu verbo como sempre?

É que os bárbaros chegam hoje
e aborrecem arengas, eloquências.

Por que subitamente esta inquietude?
(Que seriedade nas fisionomias!)
Por que tão rápido as ruas se esvaziam
e todos voltam para casa preocupados?

Porque é já noite, os bárbaros não vêm
e gente recém-chegada das fronteiras
diz que não há mais bárbaros.

Sem bárbaros o que será de nós?
Ah! eles eram uma solução.²¹

De pronto a poesia já inicia criticando a atitude de resignação das pessoas que organizam a cidade; o Senado parou de forma pacífica na justificativa de que os bárbaros chegarão vão dar conta de instituir as leis e tudo que comanda essas pessoas; sim, o medo da eminente invasão transformou as pessoas em nada menos que um gado que segue para onde for tocado. Assim se segue a poesia em tonalidades azuladas e, por fim, tarda que aquilo que causava o medo (os bárbaros, a justiça, a guerra, a invasão, o abuso, o abismo interior...) não era real e que o medo fora sentido em vão.

Note-se que quando se chama os bárbaros de solução, pode-se interpretar que é melhor ter uma desculpa para não se ter vivido a vida ou ter sido produtivo para a sociedade, do que admitir que o medo não serve para nada além de estagnar a vida.- É necessário? É bonito? Falta algo? A partir deste ponto estabelecer-se-á uma hipótese que, talvez (visto a liberdade daquele que escolher aderir a mesma), possa servir como um tratamento terapêutico para essa aflição manipulada e ilustrada aqui.

5. ANARQUISMO COMO NOVO HORIZONTE POLÍTICO/JURÍDICO

Primeiramente, explicita-se aqui que não se trata de uma eletroconvulsoterapia²², muito menos de se “queimar pneus” ou sair em grupos nas ruas com bandeirolas pretas e máscaras.

Quando comentado a palavra “anarquismo” com as pessoas de nossa sociedade, pode-se, comumente, encontrar respostas como: “utopia, bagunça, loucura”. Entretanto, observa-se que lá em 1997, o grupo dos Alcoólicos Anônimos: “nascido nos EUA, em 1935 [...] possui grupos em 146 países, reunindo cerca de 2 milhões de integrantes”, assim como a irmandade de Narcóticos Anônimos (1953),

²¹ KAVÁFIS, Konstantinos. À espera dos bárbaros. Poemas. Tradução de José Paulo Paes. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1982.

²² Terapia com eletrochoque muito utilizada em “sanatórios” - vide documentário sobre o Holocausto Brasileiro de Daniela Arbex.

foram ambos criados e organizados em cima da prática dos ideais organizacionais do pensamento anarquista clássico²³.

Não apenas se desenvolveram/expandiram por todo o mundo, mas ambos conseguem se manter e ainda servem como imenso apoio terapêutico àqueles que foram acometidos pela doença “incurável” da “adicação”²⁴.

Sabe-se que este pensamento anarquista clássico teve seu prelúdio em BAKUNIN (1988), que já era um federalista/socialista e acabou se descobrindo anarquista durante a produção de seu estudo.

Vale salientar que Mikhail Aleksandrovitch Bakunin defendeu em seu trabalho supramencionado que as classes sociais não são apuradas somente a partir de suas relações econômicas, ora que a herança, o direito e as leis, a educação e a religião devem ser considerados como elementos certos na hora de se definir as classes sociais, onde ele as separa em duas:

A diferença das classes é, todavia, muito marcada. [...] Estas diferentes existências políticas e sociais deixam-se hoje reduzir a duas categorias principais, diametralmente opostas uma à outra, e inimigas naturais uma da outra: as classes políticas, compostas por todos os privilegiados, tanto da terra quanto do capital, ou mesmo somente da educação burguesa, e as classes operárias deserdadas tanto do capital quanto da terra, e privadas de qualquer educação e de qualquer instrução. Seria preciso ser um sofista ou um cego para negar a existência do abismo que separa hoje estas duas classes.²⁵

A importância de se falar nesta classificação reside em demonstrar os fundamentos de suas proposições políticas/econômicas federalistas e socialistas que levaram Bakunin, após longas discussões com Karl Marx, a cisão “do movimento operário internacional, em 1872”²⁶, e em quatro anos publicar seu último texto antes de sua morte, em 1876, chamado Estatismo e Anarquia, no qual iniciou a ideia de que o coletivo só vai alcançar seu real poder produtivo quando as “condições do individualismo privilegiado, as instituições políticas e jurídicas do

²³ BUFE, Charles. *Cult or Cure?*. San Francisco: See Sharp Press. 1991.

²⁴ LOECK, Jardel Fischer. *Adicação e ajuda mútua: estudo antropológico de grupos de narcóticos anônimos na cidade de Porto Alegre (RS)*. 2009.

²⁵ BERTHIER, René. *Elementos de uma Análise Bakuniniana da Burocracia*. BERTHIER, René; VILAIN, Éric. *Marxismo e Anarquismo*. São Paulo: Imaginário, 2011.

²⁶ CORREA, Felipe. *Bandeira Negra. Rediscutindo o anarquismo*. Curitiba: Primas, 2015.

Estado tiverem desaparecido por elas mesmas”²⁷, conceito esse de coletivo que ver-se-á melhor definido com o que abaixo se aduz.

Foquemo-nos ao pensamento de Pierre-Joseph Proudhon²⁸ que afirmando sem tremeluzir sobre o anarquismo e/ou autogoverno/autogestão, “deveriam ser feitos contratos no lugar das leis, ou seja: ter-nos-íamos levado ao cabo as leis votadas, esquecer do conceito de voto por maioria ou unanimidade; cada indivíduo e cada comunidade teria seu próprio contrato a ser estabelecido.”

