

id EA

O
mundo
em
construção



RUPTURA DO PARADIGMA: A PROPORCIONALIDADE NO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

RUPTURE OF THE PARADIGM: THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY IN THE SUPREMACY OF THE PUBLIC INTEREST

Mário Ângelo Oliveira¹

Leandro Araújo Garcia²

Resumo: Na busca incessante de avaliar aquela que é uma das máximas do Direito Administrativo, vale dizer, o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Privado, este estudo tende a mostrar que este axioma não padece de justificativa angular, porquanto encanecido nos quiméricos do Direito de outra época. Continuar com esta referência valorativa implica por construir um interesse público recheado de vontades políticas para determinado grupo seletivo, afrontando a democracia. A ruptura do paradigma se torna essencial e a verdadeira vontade do indivíduo em ver concretizado o melhor interesse público corrobora para este ideal. Procura-se na balança de interesses o ponto de encontro dos valores postos em jogo, a fim de efetivá-los ao máximo, sem que haja necessidade de um abster-se ao outro. A rigor, rompe com a tradicional visão moderna e irradia num logicismo contemporâneo em que a proporcionalidade conota um dos mais valiosos precursores da Justiça e da garantia dos Direitos Fundamentais e da Democracia.

Palavras-chaves: Supremacia; Interesse Público; Interesse Privado; Proporcionalidade; Dever de Ponderação.

Abstract: In relentless pursuit of evaluating what is one of the maxims of Administrative Law, that is, the Principle of Supremacy of the Public Interest on the private interest, this study tends to show that this axiom is not suffering from angular justification, for gray hairs in chimeric Law another time. Continue with this reference implies valuing a public interest by building full of political will for a certain select group, confronting democracy. Breaking the paradigm becomes essential and true will of the individual to see realized the best public interest to corroborate this ideal. Search on the balance of interests the meeting point of the values put into play in order to actualize them to the fullest without the need to act in a refrain to each other. Strictly speaking, breaks with the traditional view and radiates a modern contemporary logicism that proportionality connotes one of the most valuable precursors of Justice and the guarantee of Fundamental Rights and Democracy.

Keyword: Supremacy; Public Interest; Private Interest; Proportionality; Duty Weighting.

¹ Advogado, pós-graduado em Direito da Administração Pública pela Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: marioangelo@yahoo.com.br.

² Advogado. Pós-Graduando em Direito Constitucional pela Uniderp/SP. E-mail: Araujo@zardo.adv.br.

1. Introdução

O presente trabalho enraizado no âmbito do Direito Administrativo delimita-se à análise do princípio do interesse público à luz da Constitucionalização do Direito Administrativo.

Com o objetivo geral norteador da investigação, (des)conceituar a ideia de um Direito Administrativo encanecido é a tônica deste ensaio. A incidência do Neoconstitucionalismo (pós-positivismo) é uma das maiores influências para a sujeição de que o Direito Administrativo não é mais o mesmo, mas sim que advem de inúmeras mudanças de interpretações, teorias e interesses.

Deixar-se-á, apesar de tardiamente, a politização que foi o invólucro do Direito Administrativo e postular-se-á sua constitucionalização em prol de um Direito Público Administrativo mais constitucional e, porquanto, cidadão. Face à eficácia de a norma constitucional depender de lei para vincular o administrador ter-se-á a própria Lei Maior como primeiro fundamento do agir administrativo, passando-se a Constituição Republicana como norma diretamente habilitadora da competência administrativa.

Derradeiramente o presente exame tem por relevância a indagação que ao contrário do Direito Constitucional - renovado após a Constituição Federal de 1988 - o Direito Administrativo não havia tido o mesmo interesse de renovação e que, neste ponto, mereceria relevada observação para o estudo claro e consistente afim de “caminhar para um direito administrativo constitucional” (MORAES, 1991, p.120).

Deste modo, especificadamente, analisará a conjectura de um dos maiores paradigmas do Direito Administrativo, qual seja, o princípio da supremacia do interesse público.

2. Análise conjuntural do interesse público político

Na observação do paradoxo existente na sociedade civil enquanto prospecção do interesse público frisa-se, neste instante, seu ofuscamento embasado numa erosão dinamizada pela vontade política; a qual se pode denominar “interesse público politizado”. A grande questão envolve a disparidade de conceitos de “interesse público” principalmente sopesando a discricionariedade do administrador - enlaçado por forças políticas - em escolher o público ou o privado, vale dizer, (i) o que realmente deseja o

Governo para os governados ou (ii) o que deseja o governante para seus negócios particulares.

Não seria contraditório, ainda mais nos tempos de hoje, dizer que a autoridade pública sofre um impacto de interesses políticos. Na normal modificação da sociedade e, portanto, em sua complexidade a estrutura política flui ordinariamente em desconformidade com o que espera a coletividade. A política sobressai e vem à cena com repleta afronta ao verdadeiro interesse público.

Basicamente, e aqui se toma o estudo do pensador político francês Alexis de Tocqueville, a força política, principalmente em razão do pluralismo proclama o interesse público numa dimensão anátoma à democracia estatal esperada, ou seja, mesmo estando sobre suspeitas, a efetivação do “interesse público politizado” acaba que modificando o caminhar da sociedade e constrói, em si, uma nova ordem civil, politicamente sustentada (TOCQUEVILLE, 1987, p.195).

Em princípio, a pressão política de interesses em benefício da parcela minoritária (autoridades públicas, políticas e religiosas), identifica um esquema de troca desonesta de favores, excluindo o caráter lícito, porquanto não democrático, do “interesse” visado. Em consequência e assumindo uma dimensão sistêmica, esse esquema (corrupto!) engrandece nas esferas públicas e, nesse ângulo, atinge a vontade coletiva.

De modo geral, a representação política faz parte do andamento ordenado da democracia; entretanto, a busca incensada de interesses privados através de atos estatais escuda o real interesse público e, mais uma vez, pauta no favorecimento de determinados indivíduos. Assim, agem como bloco de poder na defesa de assuntos setoriais que lhe dizem respeito e lhe trazem mais vantagens e benefícios.

Sobre um papel pernicioso o interesse público politizado corrói outros preceitos constitucionais quando não se leva em consideração o interesse privado. Não basta ser público para que o interesse seja necessário e adequado, é preciso balancear a vontade e, inescrupulosamente, analisar com coerência - acima de tudo, casuisticamente.

A elevação da supremacia do interesse público sobre o privado abre margem à política discricionária de poucos que, representando o Estado, classificam em “interesse público” tudo aquilo que tocam realizando um autoritarismo benéfico a si próprios e, em contrapartida, fazem ceder os direitos fundamentais.

Habermas (1984) aponta que interesse público corresponde ao que não é privado para a sociedade civil. Até mesmo na França o interesse público se distingue daquele dito interesse geral; o interesse público seria tudo aquilo que é comum na coletividade, sendo

tanto do Estado como da sociedade, ao passo que o interesse geral (intérêt general) é somente prerrogativa do Estado e de suas instituições (KERROUCHE apud GRAZIANO, 1997, p. 215). De modo, no ordenamento pátrio brasileiro o interesse público tem conotação semelhante à mescla do interesse público com interesse geral francês, mas abre a liberalidade do administrador oportunizar e realizar o interesse nas margens de sua discricionariedade.

Impende que isso se torna perigoso, senão contaminado, pois a discricionariedade administrativa muitas vezes está ligada a parâmetros políticos o que força o administrador agir de acordo com convicções de oportunidade e conveniência embasadas na força política. Se isso ocorre, sabe-se que o interesse público atendido foi vicioso e na maioria das vezes a própria proteção de outros interesses - quase sempre individuais - são violados, marcando um logicismo antidemocrático e insidioso.

De fato, abrindo os olhos para o elo encontrado em Rawls (2000) a questão da supremacia de determinado interesse público acaba por acarretar uma instabilidade democrática, isto porque a estabilidade é dada pelo próprio Estado, mas a partir do momento em que proporciona ao administrador certa discricionariedade para fazer prevalecer aquilo que lhe convém ser interesse público haver-se-ia de ocorrer, concomitantemente, certos sacrifícios aos direitos fundamentais dos cidadãos.

Logo, Rawls trabalha com a ideia de uma teoria que limita a atuação da vida política no que tange à justiça, atribuindo um aspecto de tolerância àquilo em que ele determina tratar de valores públicos, vale dizer, o cidadão fica seguro de uma atuação estatal a partir do momento que essa discussão seja pública e livre, levando em consideração todos os valores que constitucionalmente são protegidos e resguardados (RAWLS, 2000, p.54). No momento em que a esfera estatal - através do administrador - atua afrontando o interesse fundamental sem razão para tanto, ou seja, da investidura de um interesse público sobre outro (privado) sem a análise sopesada dos axiomas envolvidos, o cidadão sempre estará em desvantagem daquela sociedade pela qual defende. Isso não seria o verdadeiro interesse público.

O real interesse público é o objetivo percebido como aqueles em que a sociedade existe em si mesma, vale dizer, sem os quais extinguir-se-ia ou entraria em desordem. Logo, para que a ordem social estabeleça é necessário que as autoridades públicas encarnem o mesmo axioma dos governados e não se deixe romper em implicações antidemocráticas e particulares.

3. Delimitando-se o melhor interesse público

Passado uma década do primeiro trabalho que repensou o ideal da supremacia do interesse público sobre o privado, a destacar Humberto Ávila, é necessário a propositura desta postura na visão do direito administrativo constitucional (ÁVILA, 1999 , p. 151/179).

O constitucionalismo se evoluiu ao ponto de fazer por merecer a melhor sistematização de todos os ramos de estudo da Ciência do Direito. O direito administrativo, por sua vez, a priori, neste trabalho, será conduzido à nova construção do princípio em comento, dando-lhe uma efetivação em respeito a toda Constituição da República de 1988.

No entendimento de Ávila, por detrás da compreensão do direito como um todo, frisa-se a importância de analisar o estudo do Direito como conjunto de normas (regras e princípios) cuja interpretação e aplicação dependem intimamente de postulados normativos (por exemplo, o dever de ponderação), critérios normativos, “topois” e valores.

O dever de proporcionalidade não é um princípio, haja vista que “estabelece uma estrutura formal de aplicação dos princípios envolvidos: o meio escolhido deve ser adequado, necessário e não excessivo” (KOCH, 1982, p.244 apud ÁVILA, 1999, p. 158). Logo, segundo Ávila (1999) “o dever de proporcionalidade consiste num postulado normativo aplicativo” e mais, “o dever de proporcionalidade impõe uma condição formal ou estrutural de conhecimento concreto (aplicação) de outras normas”.

Acrescente-se que diante deste novo pensar, começou-se a analisar as questões que se relacionam com a proteção substancial do indivíduo, isto é, a eficácia normativa positiva (ÁVILA, 1999, p.56).

Nessa feita, a proporcionalidade, contudo, determina a utilização de meio adequado, necessário e conforme a relação legal, isto é, ao menos deve ser proporcional ao fim instituído pela norma.

Por assim concluir, o Princípio da Supremacia não pode ser entendido como postulado normativo, devido ao grau de abstração presente nos princípios em relação à regra, vez que a vinculação é abstrata à situação concreta. Já as regras possuem consequências de fácil percepção.

Nesta esteira, “o referido princípio, porquanto determine a preferência ao interesse público diante de um caso de colisão com qualquer que seja o interesse privado, independentemente das variações presentes no caso concreto” (BINENBOJM, 2008, p. 95) não faz menção alguma ao dever de ponderação, efeito esse que incompatibiliza a aplicação do Princípio da Supremacia do Interesse Público.

Ademais, na percepção de Ávila o referido princípio não pode obter esta interpretação frente à nova ótica constitucional perante três conclusões, quais sejam, (i) a não previsão constitucional e a topografia constitucional raizada na garantia de direitos individuais; (ii) a não possibilidade de dissociar o interesse privado do interesse público; e (iii) pela afronta com outras cláusulas normativas dadas pelo ordenamento (ÁVILA, 1999, p.187).

Primeiramente, releva a análise da topografia da Constituição da República, pela qual, facilmente se observa as diversas garantias e direitos aos indivíduos. É nítido o adjetivo que a doutrina atribui à Constituição Federal denominando-a de Constituição Cidadã; vale dizer que o adjetivo “cidadã” se refere aos inúmeros direitos e garantias, bem como à própria valoração contextual e histórica do Preâmbulo da Constituição da República de 1988.

Cristalino, se reprisa a menção longamente depreendida quanto ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Ora, a orientação da Constituição coaduna esta garantia, principalmente porque, precipuamente, se protege o cidadão, em virtude dos anos corrompidos pelos governos militares.

Desse modo, emana a veemência de proteger o indivíduo quando afrontado frente aos interesses gerais (coletivos) pautados pelo Estado. Veja: o valor despendido à dignidade da pessoa humana é tamanho que vem expressamente contido no artigo 1º da Carta Política como fundamento da República Federativa do Brasil o que “significa que a pessoa humana é o fim, sendo o Estado não mais que um instrumento para a garantia e promoção de seus direitos fundamentais” (BINENBOJM, 2008, p. 96).

Sem dúvida, a Constituição Federal, expressamente em alguns casos, nuança os direitos fundamentais com interesse gerais. Todavia, razão não há para admitir o Princípio da Supremacia do Interesse Público como implícito à Constituição Federal, haja vista a preponderância e preocupação do constituinte originário em garantir o interesse e direito individual, razão pela qual se conclui que na topografia constitucional o referido Princípio não se adentra e, logo, não pode ser considerado, como já afirmava Humberto Ávila, a postulado normativo (ÁVILA, 1999, p.178).

Por conseguinte, a problemática se encaixa no embate entre os interesses coletivos e interesses privados. Desta feita, voltando-se para análise constitucional, ambos são fins do Estado, tendo em vista a preocupação estruturada no corpo da Constituição.

Assim não há como dissociar o direito público do direito privado, no tocante aos interesses do Estado, pois ambos são fins da atividade estatal e estão inteiramente voltados ao que a Constituição proclama.

Em verdade, os interesses públicos e interesses privados caminham harmonicamente, pois estão sistematizados num ordenamento único. Ao analisar a ideia do Princípio do Interesse Público e também de um direito fundamental (como um exemplo de interesse privado) não há como retirar do debate o verdadeiro sentido e conexão que estes interesses impõem à ideia de um sistema, porquanto o complementam.

Como apoia, por exemplo, na análise de institutos que circundam o mesmo plexo normativo, ao exemplo da propriedade que do lado do interesse privado é assegurada a todo e qualquer cidadão, mas que opera efeitos no campo do interesse público ao proclamar o atendimento da função social. O mesmo vale na relação de consumo onde de um lado o interesse privado resguarda a livre iniciativa ao empresário, todavia desde que atendido aos parâmetros de interesse público preceituados no Código de Defesa do Consumidor.

Na doutrina de Ávila, o caráter indissociável entre os interesses públicos e privados decorre além das garantias e direitos individuais voltados à atenção constitucional. Note-se que como fim público, a preconização do direito privado quando colidido ao interesse coletivo é perfeitamente pautado pela ordem constitucional (ÁVILA, 1999, p. 125).

Na medida em que se protege o interesse particular - expresso constitucionalmente - estar-se-ia realizando o interesse público. Nos dizeres de Gustavo Binjenbojm “ao contrário do que se costuma apregoar, a satisfação de um pode representar, igualmente, a promoção do outro” (BINENBOJM, 2008, p. 97). Essa é a lógica do ordenamento jurídico a qual a função administrativa deve ser pautada em respeito à Constituição.

O legislador constituinte, em determinados casos, protege um interesse ao outro; via de regra, protege tanto o interesse público como o interesse do particular, enfatizando em cada um suas exceções. Observe que no campo da propriedade do particular este tem total utilização sem a intervenção do Estado (interesse privado), mas excetua-se à regra quando no caso de iminente perigo público em que a autoridade poderá requisitar o uso desta (interesse público); identifica a mesma lógica no caso do sigilo das comunicações

telefônicas em que é inviolável (interesse privado), mas poderá ser rompido no caso de ordem judicial para fins de investigação criminal ou instrução processual penal (interesse público).

Assim, em momento algum o legislador constituinte ab-roga por completo de um valor em prevalência de outro de modo arbitrário ou mesmo colocando a bel prazer do administrador. Toda análise é criteriosa e com bases no caso concreto. O máximo que se pode extrair da balança do legislador é que às vezes o interesse privado sobressai, outras o interesse público, de modo que não se afirma em momento algum a supremacia desse sobre aquele.

Derradeiramente volta-se à ruptura do Princípio da Supremacia do Interesse Público face aos preceitos individuais preconizados pela Constituição, vez que a caracterização do referido Princípio como norma-princípio acarretaria na incompatibilidade deste com aqueles, devido ao grau de proporcionalidade que poderia ser aplicado, mas que utilizando da ótica tradicional não atacaria.

A proporcionalidade (dever de ponderação) é a medida correta para atingir a realização máxima da Constituição quando em colisão os interesses nela garantidos. Desse modo, como postulado que é, a proporcionalidade - também vista como um Princípio -objetiva moldar os interesses contrapostos sem excluir totalmente um, em detrimento da efetivação do outro.

Conclui-se, partindo deste pressuposto, que não há como invocar do ordenamento jurídico um Princípio maior, e porque não dizer, fundamental, que sempre prevalecerá o interesse público, sem, ao menos, fazer a análise do caso concreto discutido. Se assim ocorresse, afastar-se-ia por completo os interesses individuais incluídos no próprio fim do Estado; por assim dizer, a decisão administrativa deve estar sempre motivada e fundamentada. Aliás, busca-se uma predominância de interesses e não uma supremacia.

Valendo-se da supremacia do interesse público como primazia frente a todos “choques” de interesses, o Princípio da Proporcionalidade não teria cabimento e fundamento de existência, nem mesmo a adequação e a necessidade proposta por este princípio moderador.

A lei infraconstitucional autorizada a restringir interesse privado, em algumas situações - como, por exemplo, para regulamentar os casos de “quebra de sigilo”-, em favor do interesse público deve observância total à proporcionalidade, pois assim preservaria o núcleo essencial da Constituição; imbuída a prevalecência, a depender do

caso concreto, do interesse público ao privado, mas não de maneira absoluta, vez que não nega, por completo, o interesse do particular.

Entretanto, a problemática maior irradia quando os interesses em colisão não estão expressamente contidos na Constituição da República, vale dizer, nos casos em que interesses divergentes (de um lado público e de outro privado) não foram previstos pelo legislador constituinte. Aqui, baila uma situação de eventualidade, onde a depender do caso concreto um interesse irá prevalecer, mas sem negar o outro, todavia otimizando e dando sentido axiológico ao sistema jurídico.

Imagine o exemplo de conflito entre a propriedade particular e a desapropriação. Suponha que esta propriedade seja o bem de família do indivíduo, mas o Poder Público pretende desapropriá-lo em virtude de interesse público. Ora, de um mesmo lado cabe ao Estado a proteção à propriedade e, acima de tudo, à família, bem como o poder expropriatório. Diante dessa problemática, o que caberia ao Estado fazer? Pois bem, aqui releva a análise do juízo de ponderação em que o administrador observará outros imóveis que não estejam sob a tutela do bem de família. Todavia, se mesmo assim resolva proceder com a desapropriação, é condizente que o particular afetado acione o Poder Judiciário cujo estará incumbido a remanejar o juízo de ponderação efetuado pelo administrador e invalidar o decreto desapropriatório (BINENBOJM, 2008, p.111); estaria, portanto, efetivado o melhor interesse público, isto é, o fim legítimo que orienta a atividade administrativa (JUSTEN FILHO, 2005b, p.45).

Fica evidente, a necessidade da análise do caso concreto pelo aplicador e intérprete da norma quando colidirem interesses diversos. É assim o pensamento de alguns autores adeptos do constitucionalismo moderno, voltado à base constitucional como alicerce dos ramos do ordenamento jurídico.

Vale salientar que Luis Roberto Barroso invocando a distinção de interesse público primário e interesse público secundário, adota um posicionamento intermediário ao até aqui exposto. Para Barroso, a supremacia do interesse público é um princípio fraco, ou seja, o interesse público secundário não fruiria da supremacia em face do interesse particular. Assim, quando em conflito, ao intérprete caberia o juízo de ponderação. Contudo, quando se tratar de interesse público primário, ai sim, valer-se-ia de supremacia a priori sobre o interesse particular, fundamento pelo qual o autor adjetiva este interesse público primário como parâmetro de ponderação (BARROSO, 2005, p.210).

Dessa maneira, na medida em que o interesse público e o particular, no Estado Democrático, são distintos, nas palavras de Juarez Freitas o dito “interesse público exige a

simultânea subordinação das ações administrativas à dignidade da pessoa humana e o fiel respeito aos direitos fundamentais” (FREITAS, 2004, p.34-35).

Com efeito, a balança do interesse que irá prevalecer mais que o outro quando ocorrer dado conflito de interesses deverá ser medida através da interpretação do administrador, valendo-se este do sistema de ponderação que a Constituição estabelece, devendo imprimir seu valor axiológico e ponderativo, auxiliado pela proporcionalidade. Não obstante, resguarda-se ao Poder Judiciário o ato de fiscalização da atividade administrativa na tentativa de coibir qualquer arbítrio do administrador.

Depreende-se que a Constituição ou a legislação infraconstitucional buscam um total esgotamento dos possíveis juízos de ponderação a serem utilizados na aferição entre os interesses públicos e privados postos em discussão. Entretanto, se mesmo assim ainda houver conflito “caberá à Administração lançar mão da ponderação de todos os interesses e atores envolvidos na questão, buscando a sua máxima realização” (MEDAUAR, 1998, p.41).

Tal abordagem, implica, objetivando a segurança jurídica, na utilização da proporcionalidade por parte da Administração com intuito de formar decisões administrativas flexíveis, as quais, a depender do caso concreto, enquadrariam de maneira exata, evitando variadas concepções administrativas que poderiam surgir na aplicação de cada caso concreto.

A busca, neste linear, seria do melhor interesse público, utilizando-se da técnica de ponderação, alvitrada no postulado de proporcionalidade. Por este motivo, tem entendido e julgado a Suprema Corte, reiteradas vezes³, em que se destaca no Recurso Extraordinário do Agravo Regimental 365.368 que o ato normativo municipal seria inconstitucional, porquanto ofendendo o Princípio da Proporcionalidade, quando não resguardasse correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão, de maneira que exista estrutura para atuação do Poder Legislativo de determinado município.⁴

Portanto, a atuação administrativa não tem como fulcro o desequilíbrio entre o Poder Público com os particulares. A isto porque o interesse público tem como parcela de proteção os direitos individuais; e mais, os direitos individuais são metas sociais a serem atingidas pela sociedade o que não condiz com uma supremacia de interesse público sobre o particular, mas a uma harmonização do público com o privado.

³ Cf. RE 134297/SP; IF 2.257-6/SP; RE 266994; ADI 4103.

⁴ RE-AgR 365368, Min. Rel. Ricardo Lewandowski Órgão Julgador: 1ª Turma, Julgamento:22.05.2007, Publicação no DJ: 28/06/2007.

Ainda, em que pese essa harmonização, se pensar que a Administração Pública possui tratamento diferenciado frente a relação com os particulares, é necessário que a desequiparação tenha sopesado o sacrifício aplicado à igualdade pela relevância da utilidade pública. O sopesamento faz com que o administrador demonstre “se o grau de promoção do fim perseguido justifica o grau de restrição imposto a outros princípios ou direitos fundamentais” (BINENBOJM, 2008, p.122).

Como exemplo, a liberdade de iniciativa constitucionalmente garantida ao particular, e sem restrições ou exceções, deve pautar correlação com o interesse público - direito difuso - ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Deste modo, a empresa poderá ter suas instalações em funcionamento, desde que respeite os parâmetros exigidos de poluição ambiental. Contudo, se a empresa começa a emitir gases que agridem e ultrapassam o grau estabelecido, a empresa não deveria ser interdita pelo Poder Público; antes, dever-se-ia analisar os fatos que levaram à poluição descontrolada. Ademais, uma vez sendo detectada a causa da poluição, não seria cabível, a princípio, a troca de todos os instrumentos da empresa, o que causaria prejuízos ao empresário; o caso seria de instalação de filtros nas chaminés da fábrica, pois medida suficiente, neste caso, para diminuir e voltar aos padrões aceitáveis de poluição (BINENBOJM, 2008, p.121-122). Vê-se, com esse exemplo, que o interesse público promove o interesse privado, porquanto harmônicos entre si, o que demonstra a inexistência de supremacia de um ao outro.

Assim, não podemos aceitar que a supremacia de interesses públicos, bem como da própria Constituição seja simplesmente mero elemento do discurso político. Acima de tudo, a Constituição deve alicerçar a atividade administrativa, de maneira a constituir seu núcleo real. De tal maneira, seria a vez de expurgar o tradicionalismo que inviabiliza os mecanismos de controle da atividade administrativa e os soluciona de modo arbitrário e obscuro, sempre embasando na abertura constitucional da discricionariedade administrativa, da sua conveniência e oportunidade e, em específico, pautando na efetivação do interesse público (JUSTEN FILHO, 2005a, p.14).

Não se pede, com isso, que sejam abolidas as expressões e usos das prerrogativas que a Administração Pública possui, mas que definitivamente a relevância delas tenha um bloco de parâmetro na Constituição, porquanto na Dignidade da Pessoa Humana, nos Direitos Fundamentais e na Democracia.

Neste sentido, a ponderação torna-se a grandeza dos princípios e interesses consagrados pela Constituição, pelas leis, no Judiciário e na relação privada entre os

particulares. Cuida-se da concepção de Estado de Ponderação (LEISNE apud TORRES, 2002, p.425-426), a qual tem como escopo a constitucionalização do conceito e aplicação da função administrativa - interesse público - fazendo valer a máxima efetivação dos interesses constitucionais (força normativa da Constituição). É análise qualitativa e axiológica dos bens jurídicos em conflito, e não meramente uma análise quantitativa como banalmente vem sendo feita.

4. Conclusão

A ruptura do paradigma - objeto desta investigação - galga-se na propensão do Direito Administrativo à visão constitucional fortificada e de maestria respeitabilidade.

O dever de respeito à Constituição - do simples cidadão, passando ao Judiciário, à Administração Pública, bem como do próprio Estado como ente político - é a primazia que o Estado Democrático de Direito ferrenhamente despense todas as forças e arrosta as dificuldades que surgem, para garantir aquilo que a sociedade aspira.

Dessa forma, a Constituição vem para governar permanentemente aqueles quem governam transitoriamente e, posto fato, é capaz de uma força normativa grandiosa pela qual devemos respeito. Assim, os valores fundamentais do ordenamento jurídico pátrio não devem ser esquecidos, quiçá desrespeitados. Daí valer-se da extensa dimensão do interesse público que permeia os direitos fundamentais constitucionalizados, alicerçados com o máximo espeque na dignidade da pessoa humana.

Absorve-se o ensinamento que aduz ao melhor interesse público, obtido do amálgama de interesse coletivo e interesse privado com viés de ponderação, resultando, porquanto, a máxima realização de todos eles. A ponderação, por sua vez, aplica-se através do postulado da proporcionalidade.

A rigor, a tese da existência do Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado não se sustenta, pois verificada tal ideia somente em determinadas situações condicionadas aos limites legais e, via de regra, de maneira relativa, ou seja, o interesse público não prevalece como absoluto, mas resguardando parcela do interesse privado.

Confirma-se que a interpretação utilizada para este “princípio” não pode ser levada a cargo como vem sendo utilizada na doutrina tradicional e na jurisprudência, pois não se trata de um princípio geral de Direito Administrativo o que destoaria, se assim continuar entendido, do regime constitucional e dos direitos fundamentais garantidos.

Resta afirmar que o problema decorre do contexto que o interesse público - conceito indefinido por excelência - vem sendo discutido, vez que está sendo elevado juridicamente face aos demais interesses. Entretanto, da harmonia e sistematização que convive o ordenamento jurídico, isto se torna incoerente e inapropriado, devendo os interesses se coagirem, porque a realização de um satisfaz o outro.

Logo, é fácil concluirmos que no conflito de interesses (público versus privado) o juízo de ponderação excluirá a possibilidade de despojar o interesse privado em prol do público (Princípio da Supremacia do Interesse Público), mas, a partir do caso concreto, moderar (acomodar) ambos, buscando a solução ótima, isto é, o respeito aos preceitos constitucionais e a máxima efetivação de sua normatividade.

Seria, de fato, a capacidade de constitucionalizar o conceito de interesse público, sobretudo fazendo com que qualquer grau de predominância seja considerado conforme o sistema constitucional, porquanto a Constituição vigora como alicerce da atividade administrativa.

Ora, o legislador, a Administração e o Judiciário encontram, a cada dia, casos concretos de tamanha complexidade - o ordenamento é um sistema complexo - que a Constituição não materializa ou mesmo já pondera qual deva ser a realização, ao passo que se faz necessária à aplicação do juízo de ponderação, valendo-se da proporcionalidade para que os interesses conflitantes não sofram qualquer tipo de desrespeito e, por derradeiro, desrespeite a Constituição.

Nessa situação, o administrador não é livre para decidir por outros caminhos a seu bel prazer; caso em que incorreria na primeira análise deste trabalho e refutada pelo melhor interesse público. Aqui, o administrador realiza o interesse legítimo e, se deparado com conflito de interesses (público e privado) deve, à luz da análise casual, buscar a solução que mais realize cada um dos interesses postos em discussão.

Compreende-se, contudo, que se a Constituição da República mais a lei infraconstitucional não exaurirem os graus de ponderação entre os interesses postos em conflito, ao administrador cumpre a tarefa de adotar a ponderação dos interesses e do caso concreto envolvido, na busca incessante da máxima realização de ambos. A ideia primordial é a de que um interesse não é supremo ao outro, mas a depender do caso concreto poderá prevalecer.

Com efeito, não se pode atribuir no ordenamento jurídico um valor principiológico preestabelecido a dar uma solução geral em prol do interesse público, sem ao menos, verificar os atores envolvidos e as peculiaridades do caso concreto. Isto contradiz com a

ideia da ponderação na busca do melhor interesse público, haja vista que fecharia os olhos para o interesse privado de imediato.

Por certo, é notável que a visão preestabelecida de preponderância do interesse público não enfatiza a justiça do caso concreto, ademais, seria admitir uma prerrogativa administrativa abstrata e insegura ao particular. É correto que o ato administrativo goze de determinados requisitos que o torne imponente ao ato jurídico do particular - presunção de legitimidade, autoexecutoriedade e imperatividade -, entretanto, que tais requisitos sejam sopesados na análise do caso concreto de modo a garantir os direitos conquistados pelos governados, neste contexto histórico do Estado que lhe até pouco tempo os tratavam como meros subordinados.

A exigibilidade do princípio da proporcionalidade - a par da melhor doutrina - em regra perfaz a solução do conflito principiológico que venha a surgir que, ao contrário da revogação ou aplicação hermenêutica tradicional das regras, deve seu resultado eficaz à ponderação de cada princípio adequando-se a maior realização possível de todos.

Ao contrário de uma regra geral de supremacia absoluta, frise-se, o estudo da atividade administrativa deve pautar do dever de ponderação, sobremaneira garantindo a efetivação máxima dos interesses em conflito e edificando, com esta lógica, a decisão administrativa.

Contudo, refutaria em absurdo a afirmação da Administração Pública dispor de um poder supremo - dito implícito na Constituição - para conseguir condicionar, impor limites e interferir nos direitos fundamentais constitucionalmente garantidos à rigorosa regra de supremacia do interesse público, pois tese esta que retrocederia ao absolutismo, portanto incompatível com a evolução do Estado de Direito.

Por todo o exposto, denota-se que a investigação se conclui na atenção do regime jurídico administrativo (interesse público e indisponibilidade deste) à luz da Constituição (Direito Administrativo Constitucional) e suas decorrentes tendências e perspectivas.

Em suma, a complexidade da vida atual sopesa na pretensão de buscar realizar o interesse público (aquele coletivo - interesse geral) e otimizar o interesse privado sendo que, uma vez contrapostos, granjear pela mais justa ponderação, na defesa da efetivação e normatividade do ordenamento jurídico brasileiro e, precipuamente, no respeito à Constituição Federal da República do Brasil.

Referências

ÁVILA, Humberto Bergmann. A Distinção entre Princípios e Regras e a Redefinição do Dever de Proporcionalidade. *Revista de Direito Administrativo*, n. 215, 1999.

BARROSO, Luis Roberto. *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*, 2. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

FREITAS, Juarez. *O conteúdo dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

GRAZIANO, L. Lobbying pluralismo democracia. Trad. Vera Pereira, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 35, 1997.

HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública - investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Trad. Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

JUSTEN FILHO, Marçal. O direito administrativo reescrito: problemas do passado e temas atuais. *Revista Negócios Públicos*, São Paulo, ano 2, n. 6, 2005a.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005b.

MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo moderno*. 2. ed. São Paulo: RT, 1998.

MORAES, Maria Celina Bodin. A caminho de um direito civil constitucionalizado. In: *Revista Estado, Direito e Sociedade*, Rio de Janeiro, v. 1, 1991.

RAWLS, John. *O liberalismo político*. São Paulo: Ática, 2000.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. *A democracia na américa*. 3. ed. São Paulo: Itália, 1987.

TORRES, Ricardo Lobo. *Legitimação dos direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

**AFERIÇÃO DA MISERABILIDADE SEGUNDO A LEI 8.742/93:
RELATIVIZAÇÃO DO CRITÉRIO**

**MEASUREMENT OF MISERY CONCEPT BY LAW N. 8.742/93:
RELATIVISING THE STANDARD**

Érico de Oliveira Della Torres¹

Aline Gomes Siqueira²

Resumo: Este trabalho analisa os requisitos legais para a concessão do benefício assistencial ao portador de deficiência ou idoso, em especial a aferição da renda familiar, consoante o disposto no art. art. 1º, parágrafo único, da Lei n. 8.742/1993 – ou seja, renda de até um quarto do salário mínimo por pessoa integrante da família. A análise é feita sobre um viés legal, comparando diversas leis que regulamentam a Assistência Social, e jurisprudencial, observando o posicionamento dos tribunais em diversos julgados. Conclui que o critério objetivo estabelecido pela Lei Orgânica da Assistência Social embora seja objetivo, não pode ser absoluto, devendo-se observar, em cada caso concreto, outros elementos que caracterizem a condição de miserabilidade a fim de justificar a concessão do referido benefício.

Palavras-chave: Lei Orgânica da Assistência Social; Benefício Assistencial ao Portador de Deficiência; Miserabilidade; Critério de Verificação; Dignidade da Pessoa Humana.

Abstract: This study examines the legal requirements for the granting of the assistance to disabled or elderly, especially the measurement of household income, according to the provisions of art. art. 1, sole paragraph of Law No. 8.742/1993 - that is, income of up to one quarter of the minimum wage per person in the family. The analysis is based on a legal bias by comparing various laws regulating social assistance, and case law, noting the position of courts in several tried. It concludes that the objective criteria established by the Organic Law of Social although objective, can not be absolute and must be

¹ Advogado. Especialista em Direito Público pela Universidade Anhanguera-Uniderp (2011). Graduado pela Universidade Federal de Uberlândia (2009). Foi professor da Faculdade Atenas (Paracatu). E-mail: ericodt.adv@gmail.com.

² Advogada. Especialista em Direito Previdenciário pela Universidade Cândido Mendes e em Docência do Ensino Superior pela Faculdade Católica de Uberlândia. Graduada pela Universidade Federal de Uberlândia (2009). E-mail: aliners85@gmail.com.

observed, in each case, other elements that characterize the condition of destitution in order to justify the granting of this benefit.

Keywords: Organic Law of Social Assistance. Welfare Benefit to People with Disabilities. Misery. Criterion of Verification. Human Dignity.

1. Introdução

A Assistência Social dispõe de diversos mecanismos para o enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais (art. 1º, parágrafo único, da Lei n. 8.742/1993).

Entre eles, destaca-se o benefício de prestação continuada, regulamentado pela Lei n. 8.742/1993, em seu artigo 20, a ser concedido ao idoso e à pessoa portadora de deficiência que comprovarem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida pela própria família.

Em seu parágrafo 3º, o art. 20 da referida Lei, definiu que é incapaz de prover sua manutenção a pessoa cuja família tiver renda mensal per capita inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo.

Ocorre que, no ordenamento da Assistência Social, outras leis e decretos estabelecem parâmetros diversos para medir a miserabilidade. Destarte, o critério objetivo de aferição de miserabilidade da Lei n. 8.742/1993, para concessão do benefício de prestação continuada (¼ do salário-mínimo per capita), não está em harmonia com o ordenamento jurídico brasileiro, devendo ser analisado em conformidade com outros diplomas legislativos. Ademais, é preciso ter em conta outros fatores da vida do cidadão, a fim de se aferir sua miserabilidade.

Isso quer dizer que o critério objetivo da Lei n. 8.742/1993, art. 20, deve ser relativizado, oportunizando que se utilize de outros meios para verificar se a família é ou não miserável. A jurisprudência tem preferido esse entendimento, mas, nos postos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a rigidez é inquebrantável. Assim, apenas os cidadãos que procuram a justiça conseguem o benefício.

Por fim, é importante pensar na Dignidade Humana, que deve ser observada em todas as situações, conforme mandamento constitucional.

Com esses e outros critérios, pode-se relativizar o conceito de miserabilidade da Lei 8.742/93 e, assim, garantir justiça social.

2. O benefício de prestação continuada na Lei n. 8.742/93

O benefício da Assistência Social mais importante enquanto mecanismo de combate à pobreza e garantia dos mínimos sociais, é certamente o benefício de prestação continuada.

A razão disso é que tal benefício garante renda às pessoas idosas e às que, em razão de enfermidade incapacitante, não têm condições de trabalhar e garantir a própria subsistência.

Dispõe o art. 20, da Lei n. 8.742/93:

Art. 20 - O benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.

Com relação à idade mínima, embora conste na redação a idade de setenta anos, é importante considerar que esse limite variou com o tempo.

A idade mínima foi considerada setenta anos apenas até 31 de dezembro de 1997, pois, a partir de 1º de janeiro de 1998, a Lei n. 9.720/98 reduziu esse limite para sessenta e sete anos de idade.

A partir de 1º de janeiro de 2004, por disposição expressa do Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741/03, arts. 34 e 118), o limite de idade para concessão do benefício assistencial ao idoso passou a ser de sessenta e cinco anos, muito embora o referido estatuto considere pessoa idosa aquelas que possuam idade igual ou superior sessenta anos (art. 1º).

Já o conceito do que se considera família é definido pelo § 1º do art. 20, da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei. 8.742/93):

§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, entende-se como família o conjunto de pessoas elencadas no art. 16 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, desde que vivam sob o mesmo teto (Redação dada pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998).

As pessoas elencadas no art. 16, da Lei n. 8.213/91 são: o cônjuge, a companheira ou companheiro, o filho ou irmão com menos de vinte e um anos, desde que não emancipado, o filho ou irmão inválido com qualquer idade e os pais.

Portanto, para auferir a renda familiar, ter-se-á em conta todas essas pessoas da família, desde que as mesmas residam juntas.

O § 2º do artigo em análise estabelece que, para a concessão do benefício de prestação continuada, considera-se pessoa portadora de deficiência a incapacitada para a vida independente e para o trabalho.

Contudo, a jurisprudência dos tribunais brasileiros já sedimentou o entendimento de que não é necessário haver incapacidade para a vida independente, bastando, apenas, que se constate a incapacidade para o trabalho, pois o conceito da lei deve ser visto sob o prisma econômico.

Destarte, não importa se a pessoa deficiente pode praticar atos do dia a dia de modo independente, pois o que dará direito ao benefício assistencial é a incapacidade para o trabalho. Neste sentido, o Tribunal Regional Federal, 1ª Região, editou a seguinte ementa:

Ementa: PROCESSUAL CIVIL. PREVIDENCIÁRIO. AMPARO SOCIAL AO DEFICIENTE. PEDIDO DE CONCESSÃO. ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA. PERÍCIA MÉDICA PRODUZIDA PELO INSS COMPROVA A INCAPACIDADE LABORAL DA AGRAVANTE. INDEFERIMENTO NA VIA ADMINISTRATIVA EM RAZÃO DA APTIDÃO PARA OS ATOS DA VIDA INDEPENDENTES. 1. No caso em tela, apesar do parecer médico-pericial, elaborado pelo INSS, afirmar que a agravante encontra-se incapacitada para o trabalho (fl. 15), o benefício postulado restou indeferido administrativamente, sob o argumento de que a autora não se encontrava incapacitada para as atividades da vida independente. 2. Mister enfatizar que *a incapacidade para a vida independente deve ser entendida não como falta de condições para as atividades mínimas do dia a dia, mas como a ausência de meios de subsistência, visto sob um aspecto econômico, refletindo na possibilidade de acesso a uma fonte de renda.* (...). (destacamos)

Merece também transcrição o julgado do Superior Tribunal de Justiça (STJ), muito bem explicado:

PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA. ART. 20, § 2º DA LEI 8.742/93. PORTADOR DO VÍRUS HIV. INCAPACIDADE PARA O TRABALHO E PARA PROVER O PRÓPRIO SUSTENTO OU DE TÊ-LO PROVIDO PELA FAMÍLIA. LAUDO PERICIAL QUE ATESTA A CAPACIDADE PARA A VIDA INDEPENDENTE BASEADO APENAS NAS ATIVIDADES ROTINEIRAS DO SER HUMANO. IMPROPRIEDADE DO ÓBICE À PERCEPÇÃO DO BENEFÍCIO. RECURSO DESPROVIDO. I - A pessoa

portadora do vírus HIV, que necessita de cuidados frequentes de médico e psicólogo e que se encontra incapacitada, tanto para o trabalho, quanto de prover o seu próprio sustento ou de tê-lo provido por sua família - tem direito à percepção do benefício de prestação continuada previsto no art. 20 da Lei 8.742/93, ainda que haja laudo médico-pericial atestando a capacidade para a vida independente. II - *O laudo pericial que atesta a incapacidade para a vida laboral e a capacidade para a vida independente, pelo simples fato da pessoa não necessitar da ajuda de outros para se alimentar, fazer sua higiene ou se vestir, não pode obstar a percepção do benefício, pois, se esta fosse a conceituação de vida independente, o benefício de prestação continuada só seria devido aos portadores de deficiência tal, que suprimisse a capacidade de locomoção do indivíduo - o que não parece ser o intuito do legislador.* III - Recurso desprovido. (destacamos). (STJ, REsp, 360.202/AL, Rel. Ministro Gilson Dipp, Quinta Turma, Publicação: DJU 1º de julho de 2002).

Para frisar esse mesmo entendimento a Advocacia Geral da União também editou súmula a respeito:

Súmula n. 30: A incapacidade para prover a própria subsistência por meio do trabalho é suficiente para a caracterização da incapacidade para a vida independente, conforme estabelecido no art. 203, V, da Constituição Federal, e art. 20, II, da Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Portanto, não há divergência de entendimentos: a pessoa portadora de deficiência que a deixa incapacitada para trabalhar e prover o próprio sustento (auferir renda) é hábil para receber o benefício assistencial previsto na Lei Orgânica da Assistência Social, ainda que ela possa praticar atos do dia a dia, como alimentar-se, praticar atos de higienização, vestir-se etc.

O ponto que gera polêmica na regulamentação do benefício assistencial e demanda ainda muitos estudos e boa vontade dos operadores e redatores da lei, é o critério para auferir a miserabilidade. Segundo dispõe o §3º do art. 20, da Lei n. 8.742/93: “§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa, a família cuja renda mensal per capita seja inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo”.

Ou seja, a lei estabeleceu um critério objetivo a condicionar a concessão do benefício de prestação continuada: que a renda mensal por integrante da família seja de, no máximo, um quarto do salário mínimo.

3. A miserabilidade em outras leis

Analisando amplamente o ordenamento que rege a Assistência Social, enquanto a Lei Orgânica da Assistência Social estabelece que a pessoa é incapaz de prover o próprio sustento

quando a renda per capita na família é de um quarto do salário mínimo, outras leis estabelecem outros critérios para traçar a linha de pobreza.