Poder-se-á estabelecer que no lugar de poderes políticos falemos de forças econômicas; no lugar de público, o coletivo.

Esta substituição dos poderes políticos pelas forças econômicas às quais Proudhon se refere, nada mais seria do que o coletivo dos trabalhadores associados, via contratual, não se submeter de forma alguma ao Estado, mas sim, se tornar o Estado em si.

Não se precisa de governo quando feita a associação – haja vistas o primeiro exemplo dado das irmandades anônimas, que não possuem governantes e todos os membros são donos do “negócio” – ora que, mesmo que associações antitéticas existam, elas detêm sua própria potência: seja a de criar reformas sem assistência de poder algum ou, até mesmo, de invadir e submeter o próprio poder, enfim, uma liberdade completa e restrita apenas aos termos contratados.

Mas, apesar de aparentar que tudo isso seria apenas caos, Pierre-Joseph Proudhon já compreendia sobre o constante antagonismo que existir-se-ia, em sua concepção da autogestão, entre o poder constituinte e o poder constituído, os quais jamais conviveriam em estilo pacífico, tendo-se em pauta que não vai, nunca, existir um triunfo fáctico na espontaneidade das ações independentes dos indivíduos ao passo que, em contrapartida/oposição viver/habitar a presença anômala/imensa/imponente, talvez ainda colossal, e centralizadora, que se nomeia nesta com “vigília”²⁹:

²⁷ BAKUNIN, Mikhail. *Federalismo, Socialismo, Antiteologismo*. São Paulo: Cortez, 1988.

²⁸ PROUDHON, Pierre-Joseph. *A Sociedade sem Autoridade*. *Novos Tempos* n.1, pp.11-18. São Paulo: Imaginário, 1998.

²⁹ SCOVENNA, Sandra Maret. *Um Combatente Do Lápis Em Vigília: As Crônicas De Belmonte Contra O Autoritarismo*. *Projeto História: Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História*, v. 35, n. 2, 2007.

Estado, haja vistas que este nada mais é que o tirano violento cuja existência é um insulto à razão³⁰.

O embate das soberanias da comuna autônoma e do poder do Estado cria um paradoxo onde só poderia haver um, onde o outro acaba destruído e, por isso, narrar-se-á, aqui, da impotência de se produzir a liberdade que jaz prometida no “mofo do anarquismo que ainda se recusa a sair do século 19”³¹.

Quando pensamos em liberdade, pensamos em tranquilidade, o que nos traz agora o pensador cristão acima referenciado *Liev Nikolaevitch Tolstoi* que acertou em suas colocações contra a existência do Estado e também, de certa forma, conseguiu referenciar nos ensinamentos de Jesus Cristo um ideal anarquista clássico, porém, evoluído em uma espécie de utopia/perfeição, ora que seu foco fora o pacifismo. Ele dizia que os anarquistas:

[...] estão certos em tudo; na negação da ordem existente e na afirmação de que, sem Autoridade, não poderia haver pior violência do que aquela nas condições existentes com Autoridade. Eles estão enganados apenas em pensar que a anarquia pode ser instituída por uma revolução violenta ³².

Ressalta-se que apesar de ter uma opinião baseada em uma religião, o autor crítico fora excomungado e renegado pela própria religião que, obviamente, estaria muito mais propensa a se aliar ao Estado.

Unir-se-á ao presente propósito, de forma proposital, o revolucionário anarquista *Kropotkin*, destacando-se seu conceito sobre o direito ao bem-estar (hoje discutido como direito fundamental de quinta geração³³) que, frisa-se aqui, é um dos principais pontos para se conseguir enxergar o “novo horizonte político/jurídico” que, aqui, está a se propor, *in verbis*:

Nas sociedades civilizadas somos ricos. Como se explica tanta miséria ao nosso redor? [...] Gerações inteiras, nascidas e mortas na miséria, legaram esta imensa herança ao séc. XIX. Em milhares de anos, milhões de homens trabalharam em desbastar os matos, dissecar os pântanos, abrir estradas, a margear os rios. Cada hectare do solo que se cultiva na Europa foi regado pelo suor de diversas raças; cada estrada tem uma história das

³⁰ TOLSTOY, L. *Government Is Violence: Essays on Anarchism and Pacifism*, London: Phoenix, 67-70. 1990.

³¹ PASSETTI, Edson. Poder e Anarquia. Verve. Revista Semestral Autogestionária do Nu-Sol., n. 12, 2007.

³² TOLSTOY, L. *Government Is Violence: Essays on Anarchism and Pacifism*, London: Phoenix, 67-70. 1990.

³³ BONAVIDES, Paulo. A quinta geração de direitos fundamentais. **Revista Brasileira de direitos fundamentais & justiça**, v. 2, n. 3, p. 82-93, 2008.

fadigas do trabalho humano, dos sofrimentos do povo. [...] Todas as máquinas têm a mesma história de noites em claro e de miséria, de desilusões e de alegrias; melhoramentos parciais achados por diversas legiões de obreiros desconhecidos que vinham acrescentar ao inverno primitivo esses pequenos nada, sem os quais a ideia mais fecunda fica estéril. [...] se os filhos dos que morreram aos milhares, abrindo as vias e os túneis dos caminhos de ferro, se apresentassem esfarrapados e famintos a reclamar pão aos acionistas, encontrariam as baionetas e a metralha para os dispersar e pôr a salvo os direitos adquiridos. [...] Nestas condições, com que direito poderá alguém apropriar-se da mais insignificante parcela deste todo imenso e dizer: Isto é meu, não vos pertence. [...] O direito ao bem-estar é a possibilidade de viver como ser humano e de educar os filhos para fazer deles membros iguais duma sociedade superior à nossa, enquanto que o 'direito ao trabalho' é o direito de ficar sempre escravo assalariado, burro de carga, governado e explorado pelos burgueses de amanhã. O direito ao bem-estar é a revolução social; o direito ao trabalho é, quanto muito, um degredo industrial.³⁴