3.1. Lei do Programa Bolsa Família (Lei n. 10.836/2004)

Pela Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, a renda do programa é transferida a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, conforme dispõe o art. 2º e seus parágrafos, in verbis:

Art. 2º - Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento:

I - o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;

II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrízes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 3 (três) benefícios por família; (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008).

III - o benefício variável, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesesseis) e 17 (dezesete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família. (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008).

Os critérios para definição do que é família e da condição de pobreza são definidos pelo § 2º e seus incisos:

§ 1º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros;

III - renda familiar mensal, a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento.

Observe-se que o conceito de família para o Programa Família é mais abrangente que o da Lei Orgânica da Assistência Social, pois ele não limita o grau de parentesco e abrange também os parentes por afinidade.

Já o cálculo da renda per capita é operada conforme regulamento, in casu, o Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004, que, em seu art. 18, dispõe:

Art. 18. O Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) e R\$ 70,00 (setenta reais), respectivamente. (Redação dada pelo Decreto nº 6.917, de 2009).

Pelo dispositivo mencionado, a família com renda per capita de até cento e quarenta reais era considerada em situação de pobreza. O salário mínimo em 2009 era de R\$ 510,00 (quinhentos e dez reais). Um quarto do salário mínimo vigente em 2009 é R\$ 127,50 (cento e vinte e sete reais e cinquenta centavos).

Em resumo: enquanto que para a Lei do Programa Bolsa Família a linha de pobreza é traçada em cento e quarenta reais, para a Lei Orgânica de Assistência Social, cada pessoa tem que ter renda de, no máximo, R\$ 127,50.

3.2. Lei do Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Lei n. 10.689/2003)

A Lei n.º 10.689, de 13 de junho de 2003, que cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), objetiva conceder benefícios financeiros e acesso a alimentos em espécie às famílias em situação de insegurança alimentar.

Para receber tais benefícios, o § 2º do art. 2º, dispõe que: “Os benefícios do PNAA serão concedidos, na forma desta Lei, para unidade familiar com renda mensal per capita inferior a meio salário mínimo.”

Portanto, para a Lei do Programa Nacional de Acesso à Alimentação a linha de pobreza é traçada em meio salário mínimo, enquanto que para a Lei que regulamenta o benefício de prestação continuada, é traçada no dobro disso.

3.3. Lei do Bolsa Escola (Lei n. 10.219/2001)

A Lei nº 10.689, de 11 de abril de 2001, que cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação (Bolsa Escola), visa conceder renda às famílias que preencham determinados requisitos.

Entre os requisitos, destacam-se: ter crianças com idade entre seis e quinze anos, matriculadas em estabelecimentos de ensino fundamental regular, com frequência escolar igual ou superior a oitenta e cinco por cento; e ter renda familiar per capita inferior ao valor fixado nacionalmente em ato do Poder Executivo para cada exercício e que possuam sob sua responsabilidade (art. 2º, inciso II).

No caso, a renda está atualmente definida pelo Decreto n. 6.135/07.

3.4. Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Decreto n. 6.135/07)

O Decreto n. 6.135, de 26 de junho de 2007, institui o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Este cadastro é um instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público (art. 1º).

Em seu art. 4º, esse Decreto dispõe que:

Art. 4º - Para fins deste Decreto, adotam-se as seguintes definições:

I - família: a unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio.

II - família de baixa renda: sem prejuízo do disposto no inciso I:

- a) aquela com renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo; ou
- b) a que possua renda familiar mensal de até três salários mínimos; (destacamos).

Portanto, para o Cadastro Único, família de baixa renda é aquela cuja renda per capita não ultrapassa meio salário mínimo, valor este equivalente ao dobro do estipulado para a concessão do benefício de prestação continuada da Lei n. 8.742/93.

4. A relatividade do critério de aferição de miserabilidade

Embora o critério para aferição de miserabilidade da Lei n. 8.742/93 seja objetivo, ele não pode ser absoluto, pois há outros fatores para considerar.

O próprio Superior Tribunal de Justiça já decidiu que o limite de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo não é absoluto, pois

deve ser considerado como um limite mínimo, um *quantum* objetivamente considerado insuficiente à subsistência do portador de deficiência e do idoso, *o que não impede que o julgador faça uso de outros fatores que tenham o condão de comprovar a condição de miserabilidade do autor.* (destacamos). (STJ, Agravo em Recurso Especial n. 523864/SP, Rel. Ministro Felix Fischer, Quinta Turma, Publicação: DJU 1º de julho de 2002).

Neste sentido, também já se pronunciou a Turma Nacional de Uniformização, conforme se nota nas duas ementas abaixo:

EMENTA: BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. LIMITE DE $\frac{1}{4}$ DO SALÁRIO MÍNIMO PREVISTO NO § 3º, ART. 20, DA LEI Nº 8.742/93. 1. A Turma Recursal de Tocantins negou ao autor o direito ao benefício assistencial sob o fundamento de sua renda ultrapassar o limite de $\frac{1}{4}$ (um quarto) de salário mínimo, previsto artigo 20 da Lei 8.742/1993. 2. *A questão atinente à comprovação da miserabilidade vem sofrendo modificações jurisprudenciais, para considerar que o preceito contido no art. 20, § 3º da Lei nº 8.742/93 não é o único critério válido para comprovar a condição de miserabilidade preceituado no artigo 203, V, da Constituição Federal.* 3. Incidente conhecido e parcialmente provido, para anular o acórdão e sentença proferidos. (TNU, PEDILEF 200543009039683, Relator: JUÍZA FEDERAL MARIA DIVINA VITÓRIA, Fonte: DJU 24/03/2008) (destacamos).

EMENTA PROCESSO CIVIL - ASSISTÊNCIA SOCIAL. BENEFÍCIO DA PRESTAÇÃO CONTINUADA. REQUISITOS LEGAIS. ART. 20, § 3º, DA LEI Nº 8.742/93. 1. *A comprovação do requisito da renda familiar per capita não-superior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo não exclui a possibilidade de utilização de outras provas para aferir a condição de miserabilidade da parte autora e de sua família, necessária à concessão do benefício assistencial.* Precedentes do STJ e do STF (Rel. ns. 4.133/RS, 4.164/RS, 4.380/RS, 4.422/RS) 2. Incidente de Uniformização conhecido e provido. (Turma Nacional de Uniformização, Pedido de interpretação de lei federal n. 200251510229469, Rel. Juíza Federal Maria Divina Vitória, Publicação: 28.05.2007 DJU).

Portanto, o Magistrado pode embasar-se em outros elementos para concluir pela condição de miserabilidade que não a renda per capita. Inclusive, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região já decidiu aplicando o limite de meio salário mínimo, com fulcro nas outras leis que regem as políticas de Assistência Social:

PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL AO DEFICIENTE FÍSICO. RENDA FAMILIAR MENSAL PER CAPITA SUPERIOR A ¼ E INFERIOR A ½ SALÁRIO MÍNIMO. PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. PERCENTUAL ALTERADO POR LEGISLAÇÕES POSTERIORES. PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 31 DA LEI 10.741/03. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. SENTENÇA CONCESSIVA MANTIDA. APELAÇÃO E REMESSA NECESSÁRIA IMPROVIDAS. 1. Apelada que vive com a mãe, a qual auferir um salário mínimo mensal a título de salário. 2. *Comprovada a condição de deficiente físico da Apelada, o fato de a renda per capita do núcleo familiar que ela integra ser situada no patamar de ½ salário mínimo não afasta a pertinência da fruição do benefício.* 3. Isso se dá porque normas legisladas supervenientes à Lei n.º 8.742/93, que disciplinaram as políticas de amparo e assistência social promovidas pelo governo federal, estabeleceram o critério de ½ salário mínimo como patamar definidor da linha da pobreza (Leis n.º 10.836/01 (Bolsa-família), n.º 10.689/03 (Programa Nacional de Acesso à Alimentação), n.º 10.219/01 (Bolsa-escola). 4. Embora o Supremo Tribunal Federal já tenha se pronunciado por meio da Adin n.º 1232 quanto à constitucionalidade do art. 20 da Lei n.º 8.749/86, bem assim dos requisitos que lá se encerram para a concessão do benefício de amparo assistencial, a *questão atinente à comprovação da carência financeira para fins de concessão do benefício assistencial que ora se debate, vem sofrendo modificações jurisprudenciais, com o fito de adequar a declaração de constitucionalidade com o princípio da dignidade da pessoa humana. Tais alterações jurisprudenciais, sem questionar a constitucionalidade do art. 20 da Lei n.º 8.742/93, reinterpretem o art. 203 da Constituição da República, para admitir que o critério objetivo de ½ salário mínimo de renda mensal familiar per capita, pode ser considerado indicador do estado de miserabilidade do indivíduo.* 5. Posição que encontra respaldo na jurisprudência desta Corte Regional, do Superior Tribunal de Justiça e da Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais. 6. Sentença mantida para determinar o restabelecimento do benefício, a partir da impetração, por se tratar de ação de mandado de segurança. 7. Apelação e remessa necessária improvidas. (Tribunal Federal 1ª Região, Apelação em Mandado de Segurança n. 200335000169530, Rel. Juíza Federal Rogéria Maria Castro Debelli, Segunda Turma, Publicação: 06.07.2009 e-DJF1 p. 31).

5. A dignidade da pessoa humana

Não bastassem todos os argumentos esposados, deve-se ter em mira, ainda, o a dignidade da pessoa humana.

Ora, para além dos direitos fundamentais de primeira dimensão (também conhecidos como direitos fundamentais negativos ou de abstenção), o Estado deve garantir condições para uma vida digna e, em muitos casos, a mera omissão não é suficiente para que os cidadãos possam viver de acordo com os parâmetros traçados na Constituição Federal.

Surge, então, a necessidade da segunda dimensão dos direitos fundamentais: os direitos prestacionais, dentro dos quais podemos incluir a assistência social. Descrevendo tais direitos, pondera Cavalcanti:

O começo do nosso século viu a inclusão de uma nova categoria de direitos nas declarações e, ainda mais recentemente, nos princípios garantidores da liberdade das nações e das normas da convivência internacional. Entre os direitos chamados sociais, incluem-se aqueles relacionados ao trabalho, ao seguro social, a subsistência, o amparo à doença, à velhice etc. (CAVALCANTI, 1996, p. 202).

Percebe-se, portanto, que o Estado deve, então, visando garantir uma vida digna dos cidadãos, adotar ações efetivas quando estes assim necessitam. Nesse sentido, complementando a noção anterior, brilhante é a lição do magistrado Ingo Wolfgang Sarlet:

Como tarefa imposta ao Estado, a dignidade da pessoa humana reclama que este guie suas ações no sentido de preservar a dignidade existente ou até mesmo criar condições que possibilitem o pleno exercício da dignidade, sendo, portanto dependente (a dignidade) da ordem comunitária, já que é de se perquirir até que ponto é possível ao indivíduo realizar, ele próprio, parcial ou totalmente, suas necessidades existenciais básicas ou se necessita, para tanto, do concurso do Estado ou da comunidade (este seria o elemento mutável da dignidade) (SARLET, 2010, p. 102).

Dentre as ações previstas para a diminuição da marginalização e possível erradicação da pobreza está, justamente, o Benefício de Prestação Continuada previsto na Lei de Assistência Social.

Trata-se de verdadeira medida adotada pelo Estado que garante, ao menos, o “núcleo essencial” do direito a uma vida digna.

6. Considerações finais

O benefício de prestação continuada é um dos mecanismos mais importantes para o combate à pobreza e garantia dos mínimos sociais, pois o mesmo garante renda às pessoas idosas e às que, em razão de enfermidade incapacitante, não têm condições de trabalhar e garantir a própria subsistência.

O § 3º do art. 20, da Lei n. 8.742/93, estabeleceu um critério objetivo a condicionar a concessão do referido benefício: renda mensal per capita de, no máximo, um quarto do salário mínimo.

Contudo, analisando amplamente o ordenamento que rege a Assistência Social, verifica-se que outras leis estabelecem outros critérios para traçar a linha de pobreza.

Pela Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, a renda do programa é transferida a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, considerando situação de pobreza as famílias cuja renda, em 2009, era de R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) por pessoa, valor esse superior a um quarto do salário mínimo no mesmo período.

A Lei n.º 10.689, de 13 de junho de 2003, que cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), objetiva conceder benefícios financeiros e acesso a alimentos em espécie às famílias em situação de insegurança alimentar, estabelece no § 2º de art. 2º, que os benefícios serão concedidos para a unidade familiar com renda mensal per capita inferior a meio salário mínimo.

A Lei n.º 10.219, de 11 de abril de 2001, que cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação (Bolsa Escola), visa conceder renda às famílias que preencham determinados requisitos, entre os quais: ter renda familiar per capita inferior ao valor fixado nacionalmente em ato do Poder Executivo.

O Decreto n. 6.135, de 26 de junho de 2007, que institui o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, em seu art. 4º, dispõe que família de baixa renda é aquela cuja renda per capita não ultrapassa meio salário mínimo.

Embora o critério para aferição de miserabilidade da Lei n. 8.742/93 seja objetivo, ele tem sido relativizado principalmente pela Jurisprudência, pois os nossos tribunais têm

aplicado o limite de meio salário mínimo. Além disso, têm-se entendido que os gastos habituais com medicamentos devem ser deduzidos do cálculo da renda familiar.

Por fim, a dignidade da pessoa humana orienta que o requisito da Lei n. 8.742/93 seja amenizado, pois o Estado deve garantir condições para uma vida digna e a renda de um quarto de salário mínimo por pessoa muitas vezes não garante as necessidades básicas do ser humano.

O Benefício de Prestação Continuada previsto na Lei de Assistência Social, portanto, deve ser concedido não somente às pessoas que possuem renda de um quarto de salário mínimo, mas também quando a renda superar esse limite, devendo-se analisar no caso concreto, a verdadeira situação de miserabilidade.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 01.12.12.

BRASIL. Decreto n. 3.048. Publicado em 7 de maio de 1999. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3048.htm>, acesso em: 04.06.12.

BRASIL. Decreto n. 5.209. Publicado em 17 de setembro de 2004. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 20.01.2012.

BRASIL. Decreto n. 6.135. Publicado em 26 de junho de 2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6135.htm>. Acesso em: 22.01.2012.

BRASIL. Lei n. 8.213. Publicada em 14 de outubro de 1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8213cons.htm>. Acesso em: 01.05.12.

BRASIL. Lei n. 8.742. Publicada em 07 de dezembro de 1993. Disponível em <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1993/8742.htm>>. Acesso em: 20.01.2012.

BRASIL. Lei n. 10.219. Publicada em 11 de abril de 2001. Disponível em <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/2001/10219.htm>>. Acesso em: 15.01.2012.

BRASIL. Lei n. 10.689. Publicada em 13 de junho de 2003. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.689.htm>. Acesso em: 20.01.2012.

BRASIL. Lei n. 10.741. Publicada em 1º de outubro de 2003. Disponível em <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2003/10741.htm>>. Acesso em: 20.01.2012.

BRASIL. Lei n. 10.836. Publicada em 09 de janeiro de 2004. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em: 20.01.2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial n. 360.202/AL, Rel. Ministro Gilson Dipp, Quinta Turma, Publicação: DJU 1º de julho de 2002.

BRASIL. Tribunal Federal 1ª Região, Agravo de instrumento n. 200401000127736, Rel. Des. Federal Francisco de Assis Betti, Segunda Turma, Data da decisão: 27/01/2010, Publicação: 22/04/2010 e-DJF1 p. 103.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Apelação em Mandado de Segurança n. 200335000169530, Rel. Juíza Federal Rogéria Maria Castro Debelli, Segunda Turma, Data da decisão: 27/01/2010, Publicação: 06.07.2009 e-DJF1 p. 31.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização, *Pedido* de interpretação de lei federal n. 200251510229469, Rel. Juíza Federal Maria Divina Vitória, Publicação: 28.05.2007 DJU.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *Princípios gerais de direito público*. 3 ed. Rio de Janeiro: Borosi, 1996.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

COMPARAÇÃO DA DEGRADAÇÃO DE FENOL POR PROCESSO ANAERÓBIO E AERÓBIO

COMPARATION OF THE DEGRADATION OF PHENOL FOR ANAEROBIC AND AEROBIC PROCESS

Maria Lyda Bolaños Rojas¹
Alcina Maria Fonseca Xavier²

Resumo: O objetivo deste trabalho foi comparar os processos biológicos de tratamento aeróbio e anaeróbio na degradação de fenol. Apresenta-se também um estudo de caso de um processo biológico anaeróbio operado em escala industrial na degradação de esgoto sanitário. No processo anaeróbio com relação ao parâmetro DQO, pode-se concluir que não foi afetado pelo aumento da concentração de fenol no reator. Provavelmente no quarto e quinto regime, o reator passou por uma leve instabilidade. Porém, essa condição não foi significativa nem persistente, pois o reator conseguiu recuperar sua capacidade de degradação em tempo relativamente curto, atingindo remoções de 99% de DQO. Na planta de lodos ativados, o monitoramento do reator teve uma duração de 100 dias e a eficiência média de remoção de DQO foi de 79% durante este período. O pH médio no processo anaeróbio esteve na faixa adequada (7,9-8,5), no processo aeróbio o pH médio foi de 7,26 estando dentro da faixa indicada para o bom funcionamento de uma planta de lodos ativados. No reator em escala industrial, houve remoções de fenol da ordem de 100% e a DQO atingiu remoções de 70%, porém foram observadas remoções insignificantes de fenol e baixas remoções de DQO. Este desequilíbrio não afetou o processo, pois rapidamente observou-se aumento da eficiência, mostrando que os reatores UASB se recuperam de sobrecargas com compostos orgânicos como os fenólicos em sua composição.

Palavras chaves: Biodegradação; processo anaeróbio; processo aeróbio; fenol; tratamento de águas residuárias.

Abstract: The goal of this work was compare biological treatment processes aerobic and anaerobic in the degradation of phenol. Also was presents a case study of an anaerobic biological process operated on industrial scale in the wastewater degradation. In the process anaerobic with respect to the COD parameter, can conclude that is not was affected by increasing the concentration of phenol in reactor. Probably in the fourth and Fifth stage, the reactor was a slight instability. However, this condition has not been significant or persistent, because the reactor was able to recover your ability to degradation in relatively short time, reaching 99% removal efficiency of COD. In the sewage sludge plant the reactor was

¹Engenheira Sanitarista e Ambiental. Doutora em Hidráulica e Saneamento pela EESC/USP. Rua dos Pinheiros, 462. lydabolanos@hotmail.com

² Engenheira Química. Doutora em Engenharia Química pela COPPE/UFRJ. Alameda Saul Afonso Silva, 293. alcina@ufu.br

monitored for 100 days and the average efficiency of COD removal was 79% during this period. The medium pH in anaerobic process was the appropriate adequate range (7.9-8,5), in the process average aerobic pH was 7,26 being within the range indicated for an good functioning of a plant of sewage sludge. In full-scale reactor industrial phenol removals, there were 100% and COD reached removal efficiency 70%, however were observed insignificant removals of phenol and low removals of COD. This instability not affected the process, because quickly noted increased efficiency, showing that reactors UASB recovers of overload with organic compounds as the phenolic in its composition.

Keywords: biodegradation; anaerobic process; aerobic process; phenol; wastewater treatment.

1. Introdução

Os compostos aromáticos são encontrados em águas residuárias de várias indústrias, tais como, refinarias de petróleo, carvão, indústrias têxteis, plásticos e resinas, papel e celulose, fundições de metais, entre outros. Muitos desses compostos são tóxicos e alguns são conhecidos por serem carcinogênicos (WILBERG, et al., 2000).

Dentre os compostos aromáticos, os compostos fenólicos caracterizam-se pela presença de hidroxila (OH^-) diretamente ligada ao anel benzênico e fazem parte da composição de vários efluentes industriais (RODRIGUES, et al., 2007).

Além dos mencionados anteriormente, encontram-se também nos efluentes da indústria de beneficiamento da castanha de caju, azeite de oliva, da indústria farmacêutica, curtimento e acabamento de couros, explosivos, corantes sintéticos, de conservantes de madeira, manufatura em produtos em fibra de vidro, produtos químicos e agrícolas (RODRIGUES, et al., 2007; ANDRADE, 2004; BOLAÑOS, 2001).

Segundo Martinelli e Silva (2003), o fenol é ainda um intermediário químico para a produção de xampus, aditivos para óleos lubrificantes, desinfetantes e agentes anti-sépticos.

Os fenóis são compostos ácidos, bactericidas, com efeitos carcinogênicos e mutagênicos, cuja presença no meio ambiente pode causar sérios danos ao mesmo e, conseqüentemente, ao homem.

Segundo Amorim (2007), o fenol e seus derivados são poluentes comumente presentes nos efluentes industriais. Também são considerados poluentes orgânicos perigosos e difíceis de serem eliminados, quando presentes em altas concentrações.

Em concentrações relativamente baixas (1 mg/L a 10 mg/L), os fenóis são tóxicos ou letais a peixes e mesmo em concentrações muito baixas, em torno de 5 ppb, provocam sabores indesejáveis à água potável, principalmente após a cloração (BRAILE & CAVALCANTI, 1979).

Algumas indústrias ainda não tratam eficientemente os efluentes gerados e terminam sendo descartados livremente nos corpos receptores ou no sistema público de esgotos (SAPIA e MORITA, 2002).

O fenol é volátil e a concentração máxima tolerada no ar é de 5,0 mg/L (COSTA, 1994). Segundo a Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA N° 357 e 397 e a Deliberação Normativa Conjunta COPAM/CERH-MG N.º 1, o limite máximo permissível de fenóis totais (substâncias que reagem com 4-aminoantipirina), estabelecido como padrão de lançamento de efluentes é de 0,5 mg/L e o padrão estabelecido para corpos receptores enquadrados na classe II não deverá exceder de 0,003 mg/L.

A Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT-NBR N° 9800 de abril de 1987, estabelece que para lançamento de efluentes industriais no Sistema Coletor Público de Esgoto Sanitário com Estação de Tratamento de Esgotos, a concentração máxima permissível de fenol deverá ser menor ou igual a 5,0 mg/L.