De imediato faz-se paralelo com o primeiro exemplo de anarquismo, das irmandades anônimas, em especial a irmandade mais nova: Narcóticos Anônimos, ora que elas são regidas por um conjunto de princípios orientadores, chamados de 12 tradições, onde observamos este conceito anarquista de direito ao bem estar presente, assim como fica evidente o “contrato” supramencionado e, ainda, evidenciado sua base no anarquismo clássico, *ipsis litteris*:

As 12 tradições de Narcóticos Anônimos

1º. O nosso bem-estar comum deve vir em primeiro lugar; a recuperação individual depende da unidade de NA.

2º. Para o nosso propósito comum existe apenas uma autoridade — um Deus amoroso que pode se expressar na nossa consciência de grupo. Nossos líderes são apenas servidores de confiança, eles não governam.

3º. O único requisito para ser membro é o desejo de parar de usar.

4º. Cada grupo deve ser autônomo, exceto em assuntos que afetem outros grupos ou NA como um todo.

5º. Cada grupo tem apenas um propósito primordial — levar a mensagem ao adicto que ainda sofre.

6º. Um grupo de NA nunca deverá endossar, financiar ou emprestar o nome de NA a nenhuma sociedade relacionada ou empreendimento alheio, para evitar que problemas de dinheiro, propriedade ou prestígio nos desviem do nosso propósito primordial.

7º. Todo grupo de NA deverá ser totalmente autossustentado, recusando contribuições de fora.

8º. Narcóticos Anônimos deverá manter-se sempre não profissional, mas nossos centros de serviço podem contratar trabalhadores especializados.

9º. NA nunca deverá organizar-se como tal; mas podemos criar quadros ou comitês de serviço diretamente responsáveis perante aqueles a quem servem.

10º. Narcóticos Anônimos não tem opinião sobre questões de fora; portanto o nome de NA nunca deverá aparecer em controvérsias públicas.

11º. Nossa política de relações públicas baseia-se na atração, não em promoção; na imprensa, rádio e filmes precisamos sempre manter o anonimato pessoal.

³⁴ KROPOTKIN, Piotr. A Conquista do Pão. Lisboa: Guimarães editores, 1975. p. 26, 44.

12º. O anonimato é o alicerce espiritual de todas as nossas Tradições, lembrando-nos sempre de colocar princípios acima de personalidades.³⁵

Temos aqui o presente contrato de uma associação anarquista que prospera desde 1953, e que hoje possui adesão de participantes em todos os cantos do mundo, o que corrobora na tese de que o anarquismo já não pode ser tratado como utópico, pois ele resulta e trás prosperidade através da autogestão.

Ao mesmo tempo pode se aferir que fora solucionado o problema de se conviver com a soberania do Estado sem que os dois se contradissem até a destruição e caos completos.

É um sistema simples que “assina” (metaforicamente) o contrato aquele que deseja se tornar membro; fica sugerido que sigam os exemplos de conduta indicados para conviver de forma pacífica e incentiva o autoconhecimento do indivíduo e do coletivo; cada grupo é autônomo para tomar suas decisões, através do compartilhamento das decisões do corpo de membros que lhe compõe; ninguém pode governar, apenas servir o corpo de membros e; todos são tratados igualmente sem nenhum tipo de distinção ou classificação.

Já dizia BAKUNIN:

Só sou verdadeiramente livre quando todos os seres humanos que me cercam, homens e mulheres, são igualmente livres. A liberdade dos outros, longe de limitar ou negar minha liberdade, é ao contrário a sua condição necessária e sua confirmação. Eu me torno livre no verdadeiro sentido apenas em virtude da liberdade dos outros, de modo que quanto maior o número de pessoas livres ao meu redor, quanto mais profunda e mais abundante torna-se minha liberdade.³⁶

A provocação de se conquistar a liberdade, acima referida, de forma coletiva reside em um quantum de tristeza e também como em uma eterna disputa. Sendo assim, o embate enfrentado para alcançar a ansiada liberdade não resulta com a aniquilação do outro. Nesta associação, a disputa para ser livre não ocorre com a destruição do outro, longe disso, é quando se legitima o outro que a sua própria existência se fortalece. É um desafio lúcido ao cabo, ora que mesmo que se aprenda a essência, essa luta nunca cessará.

³⁵ NARCÓTICOS ANÔNIMOS. As 12 tradições de Narcóticos Anônimos. Disponível em: <https://www.na.org.br/as-12-tradicoes/>. Acesso em: 22 mai. 2021.

³⁶ BAKUNIN, Mikhail. Estatismo e anarquia. Tradução de Plínio Augusto Coelho, São Paulo, Imaginário/Nu-Sol/Ícone, 2003.

CONCLUSÃO

O presente assunto futuramente abordado em dissertação/tese teve o objetivo de “acender a fogueira” que como sugestão ilumina o caminho a ser seguido pela sociedade para que ela encontre, através de decisões próprias, um melhor futuro.

Constituíram-se, aqui, devidamente, diagnósticos de um mínimo de problemas ocasionados pelo presente sistema de gestão; foram devidamente expostas todas as consequências que podem surgir da continuidade desse sistema, quase falido, que, por hora, ainda domina seu rebanho.

Foi também degustado que já não é possível se livrar da soberania do Estado, que não existe nenhuma chance de se tornar um homo-sacer bem aventurado.

Montou-se, também, um palco com música e poesia para aliviar as dores sentidas por pessoas mais empáticas ou extremistas.

Por fim, fez-se prova de que é possível, não somente, criar um estado de direito anarquista, através de contratos de associação e o fim dos governantes e do Estado como um todo, mas também é possível desenvolver algo que satisfaça e melhore, significativamente, a vida de todos, ao contrário do que se vê em nossa contemporaneidade.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua**. Trad. Henrique Burigo, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

_____. **O que é um dispositivo?**. Outra travessia, n. 5, p. 9-16, 2005.

BAKUNIN, Mikhail. **Federalismo, Socialismo, Antiteologismo**. São Paulo: Cortez, 1988.

_____. **Estatismo e anarquia**. Tradução de Plínio Augusto Coelho, São Paulo, Imaginário/Nu-Sol/Ícone, 2003.

BAUMAN, Zygmunt. **A síndrome de Titanic e Os Seus Medos**. In: Sociedade do Risco, O Medo da Contemporaneidade. São Leopoldo: UNISINOS, 2006. pg. 13-24.

BECK, Ulrich. **Incertezas Fabricadas**. In: Sociedade do Risco, O Medo da Contemporaneidade. São Leopoldo: UNISINOS, 2006. p. 5-12.

BERTHIER, René. **Elementos de uma Análise Bakuniniana da Burocracia**. BERTHIER, René; VILAIN, Éric. Marxismo e Anarquismo. São Paulo: Imaginário, 2011.

BUFE, Charles. **Cult or Cure?**. San Francisco: See Sharp Press. 1991.

CORREA, Felipe. **Bandeira Negra**. Rediscutindo o anarquismo. Curitiba: Primas, 2015.

DEBORD, Guy. **A Sociedade Do Espetáculo**. Edição. São Paulo: eBooksBrasil, 2003.

EHRENBERG, Alain. **Depressão, Doença da Autonomia**: Entrevista de Alain Ehrenberg a Michel Botbol. **Ágora**: Periódico UFES. Tradução de Regina Herzog, Espírito Santo, v. 7, n. 1, p. 143-153, dez./2005.

FOLHA DE S. PAULO. **Alcoólicos Anônimos reúne 17 países em comemoração no Rio**. São Paulo. 28 de março de 1997. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff280327.htm#:~:text=Nascido%20nos%20EUA%2C%20em%201935,de%202%20milh%C3%B5es%20de%20integrantes>>. Acesso em: 21 mai. 2021.

KAVÁFIS, Konstantinos. **À espera dos bárbaros**. Poemas. Tradução de José Paulo Paes. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1982.

KROPOTKIN, Piotr. **A Conquista do Pão**. Lisboa: Guimarães editores, 1975.

LOECK, Jardel Fischer. **Adicção e ajuda mútua: estudo antropológico de grupos de narcóticos anônimos na cidade de Porto Alegre (RS)**. 2009.

NARCÓTICOS ANÔNIMOS. **As 12 tradições de Narcóticos Anônimos**. Disponível em: <https://www.na.org.br/as-12-tradicoes/>. Acesso em: 22 mai. 2021.

ONLINE, IHU. **Sociedade do Risco**: O medo na contemporaneidade. São Leopoldo: UNISINOS, 2006. p. 1-75.

SCOVENNA, Sandra Maret. **Um Combatente Do Lápis Em Vigília: As Crônicas De Belmonte Contra O Autoritarismo**. Projeto História: Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História, v. 35, n. 2, 2007.

PASSETTI, Edson. **Poder e Anarquia**. Verve. Revista Semestral Autogestionária do Nu-Sol., n. 12, 2007.

PROUDHON, Pierre-Joseph. **A Sociedade sem Autoridade**. Novos Tempos n.1, pp.11-18. São Paulo: Imaginário, 1998

TOLSTOY, L. **Government Is Violence: Essays on Anarchism and Pacifism**, London: Phoenix, 67-70. 1990.

VILLA LOBOS, Dado; RUSSO, Renato; BONFÁ, Marcelo. **O Teatro Dos Vampiros**. Disponível em: <<https://www.letas.mus.br/legiao-urbana/46983/>>. Acesso em: 21 mai. 2021

A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO DE PESSOAS NA PROMOÇÃO DO BOM CLIMA ORGANIZACIONAL

Rebecca Tavares Nishimura Abreu¹

RESUMO

A gestão de pessoas possui função ampla no cenário organizacional, ela deve liderar, motivar e auxiliar os colaboradores para que os melhores resultados sejam alcançados, para isso deve-se atentar-se ao clima organizacional, haja vista que este impacta diretamente na vida dos funcionários, pois quando favorável proporciona aos colaboradores meios de trabalho eficazes, bem-estar, qualidade de vida e motivação, e para a empresa melhoria em seus processos e, conseqüentemente, melhores resultados, ao passo que quando negativo pode gerar impactos sobre a saúde, apatia, estresse, absenteísmo, queda na produtividade e turnover. O presente artigo objetiva elucidar o papel da gestão de pessoas na promoção do bom clima organizacional. Para tal optou-se pela metodologia de revisão bibliográfica a com obras encontradas nas plataformas SciElo e Google Acadêmico. Compreendeu-se que o clima organizacional é fundamental para o bom andamento de uma empresa, cabendo a gestão de pessoas avaliar a qualidade deste clima a fim de mensurar o nível de satisfação dos colaboradores bem como elaborar um projeto de intervenção sobre o mesmo.

Palavras-Chave: Clima Organizacional; Gestão de Pessoas; Funcionários; Bem-Estar.