Os problemas gerados pela poluição ambiental têm sido alvo de muitos estudos nas últimas décadas. Devido às crescentes exigências por parte da população no que tange à saúde pública, cientistas e pesquisadores têm se empenhado no desenvolvimento e aprimoramento de sistemas que minimizem os efeitos causados pela poluição, evitando assim um maior comprometimento do meio ambiente.

Diante disto, no que diz respeito ao tratamento das águas residuárias urbanas e industriais, a busca por novas tecnologias tem sido motivada por diversos fatores: crescente exigência relativa aos padrões de lançamento de efluentes nos corpos receptores; necessidade de se dispor de sistemas de tratamento com alto desempenho, pouco sujeitos a falhas operacionais; disponibilidade de área para instalação de sistemas de tratamento em centros urbanos e industriais e desintoxicação e/ou eliminação de agentes poluentes prioritários (SILVA, 1995).

Segundo Metcalf & Eddy (1991), dentre as alternativas técnicas de tratamento de fenol, os processos biológicos oferecem custos relativamente baixos quando comparados aos processos físico-químicos. Outra vantagem dos processos de

tratamento biológico é seu potencial para a completa mineralização, se o sistema for projetado cuidadosamente e operado corretamente, para evitar formação de poluentes secundários (BAE et al., 1995).

Dentre os processos de tratamento biológico de resíduos orgânicos, os processos anaeróbio e aeróbio têm sido estudados, apresentando cada um deles vantagens e desvantagens no seu desempenho, situação que indica a alternativa de seu uso seqüencial, visando atingir a legislação ambiental, no que se refere ao padrão de lançamento de efluentes.

As diversas características favoráveis da tecnologia anaeróbia: baixa produção de sólidos; baixo consumo de energia; baixos custos de implantação e operação; tolerância a elevadas cargas orgânicas; a possibilidade de operação com elevados tempos de retenção de sólidos e baixos tempos de retenção hidráulica conferem aos reatores anaeróbios um grande potencial de aplicabilidade no tratamento de efluentes líquidos (CHERNICHARO, 1997).

Fang et al. (2004), trataram água residuária sintética contendo solução de fenol com 1260 mg/L (6,0 gDQO/L-dia) a 26 °C e tempo de retenção hidráulica de 12 horas, em um reator UASB, obtendo-se uma remoção em torno de 98%.

Segundo Veeresch et al. (2005), o reator anaeróbio de manta de lodo (UASB) foi aplicado com sucesso no tratamento de águas residuárias municipal e industrial. Diversos pesquisadores estudaram a aplicação do processo de tratamento de fenóis em águas residuárias contendo fenol. O tratamento de fenol ainda está numa fase de estudos. Para aumentar o conhecimento da utilização do reator UASB no tratamento de águas residuárias contendo fenol e cresol (*o*-, *m*- e *p*- isômeros), foram realizados diversos estudos de viabilidade para o tratamento. Concentrações de 500 mg/L a 750 mg/L geralmente não possuem nenhuma inibição do processo utilizando o reator UASB. Concentrações de fenol maiores de 500 mg/L, podem ser tratadas por inóculos adaptados, pela recirculação do efluente tratado e/ou suplementação com co-substratos como a glicose. A degradabilidade de fenol é maior que a do *p*-cresol, que é maior que *m*- e *o*- cresol.

Os sistemas descritos na literatura para o tratamento de vários tipos de efluentes, inclusive aqueles contendo fenol, indicam que o processo biológico convencional com lodos ativados tem sido o de maior utilização (MAIORANO, et al. 2005). Nestes sistemas, as reações de síntese celular e de oxidação da matéria orgânica ocorrem em reatores que contêm uma massa de microrganismos capaz de

estabilizar em presença de oxigênio dissolvido o resíduo biodegradável e em solução (VON SPERLING, 1997b).

Silva (1995) estudou em escala piloto o tratamento aeróbio de fenol em reator biológico de leito fluidizado, utilizando areia como suporte para o biofilme de *Pseudomonas putida*. As concentrações de fenol empregadas no afluente variaram entre 51 mg/L e 1588 mg/L, com tempos de retenção entre 0,54 horas e 7,01 horas e velocidade superficial variando entre 0,9 cm/s e 1,8 cm/s. Nestas condições as eficiências de remoção de fenol obtidas foram de 87,2% e 98,9%.

Diez et al. (2002) estudaram a degradação de solução de fenol empregando um sistema de lodos ativados analisando a remoção de DBO₅, DQO, fenóis totais, taninos e ligninas bem como, toxicidade em função do TRH. Para tempos de retenção entre 6 horas e 16 horas a remoção de DBO₅ e DQO foi de 90% e 58 %, respectivamente. A degradação dos compostos fenólicos totais foi seriamente afetada pela variação do TRH, sendo que a maior remoção foi de 33,5 % para o tempo de 48 horas e a menor foi de 3,6 % para 4,5 horas de TRH. Também a remoção de taninos e ligninas foi minimizada pela redução do TRH, variando de 51,2 % a 13,2 % para TRH de 16 horas e 4,5 horas, respectivamente.

O objetivo do presente trabalho foi avaliar o desempenho dos processos biológicos: anaeróbio e aeróbio, no tratamento de efluentes contendo fenol. Os resultados obtidos em duas pesquisas realizadas com tratamento de fenol por processo anaeróbio e aeróbio serão comparados, visando mostrar a importância dos mesmos e a necessidade de sua utilização conjunta para obter efluentes com melhor qualidade. Finalmente, como estudo de caso, analisou-se a eficiência de remoção de fenol em uma Estação de Tratamento de Esgoto Doméstico de um município de aproximadamente 600.000 habitantes, que utiliza reator UASB como uma das etapas do tratamento.

2. Fundamentos

O desenvolvimento da comparação entre os processos anaeróbio e aeróbio foi fundamentado com a avaliação de pesquisas realizadas sobre o assunto.

Para avaliar o desempenho do processo anaeróbio na degradação de fenol utilizaram-se os resultados obtidos no trabalho “*Tratamento de fenol em reator*

anaeróbio horizontal de leito fixo (RAHLF) sob condições mesofílicas” (Bolaños, 2001).

O objetivo foi avaliar o desempenho do RAHLF, que utiliza espuma de poliuretano com densidade de 23 kg/m³ como suporte de imobilização da biomassa anaeróbia, quando submetido a incrementos seqüenciais da concentração de fenol afluente, visando o uso potencial desse reator no tratamento de águas residuárias contendo esse tipo de composto, alcançando assim um melhor entendimento desse tipo de biotecnologia que possibilite a aplicação das técnicas de biorremediação na minimização de problemas ambientais.

O reator foi operado durante 8 meses, com tempo de retenção hidráulica constante de 12 horas e temperatura de 30°C ± 1 °C e lodo proveniente de um reator anaeróbio de uma indústria de papel. Fontes de carbono como glicose, ácido acético e ácido fórmico foram colocadas inicialmente no substrato sintético. Retiradas as fontes de carbono foi adicionado fenol como única fonte de carbono e energia, além de soluções de sais, vitaminas e traços de metais, de acordo com o recomendado por Damianovic (1997). O fenol foi adicionado progressivamente no afluente com aumento de concentração de 50 mg/L a 1200 mg/L, dividindo a operação do reator em seis fases.

Já no processo biológico aeróbio analisaram-se os dados obtidos no trabalho *“Desenvolvimento, modelagem e controle de uma planta de lodos ativados para tratamento de efluentes contendo fenol”* (Andrade, 2004). O objetivo deste trabalho foi monitorar uma planta de lodos ativados para tratamento de efluente contendo fenol e desenvolver um modelo para posteriormente testar estratégias de controle (tais como, controle da concentração de substrato na saída do reator e controle da biomassa no sedimentador) para se obter um melhor desempenho de uma planta de lodos ativados.

O efluente sintético utilizado neste trabalho foi uma solução contendo fenol (300 mg/L), com uma DQO de 715 mg/L, glicose (216 mg/L) fornecendo uma DQO de 230 mg/L, resultando em um valor total de DQO de 945 mg/L. A semente para o desenvolvimento do lodo biológico empregado nos ensaios experimentais foi o efluente proveniente da represa da Usina Hidrelétrica dos Martins (CEMIG), do rio Uberabinha, município de Uberlândia – MG.

No tratamento aeróbio de efluente contendo fenol empregou-se o processo de lodos ativados. Inicialmente caracterizou-se o lodo e procedeu-se o processo de adaptação.

Foram colocados 5 L de lodo no reator biológico e completou-se o volume do reator com água de abastecimento público. Em seguida iniciou-se o processo de adaptação do lodo biológico. Estes testes foram realizados com o reator operando em batelada, iniciando-se a alimentação do mesmo com uma solução de fenol de 50 mg/L , equivalente a uma DQO de 119,05 mg/L e 761 mg/L de glicose correspondente a uma DQO de 812 mg/L.

Análises de DQO foram realizadas em um dia de operação, até obter-se uma eficiência de remoção de aproximadamente 80%, neste momento, aumentava-se a concentração de fenol em 50 mg/L e diminuía-se a concentração de glicose em 50 mg/L ate obter-se a concentração desejada que foi 300 mg/L de fenol e 216 mg/L de glicose.

Para efeitos de comparação das pesquisas realizadas, em escala de laboratório foram comparados os parâmetros DQO e pH do processo anaeróbio e aeróbio.

Para ilustração, avaliou-se também o desempenho de um processo biológico em escala industrial formado por reatores anaeróbios de fluxo ascendente e manta de lodo – (UASB), que compõem a Estação de Tratamento de Esgotos de uma cidade de aproximadamente 600.000 habitantes, na remoção de fenol.

O monitoramento do desempenho do processo biológico foi realizado durante três meses, coletando-se amostras inicialmente três vezes por semana, após verificação da estabilidade do resultado, a coleta continuou sendo realizada uma vez por semana.

O método de análise para determinação de compostos fenólicos, utilizado nesta pesquisa refere-se a determinação fotométrica direta. A faixa ótima de operação deste ensaio é de 1,0 mg a 5,0 mg de composto fenólico/L.

A eficiência de remoção de fenol (ER) foi calculada conforme equação (1).

$$ER = \frac{(fenol)_a - (fenol)_e}{(fenol)_a}$$

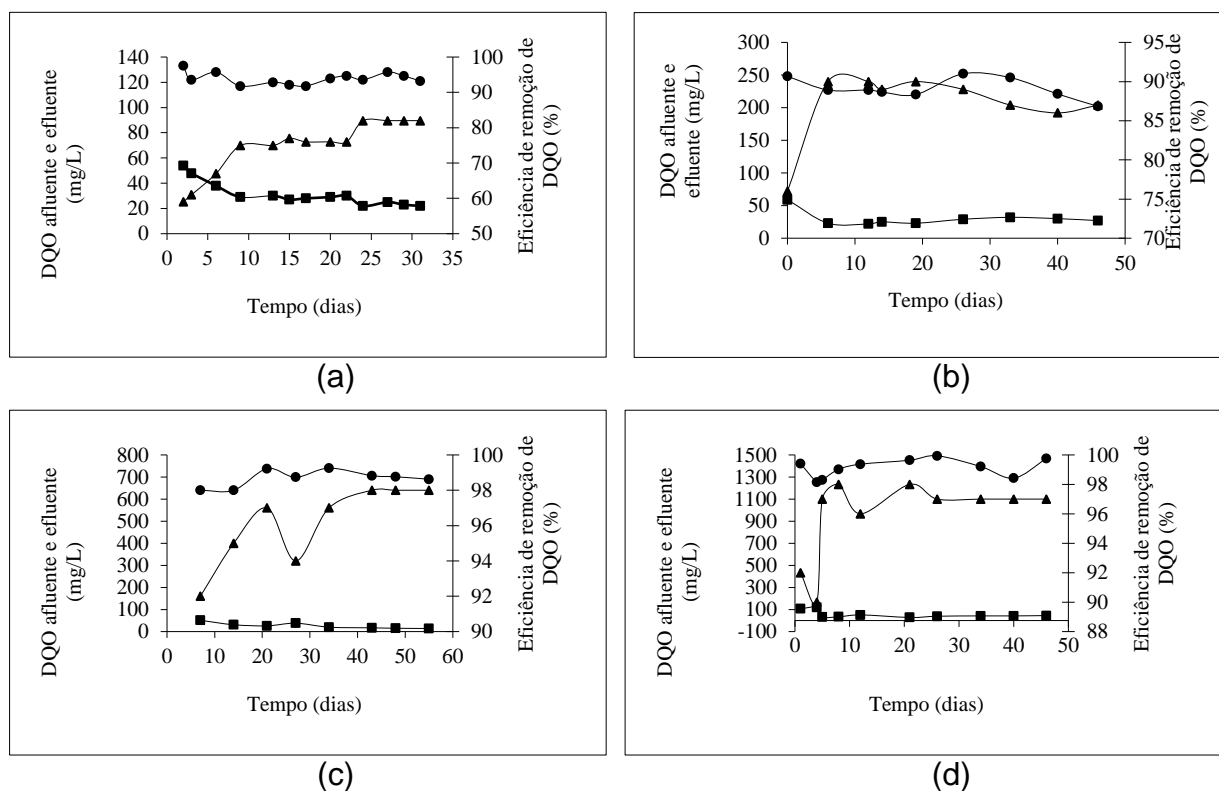
Onde: $(\text{fenol})_a$ = concentração afluente de fenol, (mg/L); $(\text{fenol})_e$ = concentração de fenol efluente, (mg/L).

3. Resultados e Discussão

3.1 Processo anaeróbio

No tratamento de fenol por processo anaeróbio, inicialmente o reator foi alimentado com substrato sintético contendo glicose, ácido acético e ácido fórmico, até atingir condição estável operacional e adequada imobilização da biomassa. O fenol foi adicionado como única fonte de carbono após o reator alcançar eficiência de remoção de DQO de 98%.

Na Figura 1 apresentam-se os gráficos dos valores encontrados para a DQO afluente, efluente e a eficiência de remoção em cada fase do experimento.



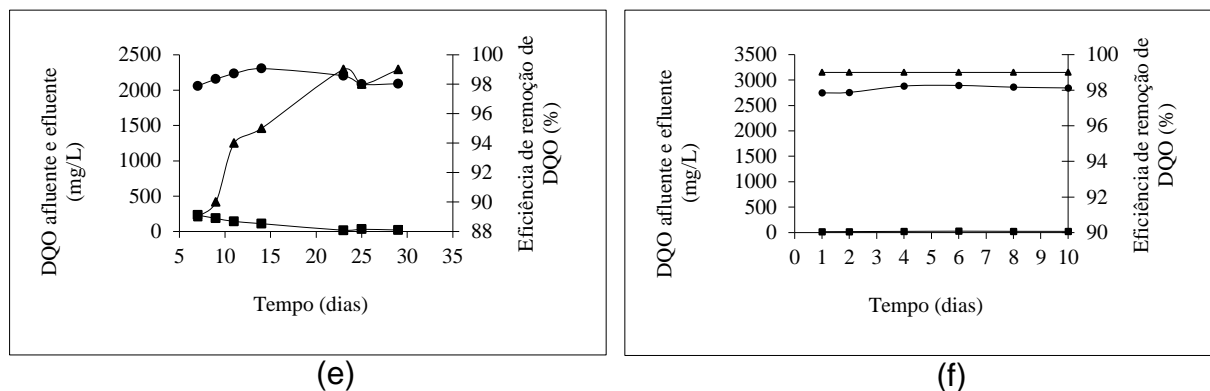


Figura 1 – Demanda Química de Oxigênio e Eficiência de Remoção com o tempo de operação do reator- DQO afluente (●), DQO efluente (■) e remoção de DQO (▲) nas diferentes concentrações de fenol aplicadas no experimento. Fase I : 50,2 mg/L (a); Fase II : 102 mg/L (b); Fase III : 309 mg/L (c); Fase IV : 634 mg/L (d); Fase V : 906 mg/L (e); Fase VI : 1203 mg/L (f).

Estes resultados indicam que, apesar do RAHLF ter apresentado dificuldades para degradar o fenol nas concentrações de 600 mg/L e 900 mg/L no início de cada fase, a adaptação da biomassa a esse composto foi alcançada, já que o reator apresentou melhor desempenho comparado com as outras fases quando foram aplicadas maiores concentrações de fenol.

Com relação ao parâmetro DQO, pode-se concluir que não foi afetado pelo aumento da concentração de fenol no reator. Provavelmente na quarta e quinta fase, o reator passou por uma leve instabilidade. Porém, essa condição não foi significativa nem persistente, pois o reator conseguiu recuperar sua capacidade de degradação em tempo relativamente curto, atingindo remoções de 99% de DQO.

De acordo com os resultados obtidos, concluí-se que o RAHLF pode ser utilizado no tratamento de águas residuárias contendo fenol e de água contaminada com fenol, para concentrações tão altas como as utilizadas neste estudo. Com respeito ao TRH, este foi adequado para se obterem altas eficiências de remoção, como já havia sido descrito por Fang et al. (1996). A utilização de biomassa imobilizada pode estar relacionada às altas eficiências de remoção e a adaptação da biomassa do reator em tempos relativamente curtos.

Com relação ao parâmetro pH, observou-se que as variações apresentadas não foram significativas e provavelmente ocorreram devido a erros sistemáticos ou analíticos. Portanto, pode-se dizer que o incremento da concentração do fenol no RAHLF não influenciou no comportamento do pH. A variação do pH, em função das concentrações de fenol estudadas, pode ser observada na Figura 2, oscilando entre 7,9 e 8,5.

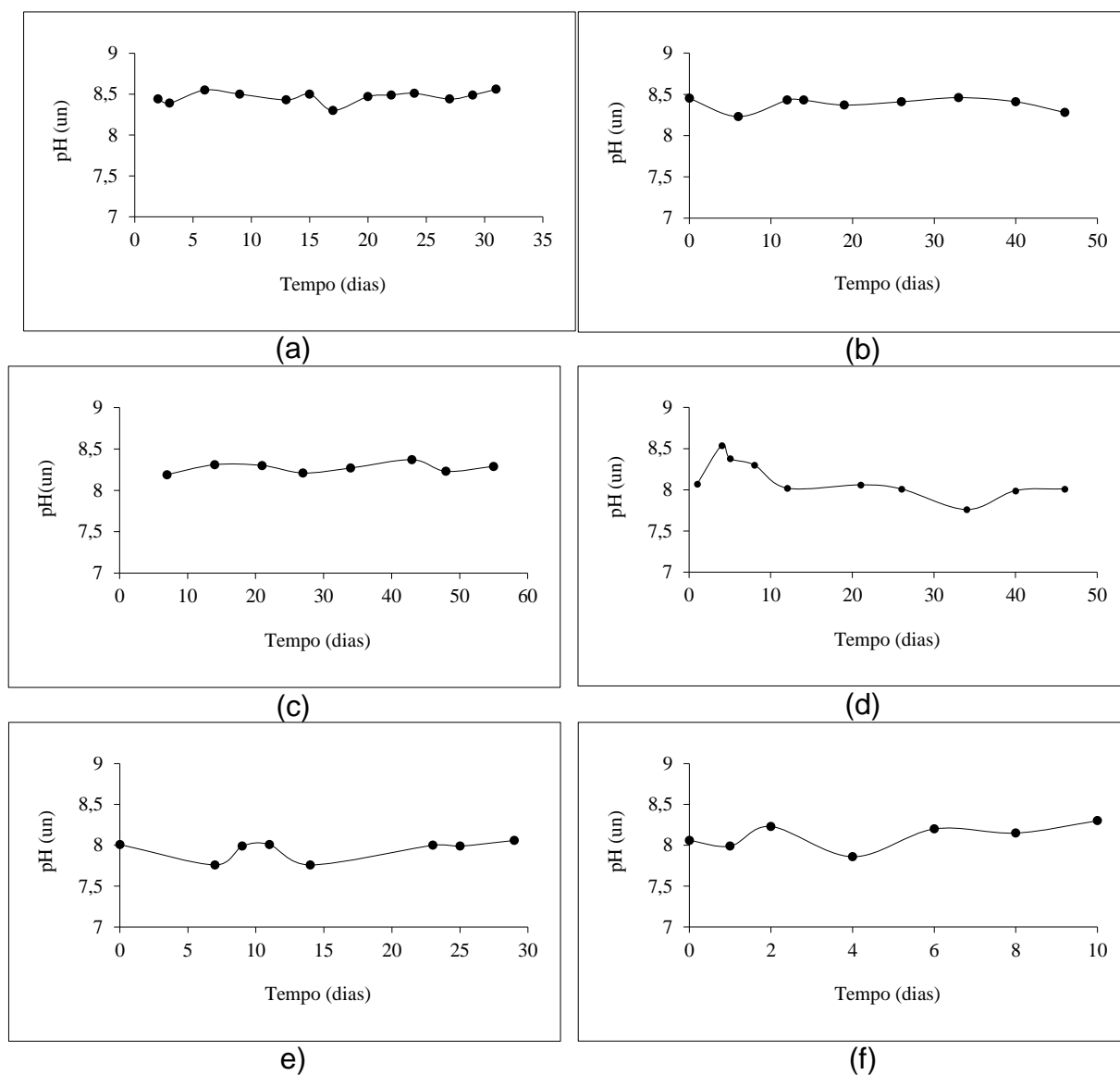


Figura 2 – pH efluente com o tempo de operação do reator. Fase I : 50,2 mg/L (a); Fase II : 102 mg/L (b); Fase III : 309 mg/L (c); Fase IV : 634 mg/L (d); Fase V : 906 mg/L (e); Fase VI : 1203 mg/L (f).

4. Processo aeróbio

Os resultados desta pesquisa mostraram que durante a etapa de adaptação, o lodo encontrava-se adaptado após 27 dias de operação, com eficiência de remoção de DQO de aproximadamente 80%. O monitoramento do reator teve uma duração de 100 dias e a eficiência média de remoção de DQO também foi de 79%

durante este período, com tempo de retenção hidráulica de 100 minutos, como mostrado na Figura 3.

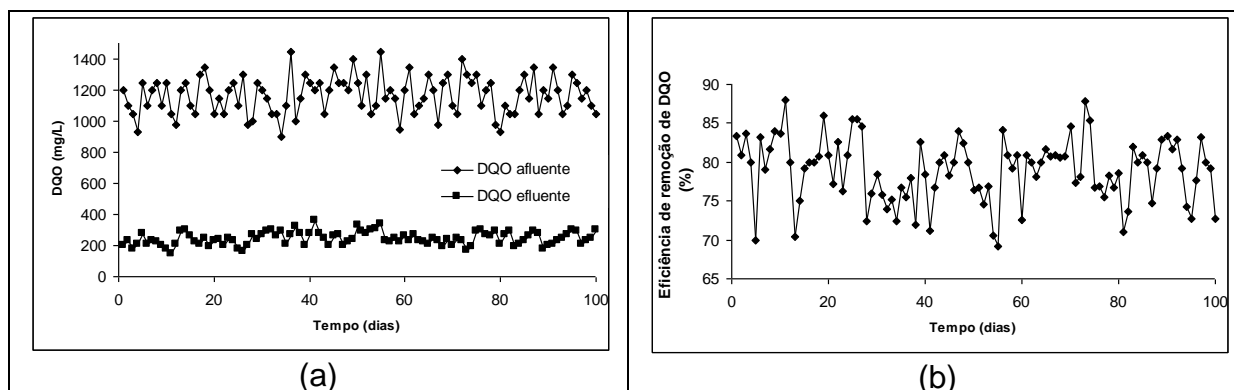


Figura 3 - Demanda Química de Oxigênio com o tempo de operação do reator- DQO afluente, DQO efluente (a); eficiência de remoção de DQO (b).

Durante o tempo de monitoramento do reator o parâmetro pH apresentou valor médio de 7,26, mostrando que estava dentro da faixa adequada para um bom funcionamento de uma planta de lodos ativados, como mostrado na Figura 4.

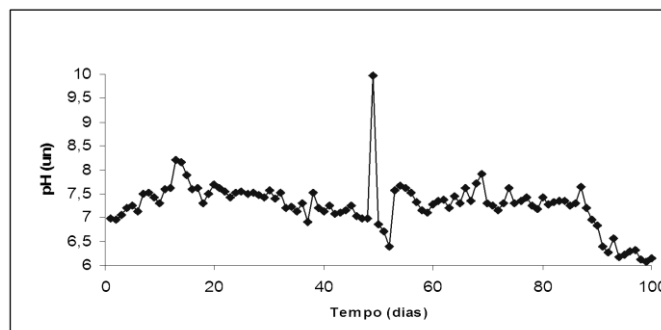


Figura 4 - Comportamento do pH no reator com o tempo de operação do reator.

Este trabalho mostrou que a adaptação ao fenol é relativamente rápida, e que após 14 dias de operação o lodo biológico formado apresentou boas condições de sedimentabilidade, IVL para uma planta de lodos ativados. Também mostrou que é possível tratar fenol utilizando esgoto doméstico como inóculo, verificado pela eficiência média de remoção de DQO de 79% durante a etapa de monitoramento do reator.

5. Avaliação do tratamento anaeróbio na remoção de fenol de uma ETE

Como estudo de caso, monitorou-se a concentração de fenol afluente e efluente do processo biológico, constituído por oito reatores anaeróbios de fluxo ascendente, operados em paralelo, de uma Estação de Tratamento de Esgoto de uma cidade de aproximadamente 600.000 habitantes.

O monitoramento da concentração de fenol foi realizado entre os meses de fevereiro e junho de 2008, equivalente a 106 dias.

Na Figura 5 apresentam-se os resultados obtidos de concentração afluente e efluente de fenol e a remoção deste parâmetro e na Figura 6 apresentam-se os resultados de DQO afluente e efluente e a remoção deste parâmetro, durante este período.

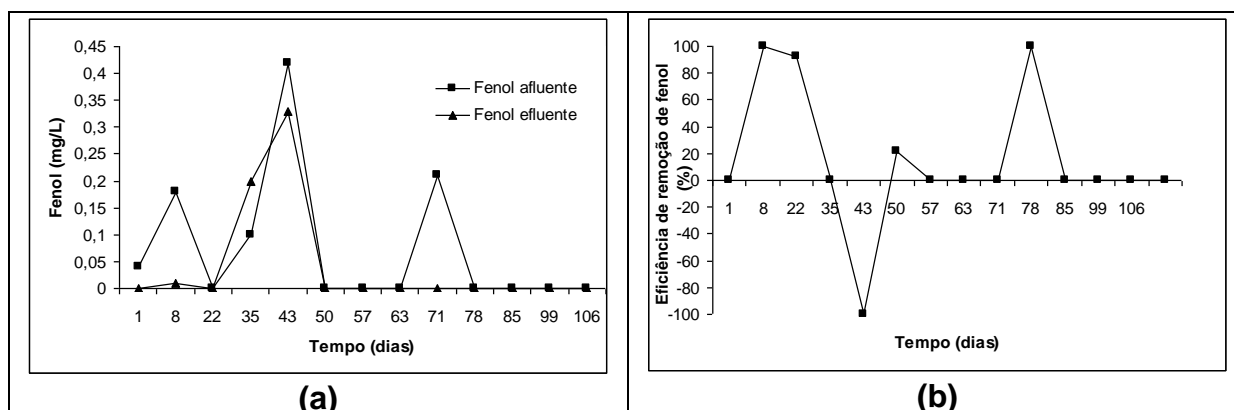


Figura 5 – Concentrações afluente e efluente de fenol durante o monitoramento do processo a escala industrial (a); eficiência de remoção de fenol (b).

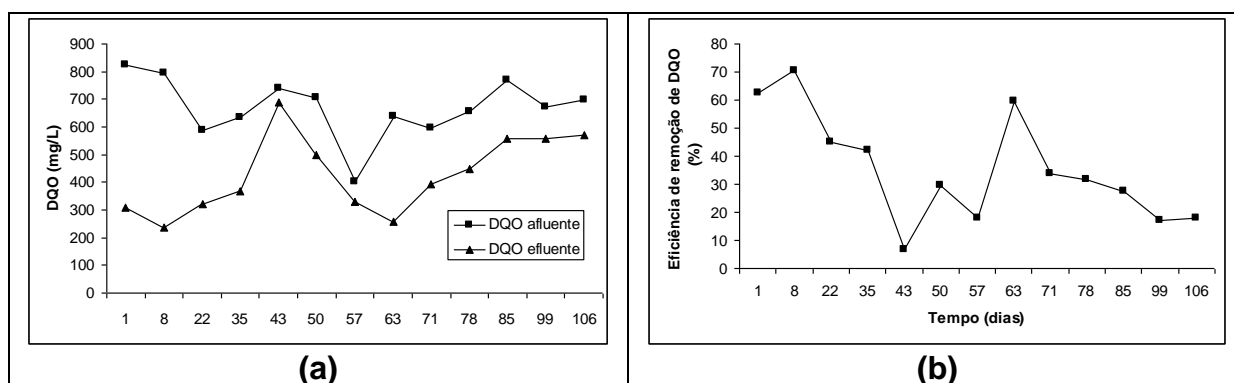


Figura 6 – Concentrações afluente e efluente de DQO durante o monitoramento do processo a escala industrial (a); eficiência de remoção de DQO (b).

Na Figura 5(a) e 5(b) observa-se que após 35 dias de iniciado o monitoramento não houve remoção de fenol e a eficiência de remoção de DQO nesse mesmo tempo teve uma leve diminuição, como pode ser observado na Figura 6(a) e 6(b). Após este período a remoção de matéria orgânica em termos de DQO, caiu drasticamente.

No entanto, na semana seguinte observa-se a recuperação, mostrando que se houve inibição, o processo biológico não foi afetado, e que a população microbiana adaptou-se rapidamente ao composto.

Deve-se levar em consideração que o esgoto doméstico apresenta composição muito complexa, e, portanto um acompanhamento mais rigoroso torna-se necessário para avaliar com maior precisão os resultados anteriores.

Os resultados mostraram que no geral tanto a concentração afluente como a efluente apresentaram valores baixos.

No período analisado observou-se que ao menos uma vez por mês chegou à ETE uma concentração maior que o normal, provavelmente proveniente de efluentes industriais lançados na rede pública de esgoto.

Em relação ao parâmetro fenol, o processo biológico estudado apresentou valores no efluente que se enquadram dentro das normas exigidas pelos órgãos ambientais Federal, Estadual e Municipal.

6. CONCLUSÕES

O reator anaeróbio RAHLF, operado em escala de bancada com uma DQO em torno de 3000 mg/L, atingiu eficiência de remoção de 99%. O reator apresentou leve instabilidade, quando foram aplicadas concentrações de fenol de 600 mg/L e 900 mg/L, contudo, esta condição não foi significativa e o reator conseguiu recuperar sua capacidade de remoção em tempo relativamente curto.

O reator aeróbio, operado em escala de bancada com concentrações de DQO em torno de 1300 mg/L, atingiu eficiências de remoção de 79%, mostrando adaptação relativamente rápida do lodo biológico aeróbio ao fenol.

Comparando-se as eficiências de remoção do processo anaeróbio e do aeróbio, pode-se concluir que para as condições estudadas em cada processo, o reator anaeróbio apresentou os melhores resultados quanto à eficiência de remoção

de DQO, provavelmente, pela capacidade que o processo anaeróbio tem para degradar cargas orgânicas elevadas e à utilização da técnica de imobilização da biomassa anaeróbia.

O parâmetro pH, também esteve dentro da faixa recomendada para processos anaeróbios e aeróbios.

Quando comparados os resultados do processo anaeróbio em escala de bancada com o reator em escala industrial, observa-se que este apresentou eficiência média de remoção de DQO de 35% durante o período estudado, mostrando que o processo anaeróbio de bancada teve melhor desempenho.

Deve ser considerado que em escala de bancada as condições são controladas e, portanto eficiências maiores podem ser obtidas em relação ao desempenho de reatores em escala industrial.

Apesar das metodologias de análises de fenol terem sido diferentes, conseguiu-se observar que houve remoção de fenol no RAHLF e no UASB, como pode ser verificado ao se comparar com a remoção de DQO, enquadrando-se dentro da norma exigida pelos órgãos ambientais.

Devido à complexidade do esgoto sanitário, recomenda-se dar continuidade à pesquisa, visando melhorar o desempenho de reatores em escala industrial, já que como foi observado ocorre variação periódica da concentração de fenol no esgoto sanitário afluente à ETE.

A combinação dos dois processos apresenta-se como uma estratégia efetiva, para gerir de forma integrada a preservação do meio ambiente, e assim, a proteção do recurso natural vital para existência da vida, a água.

Agradecimentos

Os autores gostariam de agradecer à UFU e à União Educacional Minas Gerais - Uberlândia MG – UNIMINAS, pela oportunidade e pelas ferramentas oferecidas no curso de Gestão Ambiental para a realização deste trabalho.

Referências

ABNT, Associação Brasileira de Normas Técnicas. *ABNT-NBR 9800*. 1987.

AMORIM, E. L. C. *Desempenho de reator anaeróbio de leito fluidificado operado sob condições de aumento progressivo de carga orgânica no tratamento de fenol*. São Carlos. Dissertação (Mestrado). EESC-SHS, Universidade de São Paulo. 167p. 2007.

ANDRADE, J. F. *Desenvolvimento, modelagem e controle de uma planta de lodos ativados para tratamento de efluentes contendo fenol*. Uberlândia. Dissertação (Mestrado). UFU, Universidade Federal. 153 p. 2004.

APHA, *Standard Methods for the Examination of Water and Wastewater, 21th Ed.*, American Public Health Association, 2005.

BAE, B. et al. *Kinetics of multiple phenolic compounds degradation with a mixed cultured in a continous-flow reactor*. Water Environment Research. V. 67. p. 215-223. 1995.

BOLAÑOS. R. M. L., et al. *Phenol degradation in horizontal-flow anaerobic immobilized biomass (haib) reactor under mesophilic conditions*. Water Science Technology. v. 44. n. 4, p. 167-174, 2001.

BOLAÑOS, R. M. L. *Tratamento de fenol em reator anaeróbio horizontal de leito fixo (RAHLF) sob condições mesofílicas*. São Carlos. Tese (Doutorado). EESC-SHS, Universidade de São Paulo. 135p. 2001.

CHERNICHARO, C. A. L. *Princípios do tratamento biológico de águas residuárias. Vol. 5. Reatores anaeróbios*. Belo Horizonte, Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental – UFMG, 1997.

CONAMA, Conselho Nacional de Meio Ambiente. *Resolução CONAMA nº 357, de 17 de março de 2005*. DOU Nº 53, de 18 de março de 2005, Seção 1, p. 58-63.

CONAMA, Conselho Nacional de Meio Ambiente. *Resolução CONAMA nº 397, de 03 de abril de 2008*. DOU Nº 66, de 07 de abril de 2008, p. 68-69.

COPAM, Conselho Estadual de Política Ambiental. *Deliberação Normativa Conjunta COPAM/CERH-MG N.º 1, de 05 de Maio de 2008*. DOU de Minas Gerais de 13 de maio de 2008.

COSTA, S. R. A. *Remoção de fenol em reator anaeróbio de leito fluidificado de carvão ativado*. São Carlos. Tese (Doutorado). EESC-SHS, Universidade de São Paulo. 1994.

DAMIANOVIC, M.H.R.Z. *Degradação de pentaclorofenol (PCP) em reatores anaeróbios horizontais de leito fixo (RAHLF)*. Tese (Doutorado). EESC-SHS, Universidade de São Paulo. 1997.

DIEZ, et al. *Operational Factors and Nutrient Effects on Activated Sludge Treatment of Pinus radiata Kraft mill*. Wastewater Bioresource Technology. v. 83, p.131-138, 2002.

FANG, H. H. P. et al. *Anaerobic degradation of phenol in the wastewater at ambient temperature*. Water Science and Technology. v. 49, n. 1, p. 95-102, 2004.

MAIORANO, A. E. et al. *Influência das condições de aeração no tratamento de efluentes fenólicos com biofilmes em reator aeróbio*. . Revista de Engenharia Sanitária e Ambiental. v. 10, n. 4, p. 285-289, 2005.

MARTINELLI, F. R., SILVA, E. L. *Estudo de biofilme em partículas suporte para reator anaeróbio de leito fluidificado na degradação de fenol*. In: II Seminário do projeto temático. São Carlos. EESC-SHS, Universidade de São Paulo. p. 194-201, 2003.

METCALF & EDDY. *Wastewater Engineering: Treatment, disposal and reuse*. 3a. Ed. New York: McGraw Hill. 1334p, 1991.

RODRIGUES, K. A. et al. *Influência da glicose sobre o consumo de fenol por Aspergillus Níger AN 400 em reatores em batelada*. Revista de Engenharia Sanitária e Ambiental. v. 12, n. 2, p. 222-228, 2007.

SAPIA, P. M. A. & MORITA, D. M. *Critérios de recebimento de efluentes não domésticos em sistemas públicos de esgotos: uma análise crítica*. Revista de Engenharia Sanitária e Ambiental. v. 8, n. 3, p. 145-156, 2003.

SILVA, E. L. *Tratamento aeróbio de fenol em leito fluidificado trifásico*. São Carlos. Tese (Doutorado). EESC-SHS, Universidade de São Paulo. 425p., 1995.

WILBERG, K. Q. et al. *Removal of phenol by enzymatic oxidation and flotation*. Brazilian Journal of Chemical Engineering. v. 17, n. 4-7, 2000.

VEERESCH, et al. *Treatment of phenol and cresols in upflow anaerobic sludge blanket (UASB) process a review*. Water Research. v. 39. p. 154-170. 2005.

VON SPERLING, M. *Princípios do tratamento biológico de águas residuárias. Lodos ativados*. Belo Horizonte, Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental – UFMG, 1997b.

Diversidade de Saberes: diálogos e confluências

É com prazer que apresento mais um número da Revista IDEA. Fruto da persistência daqueles que têm sabido resistir aos obstáculos às publicações acadêmicas, a revista tem exercido um papel significativo no incitamento ao saudável exercício da reflexão científica, crítica e pluralista. Nesta edição, com uma coletânea de sete textos, os artigos discorrem sobre os mais variados temas e enfoques, envolvendo as áreas de Antropologia, Design, Direito e Publicidade. Essa diversidade de temas e áreas corrobora o objetivo da IDEA, qual seja, “divulgar estudos e relatos de pesquisas, nos vários campos do conhecimento” e condiz com a sua missão que é a de “fomentar a produção e a disseminação do conhecimento científico em diversas áreas”. Os textos aqui reunidos, submetidos em regime de fluxo contínuo, dão testemunho desse esforço para garantir a pluralidade da pesquisa, a pormenorização e a discussão de questões que atravessam as disciplinas do saber, para a produção do conhecimento.

O artigo de abertura, que traz o título “Da lógica utilitária à lógica simbólica”, coloca em cena as razões simbólicas que orientam a vida humana. A partir de uma análise comparativa dos mecanismos de funcionamento do sistema de mercado econômico nas sociedades industriais modernas e nas sociedades de base tradicionais estudadas pela antropologia, o articulista, como nomeia o seu artigo, destaca duas tendências vividas pelo pensamento social contemporâneo ao se debater entre o prático e o significativo (ou simbólico) e que serão desenvolvidas no desenrolar de sua argumentação.

Do lado prático, segundo o autor, a tendência se manifesta via utilitarismo como uma lógica do proveito material que governa a produção. Ela expressa formas de atividade econômica através das quais os homens transformam produtivamente o mundo de uma maneira instrumental. Trata-se de uma visão naturalista que concebe a cultura como o modo humano de adaptação à natureza.

Contrapõe-se a essa forma de razão prática, a razão simbólica, a qual toma como qualidade distintiva do homem não o fato de viver num mundo material, mas de fazê-lo de acordo com um esquema significativo criado por ele próprio. Trata-se de pensar a ação humana no mundo mediada pela cultura que ordena a experiência prática.

Seguindo essa linha de raciocínio, e apoiando-se em dois pensadores pioneiros no campo antropológico, Morgan e Boas, representantes da razão prática e da razão simbólica, respectivamente, o autor elabora uma consistente crítica à posição naturalista de cultura, mostrando muito claramente as consequências perversas de se crer na ideia segundo a qual as culturas humanas são formuladas em função da atividade prática.

Assumindo claramente a posição de Boas, que se nega a ver a cultura surgindo da natureza, como se aquela derivasse mecanicamente dessa, o autor aponta que não existe natureza pura, necessidade pura ou puros interesses sem que haja um ser culturalmente construído. Portanto, a análise da natureza social da ação humana não pode ignorar os significados simbólicos e socialmente construídos que informam essa ação.

Desse modo, conclui o articulista, ao invés de revelar significados incrustados em realidades objetivas, a tarefa da antropologia passa a ser a produção de relatos culturais que revelem as estruturas de significado de cada contexto específico, buscando a compreensão da forma como esses significados são construídos socialmente, uma vez que a vida em grupo é impossível salvo quando inserida em uma rede de símbolos significantes, o que torna lícito pensar, como quer Geertz, que “sem cultura não haveria homens” e o mundo permaneceria vazio de conteúdo.

Tratando também da produção simbólica de significados, mas caminhando por um outro viés, o texto “A produção de sentido no discurso da comunicação publicitária”, aborda o modo pelo qual o capitalismo contemporâneo realiza o processo de agregação de valores às mercadorias postas para o consumo, dotando-as de um valor específico - o valor simbólico -, e o papel da publicidade neste circuito.

Para isso, a autora, inicialmente, traça um panorama de alguns enfoques teóricos predominantes no campo das Ciências da Comunicação, desde o primeiro modelo teórico do processo de comunicação, inspirado em Aristóteles; passando por novos modelos, hipóteses e pesquisas cada vez mais sofisticados e relativizantes; até os enfoques mais atuais que têm privilegiado, de um lado, o estudo dos objetos comunicacionais em si mesmos (linha da Análise de Discurso e da Semiótica) e, de outro, aqueles que preferem considerar os objetos comunicacionais dentro de contextos mais amplos, recorrendo-se à sociologia, à economia, à ciência política (linha dos chamados Estudos Culturais).

A partir desse mapeamento, e relativizando o conceito de mercadoria, extraído de *O Capital*, de Marx, a autora dedica-se a mostrar como a publicidade cria, através dos processos de comunicação, um discurso que produz sentido, apresentando uma soma de valores simbólicos agregados ao produto, valores esses que animam o consumo e precipitam a realização do valor de troca de todas as mercadorias.

No percurso empreendido, fica evidente que esse valor simbólico é produzido fora da mercadoria. Ele é produzido no imaginário das pessoas. A mercadoria só concorre para realizar seu valor de troca conforme se converta em imagem, se converta em signo, pois, o que é consumido não é o objeto, é o signo dele. O valor do objeto, portanto, segundo a autora, não é mais definido apenas pelo trabalho nele corporificado, como queria Marx, mas pelo sistema social que faz dele signo de seus valores básicos tais como status, alegria, amor, segurança, etc. Este é o ponto central da sociedade capitalista: o signo e a mercadoria juntam-se para produzir a mercadoria-signo.

É nesta perspectiva, como pontua a articulista, que a publicidade se constitui como um fenômeno de sentido: ela desloca o objeto de sua função de uso para uma função de signo, atribuindo a ele um valor de troca simbólica, que transforma os objetos a portadores de significados sociais.

O discurso da comunicação publicitária, portanto, conclui a autora, não se constrói somente dentro dos estreitos limites do universo da Comunicação Social. A Publicidade não pode ser pensada fora dos quadros do sistema social que a gerou. Assim, não se pode entender seu discurso apenas como um arranjo eficaz de palavras, imagens e cores destinado a tornar um produto conhecido, mas pensá-lo como “um fato social”, uma vez que ele oculta e revela várias das formas da representação social.

Ainda no âmbito da comunicação e enfocando o Design Informacional, o artigo “Ergonomia aplicada ao design do sistema informacional de extintores de incêndio”, apresenta uma análise do sistema informacional de extintores de incêndio, com o objetivo de identificar problemas no processo de interação entre o homem e a interface do produto.