RESUMEN

La gestión de personas tiene amplia función en el escenario organizacional, ella debe liderar, motivar y ayudar los colaboradores para obtener los mejores resultados organizacionales, para eso debes prestar atención al clima organizacional, puesto que este impacta directamente en la vida de los empleados, sino cuando es favorable proporciona a los empleados formas de trabajo efectivas, bienestar, calidad de vida y motivación, y para la empresa mejora en tus procesos y, como efecto, mejores resultados, mientras cuanto negativo puede generar impactos sobre salud, apatía, estrés, absentismo, caída de la productividad y turnover. Este artículo tiene como objetivo dilucidar lo papel de la gestión de personas en promoción del buen clima organizacional. Para eso fue elegido la metodología de revisión de la literatura con obras encontradas en las plataformas SciElo y Google Académico. Se entendió que lo clima organizacional es fundamental para el buen funcionamiento de una empresa, siendo responsabilidad de la gestión de personas evaluar la cualidad de este clima con la intención de medir lo nivel de satisfacción de los empleados así como elaborar un proyecto de intervención sobre ellos.

Palabras-clave: Clima Organizacional; Gestión de Personas; Empleados; Bienestar.

¹ Profissional Gestora do Centro Cultural RN. Graduada em Processos Gerenciais pelo Centro Universitário Cidade Verde, Pós Graduada em Psicologia Organizacional pela Faculdade Mozarteum e estudante do Curso de Licenciatura em Pedagogia no Centro Universitário Cidade Verde - UniFCV. E-mail: becanishimura@gmail.com.

INTRODUÇÃO

O bom clima organizacional tem papel vital dentro das empresas, ele é responsável por incitar a produtividade, a satisfação das equipes, relações interpessoais e a saúde dos funcionários, no entanto a continuidade deste clima vem configurando um grande desafio para os gestores por gerar grande impacto sobre as pessoas já que cada sujeito percebe as situações através de diferentes perspectivas. Quando o ambiente de trabalho carrega um clima positivo ele é valorizado pelos colaboradores, podendo trazer assim muitos benefícios para as equipes e a empresa, nesse sentido compreende-se o clima organizacional como um reflexo das relações entre os colaboradores e a empresa.

Quando ruim, o clima organizacional acaba por minar a motivação dos funcionários, em meio ao clima negativo ocorrem brigas, competições, disputas, o trabalho em equipe não flui, culminando estresse, fadiga, insatisfação e o sentimento de desvalorização, além disso, este pode afetar diretamente a saúde dos funcionários, provocando em alguns casos até a depressão. A depressão onera prejuízos para a saúde mental, física e psicológica do funcionário, ela fragiliza o sistema imunológico, provoca cefaleia, dores musculares e até crises de ansiedade. Corroborando com esta linha de pensamento deve-se ressaltar que o ambiente de trabalho pode ainda impactar de forma direta os riscos de doenças ocupacionais e de acidentes trabalhistas.

Um fator relevante reflexo do clima organizacional é a taxa de absenteísmo, que possui relação proporcional ao clima da empresa onde quando favorável tem queda sobre o índice de absenteísmo ao passo que quando ruim aumenta este índice. O absenteísmo impacta a produção de uma empresa, constituindo hoje uma grande preocupação para os gestores, especialmente à gestão de pessoas, que vem buscando cada vez mais soluções para a adequação do clima organizacional.

A gestão de pessoas sempre destacou-se dentro das empresas já que possui uma atuação multissetorial, dentre suas atribuições encontra-se a liderança, que engloba o incentivo, a motivação e o auxílio para que se possam alcançar os rendimentos esperados, a liderança envolve a escuta, ouvir é uma das mais importantes habilidades a ser desenvolvida pelo líder, a escuta exerce influências positivas, pois um verdadeiro líder está disponível para seus colaboradores, o que requer o bem mais valioso de um sujeito: o tempo.

Denota-se na globalização e no cenário complexo empresarial a necessidade por um preparo para o enfrentamento da concorrência, pois este deixará seus colaboradores motivados mediante a melhoria de seus resultados, sendo os resultados os responsáveis pelo aumento ou pela redução da produtividade, pela rotatividade e pelo absenteísmo da empresa. Em meio a essa necessidade surge a gestão de pessoas com o objetivo de constituir equipes competentes e qualificadas que visem os melhores resultados e a adaptação frequente aos meios tecnológicos. Muitas empresas hoje adotam a estratégia de desenvolver um trabalho que demonstre a valorização de seus funcionários, pois esta estabelece um diferencial competitivo mediante a formação e o aprimoramento do capital humano.

O clima organizacional também recebe impactos de fatores externos que acabam adentrando o espaço trabalhista e influenciando sobre as decisões, as ações e as posturas dos colaboradores, o cenário atual das empresas junto a necessidade por motivar os colaboradores dão luz a técnicas e transformações sobre a metodologia das empresas onde os funcionários passam a ser valorizados, cabe assim à gestão de pessoas promover estratégias e meios para a promoção do bom clima organizacional, esta tarefa engloba planejamentos e muitas vezes mudanças na própria cultura da organização. Em meio a análise destas informações surge o questionamento: Como promover um clima organizacional qualificado para os colaboradores?

Os ambientes corporativos são influenciados pela relação entre os colaboradores, logo o trabalho em equipe é essencial para o alcance das expectativas de uma empresa, para isso deve-se atentar-se à qualificação e ao profissionalismo de cada sujeito, já que colaboradores pouco produtivos tendem a reclamar com frequência das características da função e de seus superiores, remetendo assim um clima organizacional negativo que pode influenciar os demais funcionários podendo ainda estabelecer atritos e situações desnecessárias no ambiente corporativo, assim surge a gestão de pessoas como mediadora e proponente de soluções idealizando estratégias para avaliação constante de cada colaborador, junto a ações de qualificação e valorização profissional e transformações na rotina e no ambiente laboral.