O estudo, que tem como parâmetro a ergonomia - ciência que estuda as maneiras de adaptar o trabalho ao trabalhador e o produto ao usuário -, destaca a necessidade de se projetar extintores de incêndios que portem sistemas informacionais mais eficientes no sentido de capacitar o usuário no combate de princípios de incêndio, considerando as fatalidades potenciais oriundas do insucesso dessa tarefa. As

informações gráficas dos extintores foram tomadas como exemplo prático para alertar sobre a necessidade de reformular produtos de uso público considerando os fatores humanos, tendo em vista os danos sociais potenciais oriundos de erros que poderiam facilmente ser evitados.

Através do levantamento de diversas questões, o autor mostra que a aplicação da ergonomia a um projeto de design está distante de ser mera intenção de atribuir valores estéticos que, por si só, se justificaria. Contudo, produtos que são concebidos a partir de estudos ergonômicos são dotados de maior capacidade efetiva no sentido de oferecer ao seu consumidor final, melhores condições de interação e execução da tarefa.

Para o autor, as empresas que ignoram a necessidade de investimento nesses profissionais estão fadadas a perder visibilidade mercadológica, tendo em vista que os indivíduos estão progressivamente dotados de maior conhecimento, tornando-os muito mais exigentes com relação a produtos que lhes garantam conforto, eficiência e resultado no menor tempo possível. O estudo sugere também soluções para a interface no intuito de agregar conforto, facilidade e segurança aos usuários aos quais o produto se destina.

Na sequência, a coletânea traz o bloco das Ciências Jurídicas, que nos brinda com quatro artigos, abordando diferentes temas e diferentes abordagens. O primeiro, “Aferição da miserabilidade segundo a lei 8.742/93: relativização do critério”, destaca o benefício da prestação continuada, um dos mecanismos mais importantes para o combate à pobreza e garantia dos mínimos sociais, a ser concedido às pessoas idosas ou portadoras de deficiência, que comprovarem não possuir meios de garantir a própria subsistência e nem de tê-la provida pela própria família.

A análise é feita sobre um viés legal, comparando diversas leis que regulamentam a Assistência Social, bem como a Jurisprudência, observando o posicionamento dos tribunais em diversos julgados. Essa análise permite aos autores contrapor a Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), que estabelece como critério para a concessão do referido benefício, uma renda mensal per capita de, no máximo, um quarto do salário mínimo, a outras leis que regem a Assistência Social e estabelecem outros critérios para traçar a linha de pobreza, cujos valores são superiores a esse limite.

Os autores verificaram que o critério estabelecido pela Lei 8.742/93, embora objetivo, tem sido relativizado principalmente pela Jurisprudência, pois os tribunais têm

aplicado o limite de meio salário mínimo como critério para aferição de miserabilidade. Assim, o estudo conclui que o benefício de prestação continuada, previsto na Lei Orgânica da Assistência Social, deve ser concedido não somente às pessoas que possuírem renda de um quarto de salário mínimo, mas também quando a renda superar esse limite, devendo-se analisar em cada caso concreto, outros elementos que caracterizem a condição de miserabilidade, a fim de justificar a concessão do referido benefício.

Já o texto “Legitimação ativa do Ministério Público do Trabalho para propor Ação Civil Pública em defesa dos interesses individuais homogêneos dos trabalhadores” busca demonstrar a possibilidade dessa tutela, uma vez que, ainda existem barreiras técnicas que dificultam a atuação do Ministério Público do Trabalho em defesa dos interesses homogêneos por via de Ação Civil Pública. Frente a esta constação, e levando-se em conta a divergência de opiniões doutrinária e jurisprudencial quanto ao assunto, o autor analisa três teorias que fundamentam essa possibilidade: a teoria restritiva, que reduz a legitimação do Ministério Público à defesa exclusiva dos interesses difusos e coletivos; a teoria eclética, que admite condicionalmente a legitimação do Ministério Público para promover a Ação Civil Pública na defesa dos interesses individuais homogêneos; e a teoria ampliativa que proclama a legitimação ampla e irrestrita do Ministério Público para ajuizar tal Ação.

Entendendo a teoria eclética como a mais acertada, o autor conclui que ao Ministério Público deve ser reconhecida a legitimidade para o trato dos direitos individuais homogêneos, desde que se faça presente o requisito da relevância social, não bastando para desqualificar a pertinência da sua iniciativa a circunstância de serem tais direitos individuais disponíveis, bem como no caso de tratar-se de direito indisponível na acepção de que se entenda como tal aquele interesse qualificado pela lei como de ordem pública e de interesse social.

No artigo “Relevância da aplicação dos princípios da verdade material, impulso oficial e razoabilidade para a eficácia do processo administrativo”, os autores analisam a importância da conjugação desses três princípios aplicáveis ao processo administrativo, levando-se em consideração não apenas as suas peculiaridades, como também os métodos de interpretação utilizados para determinar o sentido e alcance das normas, de modo a contribuir efetivamente com a tomada de decisões na via procedimental perante

a Administração Pública. Para isso, relacionam esse conjunto de princípios à Lei Geral do Processo Administrativo Federal, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal Direta e Indireta, e que afetou a aplicação e a teorização dos princípios aplicados a esse tipo de processo, e verificam se realmente as autoridades estão colocando em prática os preceitos preconizados por esses três princípios em suas atividades.

Ganha destaque na análise, a demonstração do uso prático dos princípios da verdade material, do impulso oficial e da razoabilidade, através da seleção de julgados, tanto nos processos judiciais quanto nos administrativos, os quais expõem o pensamento das autoridades julgadoras, estando todos eles baseados nos princípios analisados. Isto porque, segundo ainda os autores, é praticamente impossível imaginar a Administração exercendo suas funções sem colocar em prática o uso desses princípios, possibilitando a discussão de valores e não simplesmente aplicando a letra fria da lei.

Através do processo administrativo os particulares deixam sua posição de expectadores para se tornarem verdadeiros colaboradores da função pública. E, justamente por ter suas peculiaridades, o processo administrativo permite a aplicação desses três princípios: o princípio da verdade material, que retira o julgador de sua inércia e permite que ele busque a verdade sem para isso precisar da motivação dos interessados e os princípios do impulso oficial e da razoabilidade, que garantem que o processo administrativo seja um verdadeiro instrumento de justiça, conferindo rapidez e eficiência aos procedimentos. A aplicação desses três princípios conjuntamente, permite que os cidadãos, como titulares do direito, não fiquem em uma posição passiva perante os processos administrativos, mas que assumam seu papel de participantes ativos na atividade administrativa.

Contestando a validade de uma postura legalista do direito, segundo a qual somente as regras expressas deverão ser tidas como válidas, os autores concluem que o ordenamento jurídico é um sistema aberto e em constante modificação, sendo composto por normas, sejam elas regras ou princípios, estando em contínuo contato com as forças atuantes na sociedade e se adaptando a todo instante aos problemas jurídicos que vão surgindo.

Por fim, no texto “Ruptura do paradigma: a proporcionalidade no princípio da supremacia do interesse público”, os articulistas, partindo da constatação de que o Direito Administrativo advem de inúmeras mudanças de interpretações, teorias e

interesses, analisam um dos paradigmas clássicos do Direito Administrativo - o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Privado -, propondo a sua ruptura, face aos preceitos individuais preconizados pela Constituição Federal, que vigora como alicerce da atividade administrativa.

A partir de uma análise conjuntural do princípio do interesse público à luz da Constitucionalização do Direito Administrativo, os autores mostram a inconsistência teórica desse princípio e sua incompatibilidade constitucional, considerando-se que a Constituição Federal, chamada de Carta Cidadã, outorgou à Administração prerrogativas a fim de atingir o interesse público, mas também garantiu aos cidadãos direitos individuais, os quais devem ser rigorosamente respeitados por todos, inclusive pelo administrador público, por mais que este tenha o dever precípua de buscar a satisfação de um interesse coletivo. Fazer com que o interesse público prevaleça em todas as situações significa colocar em risco os direitos fundamentais do homem.

Além disso, argumentam os autores, a visão preestabelecida de preponderância do interesse público não enfatiza a justiça do caso concreto, o que seria admitir uma prerrogativa administrativa abstrata e insegura ao particular. Consideram, também, que o princípio da supremacia não pode ser invocado em todas as hipóteses, tendo em vista que esse princípio tem sido utilizado com a finalidade de justificar atos que nem sempre correspondem ao interesse público, mas tão somente, a interesses pessoais de um grupo seleto de administradores.

Seguindo essa linha de raciocínio, os autores rejeitam a tese da existência uma regra geral de supremacia absoluta e defendem que a atividade administrativa deve pautar-se no dever de ponderação, aplicado através do postulado da proporcionalidade, garantindo a efetivação máxima dos interesses em conflito e edificando, com esta lógica, a decisão administrativa. Para eles, a proporcionalidade objetiva moldar os interesses contrapostos sem excluir totalmente um em detrimento da efetivação do outro. Desse modo, na medida em que se protege o interesse particular, expresso constitucionalmente, estar-se-ia realizando também o interesse público e ambos coexistiriam e conviveriam harmoniosamente. Essa é a lógica do ordenamento jurídico a qual a função administrativa deve ser pautada em respeito à Constituição Federal.

Aliando-se a uma corrente doutrinária moderna, os autores concluem que o princípio da supremacia do interesse público deve ter uma aplicação limitada, bem como, deve ser pautado no princípio da razoabilidade e proporcionalidade incumbindo

ao administrador ponderar os interesses em jogo, uma vez que o particular deve ser reconhecido como um ser social possuindo legítimas prerrogativas individuais.

Esperamos mais uma vez que este espaço de divulgação, já consolidado, possa levar à comunidade acadêmica não apenas os resultados de trabalhos científicos, possibilitando, assim, o conhecimento do que se faz e do que se passa pelos nossos meios de produção científica e intelectual, mas, sobretudo, a oportunidade de estimular e ampliar a reflexão teórica, o debate de ideias e a produção do conhecimento.

Um agradecimento a todos que se dispuseram a socializar seus estudos, trabalhos e pesquisas.

Vanda Cunha Albieri Nery
Prof^a Dr^a do Curso de Design Esamc/Uberlândia

ERGONOMIA APLICADA AO DESIGN DO SISTEMA INFORMACIONAL DE EXTINTORES DE INCÊNDIO

ERGONOMICS APPLIED TO THE DESIGN OF FIRE EXTINGUISHERS' INFORMATION SYSTEM

Christofer Ramos da Silva¹

Resumo: Este artigo apresenta a análise do sistema informacional de extintores de incêndio, utilizando a ergonomia como parâmetro, com o objetivo de identificar problemas no processo de interação entre o homem e a interface do produto. O foco do estudo teve sua gênese na necessidade de projetar extintores de incêndios que portem sistemas informacionais mais eficientes no sentido de capacitar o usuário no combate de incêndio, considerando as fatalidades potenciais oriundas do insucesso da tarefa em questão. O estudo também sugere soluções da interface no intuito de agregar conforto, facilidade e segurança aos usuários aos quais o produto se destina.

Palavras-chave: Ergonomia Informacional; Sistema Informacional; Situação de Risco; Extintores de Incêndio.

Abstract: This article refers to the analysis of fire extinguishers' information system, basing on the ergonomics, with the purpose of identifying problems in the process of interaction between men and the product's interface. The study's focus had its genesis in the need of projecting fire extinguishers that berry more efficient information systems, to capacitate the user during the fire fighting, considering the potential fatalities that derives from the failure of the mentioned task. It also provides solution suggestions of the interface by adding comfort, easiness and safety to the users for which the product is intended.

Keywords: Information Ergonomics; Information System; Risk Situation; Fire Extinguishers.

1. Introdução

Ao observarmos a história, nos deparamos com incontáveis registros de como o homem cria e aprimora ferramentas com a finalidade de auxiliá-lo na realização de tarefas cotidianas. Desde as civilizações mais primitivas até os dias atuais o ser humano sente a necessidade de criar, no intuito de otimizar seu trabalho e tornar a vida o mais confortável possível. O avanço tecnológico cada vez mais rápido, aliado aos incansáveis estudos da ciência, oferece ao homem contemporâneo potenciais criativos imensos capazes de transformar, numa velocidade impressionante, a maneira como os indivíduos lidam com as mais diversas ferramentas e os impactos sociais derivados dessas ações.

¹ Graduado em Design Gráfico pela Escola Superior de Administração, Marketing e Comunicação (ESAMC) - Uberlândia/MG. E-mail: ch.rds@live.co.uk

Os objetos que utilizamos no dia a dia carregam, progressivamente, características que visam o conforto, maior efetividade e segurança nos processos de utilização. A competitividade mercadológica, condição atual em um mundo globalizado, tem oferecido ao consumidor produtos cada vez mais fáceis de usar através do trabalho e do estudo de designers e projetistas das mais variadas áreas. Hoje, é praticamente impossível que uma empresa consiga se diferenciar no mercado sem utilizar o conhecimento de profissionais capacitados que possam atribuir características que facilitarão o uso dos produtos.

Considerando a importância que tais características exercem sobre como as ferramentas cotidianas serão usadas, no sentido de facilitar ou dificultar seu uso, julga-se necessário o desenvolvimento de estudo utilizando as teorias disponíveis para atingir resultados o mais eficiente possível. Essa importância se evidencia nos processos que envolvem riscos e prejuízos potenciais para o indivíduo, como por exemplo, o manuseio de um extintor de incêndio, que se estabelece como tarefa situacional de alto risco, onde fatores psicológicos, além de outros, se envolvem, afetando a eficácia da execução.

A ergonomia talvez seja o estudo mais adequado ao processo de produção de ferramentas eficazes, oferecendo facilidade, segurança e conforto ao usuário. Abordando estudos científicos e interdisciplinares a ergonomia é capaz de oferecer ao designer, parâmetros extremamente relevantes ao processo de produção dos objetos de uso humano.

Tendo em vista a importância de se produzir produtos baseados na real necessidade do usuário, utilizando a ergonomia como principal abordagem, este artigo utilizará como objeto de estudo as informações gráficas instrucionais contidas no extintor de incêndio, considerando ser um utensílio cuja tarefa, ou seja, o combate de incêndio, envolve demasiado risco e seu manuseio incorreto pode implicar em fatalidades.

Apesar da questão abordada até aqui ser de grande relevância, identificou-se carência em sua exploração, ponto que culminou na necessidade do desenvolvimento deste artigo na intenção de oferecer ao usuário melhores condições para interpretação da informação presente nos rótulos de extintores de incêndio, capacitando o maior número de indivíduos a tomar decisões apropriadas numa situação que envolve estresse e risco.

2. Ergonomia

No fim da metade do século XX um grupo de cientistas e pesquisadores reuniu-se na Inglaterra com o objetivo de discutir e tornar formal a existência dessa nova aplicação

interdisciplinar da ciência, adotando o nome de Ergonomia² e fundando a Ergonomic Research Society. Nos Estados Unidos atribuíram a denominação Human Factors (Fatores Humanos), contudo, atualmente já aceitam o termo Ergonomia como sinônimo.

Na condição de teoria interdisciplinar, “a Ergonomia baseia-se em conhecimento de outras áreas científicas, como a antropometria, biomecânica, fisiologia, psicologia, toxicologia, engenharia mecânica, desenho industrial, eletrônica, informática e gerência industrial” (DUL, 2004, p. 2). A explicação para tal inderdisciplinalidade é que a Ergonomia se aplica a todo processo de interação homem-sistema, demandando aprofundado estudo de todas as áreas que permeiam esse processo.

A Ergonomia possui diversas definições e áreas de aplicação, envolvendo o estudo de várias disciplinas que se relacionam no objetivo de tornar mais fácil, eficaz e seguro, o trabalho do ser humano, seja qual for a sua natureza.

A Ergonomia como ciência trata de desenvolver conhecimentos sobre as capacidades, limites e outras características do desempenho humano e que se relacionam com o projeto de interfaces, entre indivíduos e outros componentes do sistema. Como prática, a Ergonomia compreende a aplicação da tecnologia da interface homem-sistema a projeto ou modificações de sistemas para aumentar a segurança, conforto e eficiência do sistema e da qualidade de vida (HENDRICK, 1991 apud MORAES & MONT’ALVÃO, 2009 p. 20).

Segundo Hendrick (apud Moraes & Mont’Alvão (2009, p. 21), “a ergonomia atua tanto como teoria tecnológica substantiva quanto como teoria tecnológica operativa”. Como teoria tecnológica operativa, classificação que se aplica ao objeto de estudo deste artigo:

A Ergonomia objetiva, através da ação, resolver os problemas da relação entre homem, máquina, equipamentos, ferramentas, programação do trabalho, instruções e informações, solucionando os conflitos entre o humano e o tecnológico, entre a inteligência natural e a inteligência artificial nos sistemas homens-máquinas (HENDRICK, 1991, apud MORAES & MONT’ALVÃO, 2009 p. 21).

Moraes & Mont’Alvão (2009, p. 23-24) ainda classificam parâmetros ergonômicos baseados nos enfoques sistêmico e organizacional, nos quais, para o projeto desse artigo, identificam-se:

² Do grego *ergon* que significa trabalho e *nomos*, que significa regras, leis naturais (MURREL, 1965 apud IIDA, 2005, p. 5).

Informacionais: visibilidade, legibilidade, compreensibilidade e quantidade de informação, priorização e ordenação, padronização, compatibilização e consistência, componentes signícos - caracteres alfanuméricos e símbolos iconográficos -, de sistemas de sinalização de segurança ou de orientação, de painéis sinópticos, telas de monitores de vídeo e mostradores, de manuais operacionais e apoios instrucionais;

Cognitivos: compreensibilidade, consistência da lógica de codificação e representação, compatibilização de repertórios, significação das mensagens; processamento de informações, coerência dos estímulos, das instruções e das ações e decisões envolvidas na tarefa, compatibilidade entre a quantidade de informações, complexidade e/ou riscos envolvidos na tarefa; qualificação, competência e proficiência do operador.

Instrucionais: programas de treinamento, procedimentos de execução da tarefa; reciclagens e avaliações.

A aplicação da Ergonomia é fator essencial nas sociedades modernas inferindo impactos antropológicos porque transforma a maneira como o homem interage com os sistemas que são cada vez mais “pensantes”. Ciente da importância social da aplicação ergonômica, Dul (2004, p. 3) afirma que

a ergonomia pode contribuir para solucionar um grande número de problemas sociais relacionados com a saúde, segurança, conforto e eficiência” e que “a probabilidade de ocorrência dos acidentes pode ser reduzida quando se consideram adequadamente as capacidades e limitações humanas e as características do ambiente, durante o projeto do trabalho (DUL, 2004, p.3).

Nesse sentido, a ergonomia exerce significativo papel social atribuindo eficácia, segurança, facilidade e conforto ao usuário durante a interação com interfaces de sistemas de uso ordinário, e reduzindo a margem de acidentes e doenças (físicas e psicológicas) oriundas da fadiga causada por trabalho e tarefa inadequados e sistemas inapropriados.

3. Ergonomia Informacional

O problema em questão, ou seja, a carência de informações eficientes no rótulo de extintores de incêndio, está diretamente associado com a ergonomia informacional por se tratar de um sistema de informação. “A informação pode ser considerada uma transferência de energia que tenha algum significado em uma dada situação” (IIDA, 2005 apud TAKEDA; XAVIER; KOVALESKI, 2008, p. 3). Quando um indivíduo interage com uma interface ocorrem trocas de informações que resultarão na execução de uma tarefa, ou em seu

armazenamento para posterior uso. Se a informação presente na interface não for eficaz ao ponto de garantir que o usuário a interprete da forma como é esperada, ou se essa informação remete a mais de uma interpretação ou nenhuma, o sucesso da tarefa pode estar comprometido.

A ergonomia informacional é a disciplina envolvida na análise e design da informação com objetivo de instruir os usuários de maneira eficaz e eficiente, os processos e meios de trabalho, tendo como consequência a satisfação dos usuários respeitando suas diversidades em termos de habilidades e limitações (MELO, 2007 apud TAKEDA; XAVIER; KOVALESKI, 2008 p. 3).

Ou seja, numa situação de incêndio, o maior número de pessoas deve estar capacitada para extinguir o fogo, e isso inclui desde indivíduos com alto grau de conhecimento até aqueles não alfabetizados. Isso quer dizer que um extintor de incêndios deverá conter informações tão eficazes que possam ser entendidas até mesmo por pessoas que não sabem ler. A maior preocupação do designer responsável pelo projeto do sistema de informação deve ser atribuir à interface, características determinadas a partir das limitações e capacidades do usuário.

Uma mesma informação provavelmente não expressará um significado único e exclusivo para todas as pessoas e em quaisquer circunstâncias. Isso ocorre porque a mensagem informada traz consigo significações que serão somadas ao seu significado básico através de inúmeras associações feitas por cada indivíduo e em cada situação em particular (RAMOS & MARTINS, 2006, p.2).

É importante que, durante a concepção da informação, além dos fatores da mensagem, se considerem os fatores humanos, “pois a interpretação das mensagens visuais é influenciada, e possivelmente modificada por fatores psicológico, emocionais, cognitivos, culturais e pelas expectativas ambientais” (CAVALCANTI; SOARES; SPINILLO, 2004, p.4).

Ainda que a intenção do emissor reduza ao mínimo o campo semântico criado em torno de um signo, ou mesmo tenda a firmar a intenção do receptor sobre um único referencial, a informação transmitida não será totalmente denotativa, compreendendo também todos os processos de conotação. Embora seja aparentemente impossível privar totalmente uma informação de seu aspecto conotativo, o projeto de um sistema de informação eficaz terá, como premissa, de restringir ao mínimo as possibilidades de interpretação dessa informação (RAMOS & MARTINS, 2006, p. 2).

Melo classifica as informações visuais, a partir do modo como se esperam transmitir mensagens, da seguinte forma:

Mensagem reguladora (informa as regras vigentes no sistema); mensagem de indicação de condição segura (transmite informações em que o usuário poderá encontrar segurança numa emergência); mensagem de ação mandatória (ordena que o usuário obedeça às normas de segurança); mensagem de proibição (informa as ações que não são permitidas); mensagem de advertência ao risco (adverte aos usuários sobre o risco); mensagem de indicação de perigo (isolam áreas perigosas) (MELO, 2007 apud TAKEDA; XAVIER & KOVALESKI, 2008 p. 4).