O clima organizacional é influenciado diretamente pelo bem-estar e pela valorização dos colaboradores, sendo este tão importante o presente estudo objetiva elucidar o papel da gestão de pessoas na promoção do bom clima organizacional.

Em termos específicos este artigo objetiva: Elucidar aspectos da promoção do bom clima organizacional; Apresentar as possíveis consequências do clima organizacional ruim e; Esclarecer as ações que a gestão de pessoas pode realizar para motivar os colaboradores.

O alcance dos melhores resultados por uma empresa é dependente de seus colaboradores, para que o sucesso seja concreto é fundamental que a empresa invista na valorização de seus funcionários, já que a percepção sobre o clima organizacional pode influenciar a satisfação, o comprometimento, a rotatividade e o absenteísmo, desta forma justifica-se a elaboração deste estudo com a necessidade por mais debates acerca desta nova realidade que influencia positivamente nos resultados das organizações e apresenta reflexos favoráveis sobre o bem estar laboral, além disso, espera-se que este artigo contribua com o meio acadêmico através das informações coletadas e aqui discutidas.

A pesquisa foi realizada através de um estudo de revisão bibliográfica pautado em obras que abordam a temática “A Importância da Gestão de Pessoas na Promoção do Bom Clima Organizacional” publicadas no período de 1991 à 2018. O levantamento do material de leitura e estudo foi realizado na Biblioteca Virtual da Instituição Centro Universitário Cidade Verde e na base *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) com os descritores “Clima Organizacional”, “Gestão de Pessoas” e “Valorização de Colaboradores”. Também utilizou-se a busca livre de textos completos no Google Acadêmico e nas plataformas referidas com a seguinte composição: “papel da gestão de pessoas na promoção do bom clima organizacional”, “ações que a gestão de pessoas pode realizar para motivar os colaboradores” e “Ambiente corporativo positivo”. As obras de teor semelhante e repetidas foram eliminadas, dando luz a apenas aos registros que tratassem da temática, os registros considerados foram lidos em sua totalidade e as devidas considerações utilizadas para a produção deste estudo.

Este estudo visa apresentar a função da gestão de pessoas frente a promoção do clima organizacional positivo, para tal optou-se por dividir este estudo em três momentos, o primeiro momento busca elucidar o clima organizacional bem como as influências que este gera sobre os resultados de uma organização, o segundo momento busca apresentar as consequências de um clima organizacional ruim e, por fim, o terceiro e último momento esclarecerá o papel da gestão de

peças para a promoção do clima corporativo positivo, os três momentos serão seguidos das considerações finais e das devidas referências bibliográficas.

DISCUSSÃO

A temática do clima organizacional é debatida há décadas nas obras de Psicologia Organizacional, alguns estudos chegam a considerar igualmente o clima organizacional e o clima psicológico, embora estes sejam diferentes, conforme esclarecem Koys e DeCottis (1991), o clima psicológico é multidimensional, sua base é experimental e perceptual, consiste na idealização do sujeito compartilhada com membros de uma equipe corporativa, logo o clima psicológico condiz com o estudo do indivíduo, e o clima organizacional com o estudo da organização como um todo, no entanto pode-se considerar uma perspectiva complementar dos climas, onde o clima organizacional é uma extensão do clima psicológico.

Na era moderna as empresas buscam meios para o desenvolvimento das tarefas em processos produtivos com maior eficiência, foco na qualidade e menor tempo. Durante muitos anos os funcionários das empresas foram vistos como meios de produção, no entanto, mediante a evolução dos estudos da gestão de pessoas foi possível compreender que os funcionários são humanos e como tal devem ser valorizados, além disso, iniciou-se um processo reflexivo sobre o ambiente corporativo e o clima do mesmo, onde verificou-se que estes influenciam diretamente no desempenho dos colaboradores, como esclarece Chiavenato (2004), o clima organizacional é uma qualidade do ambiente corporativo que é percebida pelos membros de uma empresa, influenciando seus comportamentos.

Entende-se que o clima organizacional contempla a percepção dos colaboradores sobre o espaço organizacional onde atuam, esta percepção pode ser incitada por fatores externos e internos. O conceito de clima organizacional retrata o estado momentâneo da empresa, reflete a compatibilidade entre os valores dos sujeitos e a cultura da empresa. Nos ambientes onde o clima organizacional é inadequado tendem a surgir muitos problemas, nesse sentido é fundamental que se mantenha a manutenção do bom clima, pois esta incita a motivação e a integração dos sujeitos, facilita a conquista dos objetivos corporativos, diminui os conflitos internos, promove o comprometimento, valoriza as pessoas e melhora o processo de comunicação entre os setores da empresa (RODRIGUES et al, 2018).

O clima é definido por um fator que remete ao ambiente qualidade por meio de valores e comportamentos, estes influenciam na forma de interação entre pessoas e organização. Considera-se neste cenário que a satisfação de um colaborador, ou a ausência da mesma, afeta diretamente em sua conduta, Tamayo (1999) explica que a satisfação é uma resposta afetiva com cunho avaliativo sobre o estado do ambiente laboral, ao passo que o clima da organização é descritivo, sendo uma variável cognitiva, assim a satisfação é uma atitude composta por afeto e cognitivismo, logo, tem elementos pertinentes ao clima. Este contexto esclarece a importância em se manter um clima organizacional bem ordenado objetivando o bem-estar dos colaboradores, sua satisfação e alcançando rendimentos maiores mediante a motivação.

A motivação consiste em uma força que empurra as pessoas para a ação, antigamente acreditavam que esta força era proveniente das ações de terceiros, hoje entende-se que sua origem encontra-se na necessidade. Existem dois grupos de necessidades, as primárias e as secundárias, as primárias pertencem ao grupo fisiológico, ou seja, ao conjunto de fatores sem os quais o ser humano não sobreviveria, como fome, sede, sono, segurança, estabilidade e moradia, já as secundárias relacionam-se à esfera social dos sujeitos e contempla necessidades como o reconhecimento, as boas relações com grupos específicos, status pessoal e profissional, dentre outros. Conforme o sujeito alcança as necessidades básicas, maiores são as oportunidades para o alcance das secundárias (RODRIGUES et al, 2018).

O colaborador precisa de motivação e reconhecimento para produzir um trabalho eficiente e eficaz, um fator que pode auxiliar este processo é o investimento no mesmo, este investimento fará o funcionário se sentir valorizado e parte do espaço corporativo como um todo, o incentivando a se comprometer com a empresa. A valorização de colaboradores no ambiente organizacional objetiva a qualidade pessoal, a motivação, a retenção de talentos e o alinhamento dos grupos trabalhistas com as metas da empresa, estes aspectos geram autonomia e ajudam nos melhores resultados. Nesse contexto a função da liderança é primordial para a motivação, o líder deve carregar habilidades que desenvolvam objetivos alcançáveis para os funcionários, deve ter boa comunicação e coletividade para incentivar os colaboradores e tornar o ambiente laboral produtivo (BALDUCCI; KANAANE, 2007).

O clima organizacional também possui caráter diferencial competitivo, quando as empresas entendem que valorizar e respeitar seus colaboradores traz reflexos positivos, ela consegue gerar satisfação interna e assim destaque no mercado. Para tal ela deve investir nos processos de melhoria, adotar uma gestão composta aberta e transparente, auxiliar as pessoas em suas buscas por desenvolvimento e comprometimento relacionando-as com os objetivos da empresa e exercendo as variáveis que influenciam diretamente no clima organizacional, sendo elas a liderança, a ampla comunicação e os processos de motivação (BALDUCCI; KANAANE, 2007).

O clima organizacional exerce influência, e pode ser influenciado pelas pessoas que nele se encontram, este ciclo é denominado realimentação de autorreforço e ele intensifica as ações e comportamentos do dia a dia, desta forma se o clima for positivo o ciclo será alimentado por ações construtivas, já se for vicioso alimentará ações destrutivas, por conta disso é fundamental que se conheça os fatores que podem dificultar a preservação do bom clima organizacional. Assim o clima organizacional é derivado de um conjunto de comportamentos de sujeitos que relacionam-se no ambiente corporativo. O comportamento é regido pela percepção do sujeito em ação e pelo aparelho psíquico de cada um em relação ao ambiente que em se encontra, por conta disso deve-se conhecer as motivações e os valores contidos na cultura organizacional e no espaço de atuação (CHIAVENATO, 2004).

Dentro do clima corporativo é possível identificar alguns aspectos negativos que podem resultar em problemas futuros ligados à produção dos colaboradores, como a relação entre os colegas, subordinados e gestores, atitudes negativas, comunicação ineficiente, ausência de comunicação e instabilidade emocional. Para que um gestor possa prever situações que influenciem negativamente no clima deve se atentar para o aumento de casos de perda de talentos na empresa, chamado turnover, reclamações frequentes trabalhistas, perdas ou desperdícios e redução sobre a assiduidade, produtividade e motivação dos colaboradores (BALDUCCI; KANAANE, 2007).

O clima organizacional quando mal gerenciado pode trazer diversos transtornos para a empresa e as pessoas envolvidas, para a noção sobre a intensidade dos efeitos que este pode causar, Silva (2013) avalia o impacto de três circunstâncias, a baixa produtividade, os gastos com rescisões e os gastos em treinamento e seleção. Na baixa produção são observados funcionários

descontentes e desmotivados, isso reduz sua capacidade produtiva de forma considerável, ao passo que quando motivados elevam sua produção. Nas empresas onde a motivação e a valorização de seus colaboradores não são fatores considerados devidamente a perda de profissionais se torna constante, remetendo grandes gastos com rescisão e giro recorrente de funcionários, indicando instabilidade na empresa. Os processos de seleção e treinamento de pessoal demandam de grande investimento e tempo, por isso é importante que este seja empregue com talentos que busquem estabilidade na empresa.

A gestão da empresa deve buscar a promoção de parcerias com colaboradores para o alcance de um ambiente de trabalho harmônico que proporcione orientações para a execução das tarefas através de uma abordagem correta. O gestor deve praticar a escuta e garantir que seus colaboradores tenham vez e voz, para que possam expor seus receios e compartilhar suas ideias, deve propiciar um ambiente laboral agradável que gere proteção e satisfação para os envolvidos. O gestor deve ser um líder cujo papel é fundamental na motivação, o líder precisa ter habilidades e aptidões para estabelecer objetivos alcançáveis e claros, deve fazer uso da boa comunicação e da coletividade, pois desta forma conseguirá promover e alcançar um ambiente produtivo e harmônico (DRUCKER, 2006).