Do mesmo modo, as formas como as mensagens visuais são apresentadas, se classificam em “verbal, quando constituída por caracteres alfanuméricos; e pictórico, quando constituída por imagens” (TWYLMAN, 1985 apud CAVALCANTI; SOARES; SPINILLO, 2004, p. 4). No caso do rótulo de um extintor de incêndios é possível aceitar as duas classificações.

Existem alguns conceitos ergonômicos que são atribuídos aos sistemas informacionais, cuja aplicação é de extrema importância, principalmente nos projetos de interface de produtos envolvidos em tarefas de emergência, como o extintor de incêndios, tais como a legibilidade e a leiturabilidade³ (EPSTEIN, 1995 apud MELO; CURSINO; SANTOS, 2007, p. 3).

Tais conceitos, aplicados ao projeto da interface do extintor de incêndios, garantem menor perda de tempo durante a leitura e interpretação das instruções de combate ao fogo. Em situações críticas que envolvem estresse e risco, o fator tempo pode ser decisivo culminando em fatalidades.

4. Ergonomia cultural e o usuário

Outro fator importante que deve ser levado em conta durante a transmissão da informação é a cultura, influenciador direto do comportamento e tomada de decisão. “Quando

³ Legibilidade[legibility]: é o termo usado para discutir a clareza na identificação de um texto. Diz respeito às características que possam facilitar ou dificultar a leitura das informações textuais.

Leiturabilidade[readability]: Qualidade que diz respeito ao conforto visual de um texto, o entendimento da mensagem. Depende da composição do texto e da página, da dificuldade do vocabulário, da estrutura frasal e do grau de abstração nas relações expressas nas palavras.

se trata do conjunto de ferramentas, atitudes etc., que todos os povos possuem, e são particulares a eles, temos a cultura” (CAVALCANTI; SOARES; SPINILLO, 2004, p. 4). O indivíduo, durante a execução da tarefa, utiliza seu repertório cultural, reservatório de toda informação recebida e registrada ao longo da vida, para codificar os signos e tomar as decisões pertinentes a ela.

“A ergonomia cultural é o ramo da ergonomia cuja abordagem considera situações e características baseadas na variedade cultural, aplicando isto ao sistema de design, implementação e avaliação” (SMITH-JACKSON; WOGALTER, 2002 apud CAVALCANTI; SOARES; SPINILLO, 2004, p. 5). Esse entendimento serve para esclarecer que nos processos comunicacionais, aquilo que possui determinado significado para o indivíduo de uma cultura pode não ter significado algum para outro ou carregar diversas outras significações noutras culturas.

Um exemplo claro dessa questão é o significado paradoxal da cor roxo nos diferentes países. Na Europa é associada ao luto e morte, enquanto nos Estados Unidos e outros países, remete ao misticismo e a seitas alternativas. Pode, também, significar prostituição em países do Oriente Médio.

Quando se trata de sistemas informacionais presentes em situações de risco essa questão se torna ainda mais crítica. Utilizando de outro exemplo prático: se as cores de permissão ou proibição forem utilizadas sem que suas convenções culturais sejam consideradas, o sucesso da tarefa terá grandes chances de ser comprometido. Isso acontece porque o usuário não conseguirá associar as cores aplicadas ao significado de proibição ou permissão.

Portanto, o designer deve se atentar aos significados culturais e desenvolver interfaces baseadas no target user, ou seja, aquele que irá utilizar o produto. Essa regra se aplica a ícones, índices, símbolos, vocabulários etc. Ignorar o contexto cultural é tornar o produto obsoleto.

5. Ergonomia aplicada ao rótulo de extintores de incêndios

Apesar dos extintores de incêndios serem raramente notados devido à utilização extraordinária, seu uso é extremamente importante para o combate ao fogo em caso de incêndio. É obrigatória sua presença em ambientes públicos fechados como hospitais, shoppings, condomínios residenciais e outros. Contudo, a grande maioria da população não sabe como utilizar de maneira apropriada esses equipamentos, tendo a necessidade de que,

pelo menos, sejam oferecidas informações suficientes que capacitem o usuário no momento de emergência.

Existem normas e diretrizes, como a Norma Regulamentadora do Ministério do Trabalho-23 (NR-23) que padroniza os procedimentos no que se refere ao combate de incêndios, entretanto, não apresenta regulamento quanto às representações gráficas dos procedimentos de uso dos extintores de incêndio. Algumas Normas Brasileiras (NBRs) da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) apontam especificações quanto à representação gráfica instrucional do uso de extintores, contudo, se restringem a padronização quanto aos ícones que representam as classes de fogo e as instruções. Desta forma, grande variação de layouts encontra-se disponível no mercado já que a produção fica por conta de cada fabricante (RAMOS; MARTINS, 2009, p. 3).

Tendo em vista que os rótulos presentes nos extintores de incêndio na condição de sistemas informacionais carregam inúmeros erros ergonômicos, portando potenciais consequências sociais, surge a necessidade de definir o problema de design a partir da contemplação sintetizada do objeto em estudo para dar início às posteriores análises sistematizadas. Como existem diversos modelos de rótulo devido à falta de padronização, foi escolhida uma amostra que identificou diversos erros ergonômicos (imagem 1).



Imagem 1 – Amostra de rótulo de extintor de incêndio.

Ao analisar as informações gráficas do extintor de incêndio, o que mais chamou a atenção no primeiro momento foi a falta de organização esquemática das informações, carecendo de hierarquia do conteúdo. Essa característica torna confusa sua interpretação, já que não oferece um processo lógico e intuitivo de leitura das informações, forçando que o usuário acesse até mesmo aqueles conteúdos que são dispensáveis no momento do combate de incêndio.

Identificou-se, também, um problema estético. As cores, os tipos, os símbolos gráficos e outros elementos que compõem o rótulo não se harmonizam e nem são atraentes para a leitura. Esse fator atribui desconforto ao usuário durante a interação com a interface.

Como se não bastassem os erros apresentados até aqui, o rótulo analisado ainda carrega grande número de características que empobrecem seu potencial significativo. Os ícones utilizados para representar as classes de fogo são de difícil entendimento e não remetem diretamente àquilo que desejam comunicar. Tendo em vista que qualquer indivíduo pode estar exposto ao risco de incêndio, a linguagem textual adotada ao longo do rótulo não faz parte do repertório cultural da grande maioria dos usuários potenciais, sendo de conhecimento restrito de profissionais da área. O background utilizado para compor o sistema informacional é o próprio produto, criando um contraste que interfere na legibilidade. O texto aplicado possui difícil leitura porque não obedece às regras que proporcionam boa legibilidade, essencial nesse tipo de produto.

O rótulo do extintor foi dividido em três partes: parte superior, intermediária, e inferior. Dessa forma é possível, de maneira analítica, apontar os erros e sugerir as alterações ergonômicas pertinentes, além de propor um esquema lógico que irá orientar melhor o usuário do produto.

Na parte superior, que é representada pela imagem 2, observamos que a impressão é de apenas uma cor, característica presente ao longo de todo o rótulo. Em um produto associado a tarefas de alto risco, como o extintor de incêndios, é importante que informações mais relevantes sejam destacadas de forma que o usuário perceba e evite ignorá-las. Os indivíduos analfabetos podem não interpretar símbolos como texto em negrito ou itálico, que, no caso da impressão de uma cor, são uma das poucas possibilidades de destacar informações. Isto ocorre porque se estabelecem como símbolos que sofrem influência de fatores culturais e são próprios daqueles que possuem a capacidade de ler.



Imagem 2 – Parte superior do rótulo do extintor de incêndios.

A classe de fogo para qual o extintor é destinado está descrita, junto com sua denominação e são respectivamente “ABC” e “Pó químico”. Considerando que o grande universo que poderá utilizar um extintor de incêndios desconhece esses termos, identifica-se a necessidade de criar signos mais eficientes que expressem melhor aquilo que se pretende comunicar, ou seja, o tipo de incêndio para o qual o extintor está capacitado a combater.

Esta, assim como as instruções de uso, é a informação mais importante do sistema informacional em questão. A não interpretação do signo desencadeará a execução não esperada da tarefa, considerando que, numa situação de risco, a pressão para tomada de decisão exercida sobre o usuário é crítica. Neste caso específico, o indivíduo poderá utilizar o extintor para tentar combater uma classe de fogo a que não se destina, podendo aumentar o incêndio ou se expor a risco maior.

O peso do produto também está descrito na parte superior, região de alta hierarquia que deveria conter apenas informações estritamente relevantes para a execução da tarefa de combate a incêndio. É mais apropriado que informações desse tipo estejam colocadas em regiões com menor hierarquia, como as destinadas a características do produto, por exemplo. Desta forma, é possível fazer com que o usuário esteja envolvido apenas com informações pertinentes para a situação de risco em questão.

Na parte intermediária (imagem 3), encontram-se as instruções de uso representadas textual e pictoricamente, e ícones que objetivam informar sobre os tipos de fogos que poderão ser combatidos com aquele extintor.



Imagem 3 – Parte intermediária do rótulo do extintor de incêndios.

A primeira questão problemática identificada nesta parte do rótulo é a falta de hierarquia informacional. Os ícones que representam os tipos de fogo para o qual o extintor é destinado se encontram nesta região, apesar da tentativa de transmissão desta mesma mensagem já ter sido identificada anteriormente, no topo, na forma de texto. Neste caso, a forma mais apropriada seria reunir estas duas manifestações do mesmo significado na parte superior do rótulo, fornecendo ao usuário uma possibilidade mais rápida de entender o tipo de fogo que poderá combater com aquele extintor. As informações instrucionais devem vir imediatamente após. Desta maneira, o usuário terá à sua disposição, na parte superior, todas as informações pertinentes para a ideal execução da tarefa, ou seja, apenas os subsídios informacionais necessários para tomar as decisões apropriadas, no menor tempo de leitura possível.

Contudo, hierarquizar as informações apenas não é suficiente. Os símbolos utilizados para representar as tarefas e informar a classe de incêndio apresentam problemas de legibilidade em consequência do extremo contraste causado pela utilização da cor do próprio produto como plano de fundo e da impressão em cor única. A falta de legibilidade também se aplica às informações textuais de todo o rótulo e interfere na capacidade de interpretação do signo pelo usuário.

Legibilidade é a facilidade com que o usuário consegue discernir o tipo e/ou o elemento gráfico na interface, e baseia-se na relação do tom da forma com o fundo e na capacidade de distinguir as letras e/ou os elementos entre si. Para que possam ser interpretados, as letras e/ou os elementos terão que ser bem identificados (SOUSA, 2002 p.15).

É importante considerar a relação custo-benefício de se utilizar a impressão em quatro cores. Apesar de ser um processo que eleva o custo do produto, suas vantagens são maiores, no sentido de oferecer ao designer condições melhores, potencializando a efetividade do sistema informacional. É possível, através desse processo de impressão, aplicar informações pictóricas utilizando imagens em estilo fotográfico que, segundo Araújo & Spinillo (2007, p. 2, apud SPINILLO, 2002), “trazem um alto grau de naturalismo e um baixo contraste tonal”, ou seja, apropriar o sistema informacional de signos que remetem melhor à realidade, capacitando até mesmo indivíduos analfabetos a interpretá-los.

Além da questão de legibilidade oriunda da limitação tecnológica, identifica-se ainda presença marcante de processos conotativos nos pictogramas. Os ícones utilizados para representar as tarefas e as classes de fogo não são capazes de transmitir de maneira efetiva o que se espera. Isto acontece, na maioria das vezes, porque o designer ignora a necessidade de permear pelo repertório cultural dos usuários alvo do produto, culminando em interfaces obsoletas porque não portam signos passíveis de interpretação clara.

Informações de proibição e permissão, extremamente importantes em sistemas informacionais que envolvem risco, não são transmitidas de forma clara, podendo culminar em tarefas inapropriadas. Através da utilização de signos que são fortemente associados à nossa cultura, como o verde, para representar permissão, e o vermelho, para proibição, possibilidades conotativas serão reduzidas.

De maneira similar, as informações textuais carregam problemas ergonômicos que dificultam a leitura e interferem na ideal interpretação da mensagem. Segundo a definição de Sousa (2002, p. 16), a leiturabilidade “é afetada pelo tipo de letra escolhido, o corpo da letra, o espaço entre letras e palavras, o comprimento das linhas do texto e pelo entrelinhamento”. Identifica-se utilização de caixa alta em texto corrido ao longo do sistema informacional em questão, o que, para Sousa (2002, p. 16), é inapropriado. “Texto todo composto em caixa alta atrasa a leiturabilidade e ocupa aproximadamente mais 50% do espaço”.

O autor sugere a utilização de caixa alta apenas em títulos, subtítulos e legendas de figuras, limitando o texto corrido a caixa baixa por terem formas mais distinguíveis devido às suas ascendentes e descendentes, aplicando letra maiúscula apenas no início de frases para facilitar a orientação de quem lê. É necessário, também, evitar justificar o texto porque aumenta os espaços entre letras e palavras, e impede a formação de grupos que garantem conforto e facilidade de leitura. “O espacejamento entre letras deve ser feito de modo a que as palavras formem pequenos grupos, mas sem que as letras desses grupos pareçam demasiado juntas” (SOUSA, 2002, p. 17).

Outro fator que influencia a leitura, ainda segundo Sousa (2002, p. 17), é o espaçamento entre linhas que “nunca deve ser menor do que o espaço entre as palavras, porque se tal acontecer, o olho do leitor tem tendência a ‘cair’ através do espaço entre as palavras das linhas seguintes”. O tamanho da coluna também determina a facilidade de leitura, e “é aconselhável manter a largura do texto corrido entre 156 e 312 pontos” (SOUSA, 2002, p. 17), isto porque “o olho consegue ver ou ler uma linha com 288 pontos de comprimento e encontrar o início da linha seguinte com apenas um piscar de olhos” (SOUSA, 2002, p. 17).

É possível notar a presença de palavras e termos técnicos ao longo das informações instrucionais de uso. No extintor em análise, identificamos palavras como “cavilha” e “manípulo”, que não são de conhecimento comum, dificultando o entendimento por parte da grande maioria dos usuários que não estão familiarizados com tais signos. O designer responsável por gerar a interface de um extintor de incêndios deve adotar uma linguagem simples e fácil de ser compreendida pelo maior número de indivíduos, abrindo mão de vocabulário técnico e que poderá ser interpretado apenas pela minoria; além de associar as informações textual e pictórica, atribuindo, desta maneira, maior efetividade na interpretação e oferecendo menor tempo para execução da tarefa de risco.

A parte inferior do rótulo (imagem 4) deve ser destinada somente a informações de menor relevância durante a tarefa de risco, ou seja, aquelas que o usuário não precisará acessar para se capacitar no combate ao incêndio que estará exposto. É o local ideal para informar sobre características do produto, fabricantes e distribuidores, além das precauções de armazenagem, entre outras.



Imagem 4 – Parte inferior do rótulo do extintor de incêndios.

De maneira geral, o designer deve ainda se preocupar em aplicar métodos e normas técnicas que irão evidenciar o sistema informacional em seu aspecto estético, proporcionando um layout limpo, com cores que se harmonizam, tipos de letras e imagens escolhidos conceitualmente.

Existem ainda outros agravantes provenientes de problemas informacionais que envolvem os extintores de incêndios e não estão presentes no rótulo. A sinalização do local também é fator que pode contribuir para o sucesso ou fracasso da tarefa se não for tratada com atenção no momento de sua projeção. Geralmente, a sinalização possui o papel de informar onde estão os extintores de incêndios para que o usuário possa localizá-los imediatamente em caso de sinistro. Entretanto, estes sistemas informacionais também encontram barreiras no momento de transmissão da mensagem.

Já existem sistemas de sinalização de incêndio muito bem estruturados que emitem códigos sonoros e visuais através de iluminação de emergência, podendo ser acionados pela identificação automática de fumaça. Esses comportamentos mecânicos oferecem ao homem agilidade de interpretação da mensagem, permitindo que ações de segurança sejam executadas no menor tempo possível. Entretanto, esses sistemas falham, no sentido de que o indivíduo é informado apenas sobre as rotas de saída de emergência e sobre a localização dos extintores, ou seja, o usuário não recebe informação imediata sobre o tipo de incêndio no qual o extintor é destinado. O extintor universal (ABC - Pó Químico) nem sempre é o ideal, dependendo do material do combustível, demandando um produto de classe específica. O sistema seria mais eficiente se dotasse, por exemplo, a capacidade de informar a distância, através da iluminação, diferenciando por cores as classes dos extintores. Dessa forma, o usuário se direcionaria imediatamente até o extintor cuja classe fosse específica para o material em combustão, eliminando o tempo que seria gasto na verificação individual dos produtos disponíveis no local do sinistro.

O designer não deve se limitar à interface que projeta. É necessário estudar todos os fatores que poderão influenciar na interação com o sistema informacional, desde o usuário até o passo a passo da tarefa a ser executada. Um fator importante a ser considerado e que poderá afetar a capacidade de leitura do rótulo do extintor é a altura que o produto será colocado, já que a maioria pode ser encontrada fixada na parede, apesar de ser possível encontrá-los disponíveis, também, em carrinhos, facilitando o transporte.

No caso de extintores fixados na parede, o ideal seria a existência de normas e padrões nacionais, que estabelecessem a altura ideal para que as informações disponíveis no extintor

pudessem ser lidas sem esforço, e que considerassem as características culturais, como por exemplo, a altura média dos indivíduos.

6. Considerações Finais

Através das questões levantadas, conclui-se que a aplicação da ergonomia a um projeto de design está distante de ser mera intenção de atribuir valores estéticos que, por si só, se justificaria. Contudo, produtos que são concebidos a partir do estudos dos fatores humanos são dotados de maior capacidade efetiva no sentido de oferecer ao seu consumidor final, melhores condições de interação e execução da tarefa.

As empresas que ignoram a necessidade de investimento nesses profissionais estão fadadas a perder visibilidade mercadológica, tendo em vista que os indivíduos estão progressivamente dotados de maior conhecimento, tonando-os muito mais exigentes com relação a produtos que lhes garantam conforto, eficiência e resultado no menor tempo possível. Contudo, quando diz respeito a produtos essenciais na sociedade e que influenciam diretamente o coletivo, o que em contexto individual poderia ser considerado como luxo, adquire significado oposto se estabelecendo como indispensável.

As informações gráficas dos extintores de incêndios foram tomadas como exemplo prático para alertar sobre a necessidade urgente de reformular produtos de uso público considerando os fatores humanos, tendo em vista os danos sociais potenciais oriundos de erros que poderiam facilmente ser evitados, diante do nível científico e tecnológico que a humanidade se encontra.

Por fim, a partir das análises realizadas ao longo desse artigo é possível projetar o rótulo de um extintor de incêndios capaz de oferecer ao usuário informações ideais para capacitá-lo a combater incêndios de pequeno porte, reduzindo o tempo de interpretação dessas informações, e reduzindo as conotações, redundâncias, termos e pictogramas inapropriados.

Referências

ARAUJO, J. L.; SPINILLO, C. G.; SOARES, M. Ergonomia informacional na sinalização de segurança para emergência de incêndio proposta pelo CBPMESP. In: *Anais do 7º ErgoDesign - Congresso Internacional de Ergonomia e Usabilidade de Interfaces Humano-Tecnologia*, 2007. Balneário Camboriú : Univali, 2007. v. 1.

CAVALCANTI, J.; SOARES, M.; SPINILLO, C. G. . Sinalização de segurança: um enfoque da ergonomia informacional e cultural. In: *6º Congresso Brasileiro de Pesquisa e Desenvolvimento em Design*. São Paulo, 2004.

DUL, Jan. *Ergonomia prática*. São Paulo: Edgard Blucher, 2004.

IIDA, Itiro. *Ergonomia: projeto e produção*. São Paulo: Edgard Blucher, 2005.

MELO, C. V. A. de; CURSINO, R. M.; SANTOS, V. M. V. Estudo da ergonomia informacional sobre o uso de mapa de riscos e sinalizações voltadas as rotas de fuga existentes numa planta de processamento. In: *XXVII Encontro Nacional de Engenharia de Produção*. Foz do Iguaçu, 2007.

MORAES, A. & MONT'ALVÃO, C.M. *Ergonomia: conceitos e aplicações*. Rio de Janeiro: 2AB, 2009.

RAMOS, D. T. F.; MARTINS, L. B. Ergonomia no design de sistemas de informação: sugestão de desenvolvimento de um esquema informacional para extintores de incêndio. In: *6º ERGODESIGN - Congresso Internacional de Ergonomia e Usabilidade de Interfaces Humano-Tecnologia-Produtos, Informação, Ambiente Construído, Transporte*. Bauru, 2006.

SOUSA, Miguel. *Guia de tipos - Métodos para uso das Fontes de PC*. out. 2002. [s.l.: s.n]. Disponível em <<http://www.infoamerica.org/museo/pdf>>. Acesso em 29 de maio de 2012.

TAKEDA, F.; XAVIER, A. A. P.; KOVALESKI, J. L. Ergonomia Informacional: Sistemas de Informação e Comunicação na Gestão de Riscos de Acidentes Numa Planta de Abate de Frangos. In: *XV SIMPEP - Simpósio de Engenharia de Produção*, Bauru, 2008.

RELEVÂNCIA DA APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA VERDADE MATERIAL, IMPULSO OFICIAL E RAZOABILIDADE PARA A EFICÁCIA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

RELEVANCE OF THE APPLICATION OF THE PRINCIPLES OF MATERIAL TRUTH, OFFICIAL IMPULSE, RULE OF REASON IN THE ADMINISTRATIVE PROCESS

Camila Fernandes Santos Bernardes¹

Luiz Carlos Figueira de Melo²

Resumo: O trabalho tem por escopo identificar e analisar alguns dos princípios aplicáveis ao processo administrativo, levando em consideração as suas peculiaridades. Pretende-se promover o aprofundamento científico dos princípios da verdade material, do impulso oficial e da razoabilidade nas questões debatidas no processo administrativo, demonstrando a importância deste conjunto de princípios, relacionando-os à lei 9.784/99, a qual afetou a aplicação e a teorização dos princípios aplicados a esse tipo de processo. Além disso, esse artigo almeja verificar se realmente as autoridades estão colocando em prática os preceitos preconizados pelo conjunto desses princípios em suas atividades, demonstrando de que forma a conjugação dos citados princípios contribuem para a eficácia do processo administrativo.