A evolução ocasiona transformações no cenário empresarial, elas influenciam diretamente o ambiente organizacional e a gestão de pessoas. Tais transformações abrangem o avanço tecnológico, mudanças sociais, legais e políticas além da instabilidade do mercado. Frente a necessidade proveniente deste cenário mutável surge a gestão de pessoas, responsável pela formação de equipes competentes e qualificadas e pelo desenvolvimento das mesmas para que consigam acompanhar as mudanças tecnológicas, através de ações que valorizem os colaboradores, haja vista que essa valorização é um diferencial competitivo pautado na formação e no desenvolvimento do capital humano, logo é a gestão de pessoas que constrói os talentos através de processos integrados que velam pelo capital humano (CHIAVENATO, 2010). A cultura da excelência deu luz ao desafio de contratação de talentos nos processos administrativos, remetendo novas demandas a gestão de pessoas com ações de estratégia e desenvolvimento dos colaboradores, além da busca por equilíbrio no clima e na cultura da empresa, nesse sentido a gestão de

peçoas assume uma postura de liderança na busca pela excelência fundamental para os desafios do mercado competitivo.

O bom desempenho de um funcionário esta condicionado a fatores externos e internos de uma empresa, no âmbito interno encontra-se a estrutura, estratégia, tecnologia e cultura da empresa, ao passo que no externo estão os ambientes econômicos, legais e políticos, aspectos socioculturais e competitivos. A operação idealizada entre empresa, fornecedores, clientes, marketing e público ocorre em macro ambiente embasado por tendências e forças que geram oportunidades e estabelecem ameaças, Kotler (2000, p. 160) classifica essas forças como condições “não controláveis” nas quais as organizações precisam estar atentas.

Percebe-se que no ambiente interno encontram-se elementos que geram grande influência sobre a empresa, embora seja importante destacar que o capital humano também é essencial para o bom andamento laboral. O sucesso de uma empresa esta alicerçado às pessoas, a forma como uma organização trata e gerencia seus funcionários tem por reflexo o sucesso da empresa, assim o incentivo aos colaboradores, o uso de metodologias de desenvolvimento de talentos e a motivação promovem o progresso tanto pessoal quanto organizacional (CHIAVENATO, 2004). Para a idealização destes movimentos utilizam-se estratégias da gestão de pessoas, que vêm ganhando a cada dia mais adeptos ao transformar a abordagem da organização em uma abordagem parceira onde as decisões têm participação de todos os colaboradores (GIL, 2001).

A gestão de pessoas é caracterizada pelo envolvimento, desenvolvimento e pela capacitação do maior bem de uma empresa, o capital humano, desta forma a gestão de pessoas é a responsável pela idealização de um ambiente favorável ao desenvolvimento de tarefas, pela promoção da sinergia, troca de ideias e demais questões que favoreçam a produtividade, cabe a esta gestão incitar a participação dos funcionários na busca pelo alcance das metas e objetivos da empresa, impactando assim as pessoas positivamente através de uma liderança transparente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As informações tratadas neste estudo esclarecem que a globalização bem como o avanço tecnológico causam reflexos sobre o ambiente da empresa e, conseqüentemente, sobre a saúde dos colaboradores. A sociedade contemporânea direciona o ambiente laboral a execução das funções trabalhistas, esquecendo-se

das relações humanas resultando assim em estresse que, quando não tratado, evolui para quadros clínicos que podem diminuir a capacidade produtiva dos colaboradores e gerar um clima organizacional negativo. É fundamental que se estabeleça uma cultura na empresa que preze a saúde dos colaboradores, haja vista que a substituição de funcionários remete problemas ao clima, gastos com seleção e treinamento e desconforto.

O presente estudo buscou identificar as diversas relações entre o clima organizacional e a percepção dos colaboradores sobre o mesmo. O material estudado evidenciou a necessidade de um bom clima organizacional para o alcance de interações positivas, bons resultados, satisfação dos colaboradores e clientes tanto no âmbito interno quanto externo da organização, assim entende-se que o clima organizacional exerce influências sobre a organização, sendo necessário um olhar da gestão de pessoas para a promoção do ambiente laboral ideal, assim o gerenciamento das mudanças e transformações deve ser pautado em estratégias que valorizem os colaboradores e seus talentos, promovendo o reconhecimento cuidando do maior capital de uma empresa, o capital humano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAUDUCCI, Daniel; KANAANE, Roberto. Relevância da gestão de pessoas no clima organizacional de uma empresa de engenharia. **Boletim Academia Paulista de Psicologia**, ano XXVII, edição nº 02, jul-dez. de 2007).

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à teoria geral da administração. Edição nº 07, São Paulo: Editora Elsevier, 2004.

_____. Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos na organização. Edição nº 03, Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2010.

DRUCKER, Peter. O líder do futuro. Edição nº 01, São Paulo: Editora Futura, 2006.

GIL, Antônio C. Gestão de pessoas: enfoque nos papéis profissionais. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

KOTLER, Philip. Administração de Marketing. Edição nº 10, São Paulo: Editora Prentice Hall, 2000.

KOYS, D.; DECOTTIS, T. *Inductive measures of psychological climate*. **Revista Human Relations**, vol. 44, edição nº 03, 1991.

RODRIGUES, Luana Pereira; RODRIGUES, Rodolfo Henrique; SANTOS, Hugo Henrique. A influência do gestor no clima organizacional: motivação no ambiente de

trabalho. **Revista Executive On-Line**, vol. 03, edição nº01, Bebedouro, São Paulo, 2018.

SILVA, Karina Ramos da. Estresse no Ambiente de trabalho: causas, consequências e prevenções. Fundação Educacional do Município de Assis – Fema: Assis, 2013. Disponível em: < <https://cepein.femanet.com.br/BDigital/arqTccs/1011261124.pdf> > Acesso em 27 de outubro de 2021.

TAMAYO, Álvaro. Valores e clima organizacional. In: PAZ, M. G. T.; TAMAYO, Álvaro. Escola, saúde e trabalho: estudos psicológicos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.