Palavras-Chave: Princípios; Processo Administrativo; Verdade Material; Impulso Oficial; Razoabilidade.

Abstract: The aim of this article is the identification and the analysis of the principles of administrative process, considering their peculiarities, in order to contribute effectively to decision making in the procedural way before the Public Administration. In a specific way, this research search to carry through the scientific deepening regarding the principles of the material truth, of the official impulse and of the reasonable in the debated questions of public interest in the administrative proceeding, demonstrating the importance of this set of principles, presenting how the new law of the Administrative process (9.784/99), that affected the application of these principles applied to the administrative proceeding, and if really does the authorities placing in practical its rules in its activities.

Keywords: Principles; Administrative process; Material truth; Official impulse; Rule of reason.

1. Introdução

A presente pesquisa pretende analisar a importância da conjugação de três princípios aplicáveis ao processo administrativo: verdade material, impulso oficial e razoabilidade. A

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduada em Direito Público e Direito Ambiental pela Universidade Anhanguera-Uniderp. E-mail: camilaprojeto@yahoo.com.br.

² Doutor em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor da Universidade Federal de Uberlândia nos cursos de Graduação e Pós-Graduação. E-mail: figueiramelo@uol.com.br.

problemática acerca da aplicação de princípios do processo administrativo já é o centro de algumas discussões doutrinárias, dada a sua modernidade e relevância prática, principalmente após o advento da Lei Geral do Processo Administrativo Federal 9.784, de 29 de janeiro de 1999, a qual regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal Direta e Indireta.

No campo mais específico, este artigo tem como proposta pesquisar a forma com que os princípios da verdade material, impulso oficial e razoabilidade são disciplinados e de que maneira devem ser aplicados no processo administrativo de forma a permitir que a Administração Pública busque aquilo que é realmente verdade, não ficando restrita às provas trazidas pelas partes, mas é claro, utilizando meios racionalmente aceitos para isso.

Terá também como objetivo apresentar de que maneira a nova lei do Processo Administrativo 9.784/99 afetou a aplicação e a teorização destes princípios aplicados ao processo administrativo e se realmente as autoridades estão colocando em prática os seus preceitos em suas atividades. Além disto, almeja-se o avanço pessoal e técnico, individual e institucional, o qual se vislumbra por meio da pesquisa, visando uma maior criticidade perante o assunto e buscando encontrar as vantagens e dificuldades da atual aplicação destes princípios do processo administrativo.

A visão de determinado ordenamento jurídico como um verdadeiro sistema só pode ser devidamente concebida se todo o aparato desse conjunto de regras mantiver sua base apoiada nos princípios que os originaram e organizam. O Direito não é apenas o conjunto sistematizado das regras vigentes, pois senão seria uma espécie de sistema fechado, não receptivo às alterações sociais.

O ordenamento jurídico deve ser composto de outros elementos para se manter atual e vigente, com a capacidade de solucionar os problemas sociais, sendo indispensável a utilização dos princípios jurídicos, os quais inserem logicamente no sistema os valores que devem ser incorporados às regras.

Desta forma, é fundamental a análise do processo administrativo sob o prisma de seus princípios, preponderantemente no momento atual, quando os juristas já superaram a questão da força normativa dos princípios jurídicos, ou seja, estes são normas como as demais.

Imprescindível, pois, identificar os princípios concernentes ao processo administrativo, levando em conta suas peculiaridades e métodos de interpretação utilizados para determinar o sentido e alcance das normas, de modo a contribuir efetivamente com a tomada de decisões na via procedimental perante a Administração Pública, principalmente no que diz respeito ao princípio da verdade material, do impulso oficial e da razoabilidade.

3. Processo administrativo

Antes de se desenvolver uma análise acerca do processo administrativo, mister se faz uma breve incursão sobre os termos processo e procedimento, para que tais vocábulos sejam definidos de forma adequada. O termo processo, como bem doutrina José dos Santos Carvalho Filho (2004, p. 806), indica uma atividade para frente, voltada para determinado objetivo, e procedimento, por sua vez, deve ser entendido como a dinâmica do processo, ou seja, a maneira como os diversos atos do processo são executados.

O procedimento seria, então, o meio como se dá o processo. Mas, de maneira diversa do que ocorre corriqueiramente, a ideia de processo não deve apenas ser vinculada ao processo judicial, uma vez que a atividade no campo administrativo e legislativo também é externada através de uma seqüência ordenada de atos tendentes a um determinado fim, daí, temos também o processo administrativo e legislativo. Assim, “não é difícil perceber, por isso mesmo, que tanto há procedimento no processo judicial como no processo administrativo, porque em ambos há uma seqüência de atos e atividades preordenadas a determinado fim” (CARVALHO FILHO, 2007, p. 807).

É válido dizer que a própria Constituição da República de 1988 faz referência ao termo processo administrativo não deixando dúvidas de que a função administrativa também se faz externar através de processo, e não por simples procedimentos, como há muito se concebia, pois se tinha a ideia de que fora do exercício do Poder Judiciário não se haveria processo, conforme artigos 5º, LV; LXXII “b”; 37, XXI e 41, §1º da Constituição Federal.

Mas, é claro que apesar de haver processo tanto no Judiciário quanto no âmbito administrativo, ambos se distinguem, uma vez que cada um possui suas peculiaridades. No processo judicial sempre ter-se-á determinado conflito de interesses, ao passo que no processo administrativo nem todas as vezes existirá esta lide. No primeiro, a relação é trilateral, pois há o autor, o réu e o juiz, enquanto que no processo administrativo a relação é bilateral, porque o Estado é ao mesmo tempo juiz e uma das partes.

Podemos definir processo administrativo como sendo “o instrumento que formaliza a seqüência de atos e de atividades do Estado e dos particulares a fim de ser produzida uma vontade final da Administração” (CARVALHO FILHO, 2007, p. 807). Através do processo administrativo, os cidadãos passam da posição de meros expectadores para a de verdadeiros colaboradores da função pública exercida pela Administração, acabando com a ideia de imperatividade dos administradores, os quais são apenas os gerenciadores dos direitos que na verdade são do povo.

O ordenamento jurídico brasileiro, até o ano de 1999, não havia sistematizado uniformemente o processo administrativo assim como o fez para o processo judicial, sendo com esse objetivo editada a Lei nº 9.784. Esta lei tem caráter federal, devendo ser aplicada no âmbito da Administração direta e indireta dos órgãos administrativos federais, e tem como escopo instituir um sistema normativo que consagre a uniformidade dos processos administrativos federais.

Cabe, então, aos Estados e Municípios instituírem, seguindo o exemplo da lei federal, regras que uniformizem seus respectivos processos administrativos, propiciando uma maior efetividade à atividade julgadora do âmbito administrativo em geral.

4. Relevância da aplicação de um sistema normativo de regras e princípios

A ideia de sistema remete a termos como organização, totalidade e unidade. Como bem afirma o autor Claus-Wilhelm Canaris (*apud* BRANCO NETO, 2008, p. 3) o conceito geral de sistema traz duas premissas evidentes, quais sejam: ordem e unidade, e essas são, segundo ele, exigências ético-jurídicas que radicam na própria ideia de direito.

Não há sistema que não seja composto por partes e que tenham certa ordenação. É, portanto, a unidade que torna possível essa ordenação das partes, ou seja, o sistema nada mais é do que a totalidade ordenada conforme uma unidade.

Os sistemas podem ser classificados em abertos, fechados ou autopoieticos, segundo José Carlos de Araújo Almeida Filho (2004, p.18) na medida em que se apresentam permeáveis ou não às mudanças externas. Nesse diapasão, um sistema aberto possui várias condições externas influenciando suas decisões. Por sua vez, um sistema fechado não sofre influência das situações externas, permanecendo suas regras imutáveis e ultrapassadas. O ideal, então, seria idealizar um sistema autopoietico, onde há a possibilidade de modificação interna e sistêmica, mas com certa capacidade de autorreferência. Segundo esse autor:

O Direito não pode ser visto como algo imutável e, por esta razão, a partir do momento em que se admite o sistema autopoietico, se pode conceber uma interação dos sistemas. Assim, quanto mais flexível se apresentar o sistema, mais fácil será sua adaptação (ALMEIDA FILHO, 2004, p.19).

O sistema jurídico deve ser autopoietico e circular, uma vez que se encontra em permanente conexão com o mundo social, estando suscetível às alterações do mundo natural, social e individual, pois o sistema fechado pode até se movimentar, mas o faz segundo os seus

próprios mecanismos, que são extremamente limitados. Ele também é normativo, na medida em que se dispõe a regular os comportamentos sociais através de dois tipos fundamentais de normas: as regras e os princípios.

A aplicação do sistema normativo composto de regras e de princípios se faz relevante uma vez que favorece a adaptabilidade do sistema jurídico às mudanças do mundo fático, o que permite também o controle dos acontecimentos sociais, pois não está apenas vinculado às regras previamente elaboradas, mas permite também que determinados valores sejam aplicados, o que se faz através dos princípios reconhecidos pelo ordenamento jurídico.

Muito já se discutiu acerca da normatividade dos princípios, mas não restam dúvidas de que estes são normas como as regras, e que permitem o diálogo do ordenamento com o mundo social.

A superação histórica do jusnaturalismo e o fracasso político do positivismo abriram caminho para um conjunto amplo e ainda inacabado de reflexões acerca do Direito, sua função social e sua interpretação. O pós-positivismo busca ir além da legalidade estrita, mas não despreza o direito posto; procura empreender uma leitura moral do Direito, mas sem recorrer a categorias metafísicas. A interpretação e aplicação do ordenamento jurídico hão de ser inspiradas por uma teoria da justiça, mas não podem comportar voluntarismos ou personalismos, sobretudo os judiciais. No conjunto de ideias ricas e heterogêneas que procuram abrigo neste paradigma em construção incluem-se a atribuição da normatividade aos princípios e a definição de suas relações com valores e regras (BARROSO *apud* COSTA 2011, p. 146).

Ou seja, a visão de determinado ordenamento jurídico como um verdadeiro sistema só pode ser devidamente concebida se todo o aparato desse conjunto de regras mantiver sua base apoiada nos princípios que os originaram e organizam, pois:

As leis positivas na medida em que são formuladas em termos gerais, em linguagem clara e precisa, porém amplas, sem minúcias, torna necessário a intervenção do intérprete no processo de aplicação da norma jurídica, para que, com fundamento nos pressupostos fornecidos pela hermenêutica e da pesquisa da relação entre texto abstrato e o caso concreto extraia o sentido apropriado da norma para a vida real, e conducente a uma decisão correta (OLIVEIRA JUNIOR, 2004, p.1).

Assim, considerando sistema como uma unidade de elementos que se apresenta de maneira organizada, pode-se afirmar que o Direito se configura como sistema através do ordenamento jurídico, o qual não deverá ser composto apenas de regras, bem como não pode ser perfeitamente estudado através do positivismo científico ou do positivismo jurídico.

Kant afirmava que o direito, como ciência sistemática, divide-se em direito natural, fundado em princípios puramente *a priori*, e em direito positivo, tendo na vontade do legislador o princípio maior. A ideia de sistema é presente em Kant, eis que defende ser necessário ao conhecimento científico um método, sem o qual não se pode entender o modo de proceder da razão prática pura, tanto na reflexão quanto na exposição das proposições fundamentais práticas puras (BRANCO NETO, 2008, p. 3).

Segundo Alexy (*apud* KÖHN, 2001, p. 72) “norma é gênero, do qual princípio e regra são espécies (...) tanto regras como princípios são normas porque ambos prescrevem o que é devido”. Como citado na obra de Edgar Köhn, Alexy apresenta posições nas quais as regras teriam um grau de generalidade reduzida, ao passo que os princípios têm um grau de generalidade elevado.

As regras são elaboradas para serem aplicadas posteriormente, quando os fatos sociais puderem perfeitamente ser regulados por elas. Mas, as regras nem sempre poderão ser aplicadas da maneira como se encontram positivadas, sendo necessário que se faça um trabalho de interpretação, exercício que se faz possível através da aplicação dos princípios.

Princípios são considerados fontes normativas primárias do ordenamento jurídico brasileiro, constituindo mandamentos nucleares do sistema, exercendo função de alicerce sobre o qual se apóiam as demais normas, possibilitando a inteligência e compreensão do conjunto. Neste diapasão, o Direito tem suas origens na vida social e possui a significativa função de regulamentar a sociedade, o que definitivamente não seria possível se baseasse a sua aplicação somente nas regras, pois são os princípios que delimitam o campo de atuação jurídica, indicando os limites lógicos ao aplicador do direito.

Os princípios são normas como as demais, sendo fundamentais para qualquer ordenamento. Eles são (e devem) ser utilizados como fontes formais primárias do direito, pois propiciam a atividade criativa do juiz ou do administrador incumbido de julgar determinado processo administrativo, os quais podem decidir segundo os princípios que podem ser aplicados no caso concreto. Assim, os princípios garantem a tão importante segurança jurídica, pois tanto o Poder Legislativo quanto Judiciário e Executivo devem agir conforme seus preceitos.

Pode-se, então, afirmar que os princípios amparam os órgãos de aplicação do direito, tanto na esfera cível, quanto na criminal e administrativa, tendo finalidade de auxiliar na escolha dos dispositivos ou das regras que serão aplicadas ao caso concreto, propiciando uma maior conexão da atividade jurídica com as necessidades apresentadas diariamente pela sociedade.

5. Princípios do processo administrativo

Partindo do pressuposto que os princípios são as bases ou pilares do ordenamento jurídico, como bem preconizado por Humberto Bergmann Ávila (2005, p.16), mister se faz analisar de que modo a aplicação dos princípios poderá realmente garantir a efetividade do processo. E, em um campo mais específico, qual seja o processo administrativo, importante destacar a linha de raciocínio de Marcos Luiz da Silva com relação aos princípios explícitos e implícitos da lei 9.784/99, segundo o qual:

Tais princípios, antes previstos apenas esparsamente na legislação pátria, e cujos delineamentos eram praticamente fruto de um esforço da doutrina e da jurisprudência, vieram na mencionada lei de forma expressa, o que de certa maneira consolida o pensamento então vigente sobre a matéria, trazendo mais segurança ao sistema jurídico-processual (SILVA, 2011, p. 2).

O fim social que é buscado pelo direito administrativo e suas características peculiares exigem que este ramo do direito possua regras próprias, princípios peculiares para a aplicação das leis, contratos, atos e processos administrativos.

Os princípios do direito administrativo facilitam a identificação do regime jurídico que deve ser aplicado nesta esfera, e, de maneira mais específica, estabelecem as diretrizes que devem ser obedecidas pelo administrador público durante a sua atividade julgadora, instituindo direitos e deveres tanto aos administradores quanto aos administrados.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37 e o caput do art. 2º da lei 9.784/99 preconizam, respectivamente que:

A administração pública, direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]

[...] A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência [...]

Como bem afirma Marcelo Alexandrino Vicente Paulo (2009, p. 845) “Ao lado desses postulados expressos na lei, é oportuno lembrar a existência de outros princípios implícitos, apontados tradicionalmente pela doutrina como característicos dos processos administrativos

genericamente considerados”. É o caso, por exemplo, dos princípios do informalismo, da oficialidade ou impulso oficial, da gratuidade e da verdade material.

Nessa linha de raciocínio, far-se-á neste momento, sucinta análise dos princípios gerais aplicáveis ao processo administrativo: legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, interesse público e eficiência. E, adiante, será feito um exame mais minucioso, no qual se dará ênfase ao conjunto formado pelos princípios da verdade material, impulso oficial e razoabilidade.

O princípio da legalidade, como bem assevera Marcos Luiz da Silva (2004, p. 4), preconiza a atuação conforme a lei e o direito. Isso significa dizer que o administrador não deve obediência somente à lei, mas também aos princípios gerais do direito administrativo processual. Como bem define Hely Lopes Meirelles:

A legalidade, como princípio da administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso (1992, p. 82).

O princípio da finalidade, por sua vez, tem o escopo de garantir o atendimento a fins de interesse geral, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades. “Tal princípio, portanto, teria por cerne coibir a atuação arbitrária dos administradores públicos, evitando que os mesmos pratiquem atos apenas para o proveito pessoal e com desvio de finalidade” (SILVA, 2004, p. 5).

O artigo 2º, inciso VII da lei 9.784/99 afirma que o administrador público deverá promover, na prática de seus atos, a indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a sua decisão, daí decorre o princípio da motivação. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (1997, p. 72): “por meio da motivação, é possível verificar a existência e veracidade dos motivos e a adequação do objeto aos fins de interesse público impostos pela lei”.

Com propriedade, Talita Macedo Montenegro (Ano 4, nº 192, p. 13) afirma que “o princípio da razoabilidade exprime a relação de congruidade entre o fato (motivo) e desempenho concreto da administração pública”, guardando forte relação com o princípio da proporcionalidade, como demonstrado na obra de Marcos Luiz da Silva, onde o mesmo afirma que “poderíamos até dizer que a proporcionalidade é inerente à razoabilidade” (SILVA, 2004, p.7).

Segundo o princípio da moralidade, a Administração e seus agentes deverão tomar suas decisões com base em princípios éticos, com boa-fé e lealdade processual.

Por seu turno, os princípios do contraditório e o da ampla defesa deverão ser aplicados a todos os processos administrativos em que haja efetivamente um conflito de interesses, para que ambas as partes tenham a oportunidade de se defender, apresentar provas e atos congêneres. Entretanto, deve-se frisar que a própria lei proíbe que os litigantes se valham deste corolário para procrastinar o processo administrativo, desviando a finalidade da atividade pública, já que o conjunto destes princípios deve consistir na outorga de participação dos administrados no processo administrativo, e não que estes dificultem a atividade administrativa.

O interesse público deve ser conceituado como o conjunto das vontades de cada indivíduo compreendido como parte de um todo, e não pela simples aglomeração dos desejos individuais. Assim, toda vez que houver conflito entre uma vontade particular e a vontade geral, essa última deve ser priorizada, haja vista que o escopo do Direito Administrativo é a proteção do bem comum.

Esta regra é perfeitamente concebível porque os administradores são verdadeiros gestores de bens alheios, e esta prerrogativa somente se faz efetiva se o Estado visar sempre em suas atividades o interesse público, esteja este de acordo ou não com as vontades individuais.

O Estado não poderá se desviar de sua finalidade, qual seja a administração do bem geral, uma vez que atua em nome de terceiros, devendo, por este motivo, o processo administrativo ser um efetivo instrumento da busca da prevalência do interesse público sob o particular, e eficiência “significa fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importam em relação ao grau de utilidade alcançados” (SILVA, 2004, p. 9).

6. Princípio da verdade material

No processo civil vigora a regra da inércia da jurisdição, estando o juiz impedido de agir de ofício e devendo sempre esperar a provocação das partes. Por isso, a propositura da ação e seu devido prosseguimento são atribuições conferidas ao autor (ou ao réu, em certas ocasiões), haja vista a disponibilidade da ação civil.

Desta forma, prevalece, neste ramo, o princípio da verdade formal, segundo o qual não se exige do juiz a averiguação da verdade real, cabendo ao autor a realização das provas da

existência de seu direito e ao réu a comprovação dos fatos modificativos, extintivos ou impeditivos do direito do autor. Essa inércia do julgador é importante para garantir uma efetiva imparcialidade deste na decisão, mas acaba por permitir que o juiz se contente apenas com a verdade trazida aos autos, a qual muitas vezes não condiz com a realidade, fato que poderia gerar inúmeras injustiças.

Na esfera penal, por sua vez, há preponderância da indisponibilidade da ação, justificada pela natureza pública dos bens tutelados, como a vida e a liberdade. No processo penal, então, vige o princípio da verdade real, dado o caráter público deste instrumento. Por isso, o juiz deve se cercar de todos os cuidados necessários para obter a verdade dos fatos, não sendo obrigado a se contentar com os fatos da maneira como são apresentados pelas partes.

O juiz deve, então, exaurir todas as possibilidades no sentido de colher o material probatório necessário para formar o seu convencimento. Exige-se do julgador, desta maneira, uma posição mais ativa, tomando iniciativas de ofício e condenando condutas irregulares, diferentemente do que acontece nos processos cíveis.

Esta exigência que se faz ao juiz de não se contentar com a verdade formal não é apenas uma possibilidade, mas um verdadeiro dever, como bem estabelece o art. 156 de Código de Processo Penal: “A prova da alegação incumbirá a quem a fizer, mas o juiz poderá, no curso da instrução ou antes de proferir sentença, determinar, de ofício, diligências para dirimir dúvidas sobre ponto relevante”. Desse modo, no decorrer da investigação o juiz pode determinar de ofício algumas diligências, caso entenda necessário para eliminar qualquer dúvida sobre algum fato importante ao processo.

No processo administrativo também vigora o princípio da verdade material, “não prevalecendo o brocardo *quod non est in actis non est in mundo* - o que não está nos autos, não está no mundo” (CARVALHO FILHO, 2004, p. 815). A aplicação do princípio da verdade material, inclusive, é a justificativa para a possibilidade de haver a reforma da decisão administrativa para pior, ou seja, a *reformatio in pejus*.

Além disto, no processo administrativo não há partes, mas sim interessados, e a própria Administração está inclusa neste grupo, sendo também interesse dela a busca pela verdade. Como já foi explanado, os agentes públicos exercem sua atividade no sentido de administrar bens alheios, cujos detentores são os cidadãos, não estando autorizados, por isso, a abrir mão desses direitos. Nesse sentido, não podem se contentar apenas com os fatos da maneira como são apresentados, mas sim investigar a verdade real, para que através da decisão exarada ao final do processo administrativo seja instituída a justiça.

Mas, é necessário, no decorrer do processo administrativo, que sejam tomadas as cautelas necessárias para se evitar que o julgador se afaste de sua neutralidade para buscar novas provas, perícias, com o objetivo de averiguar a verdade real dos fatos.

Na prática, o princípio da verdade material é bastante aplicado, como se pode constatar nas seguintes decisões:

AGRAVO DE INSTRUMENTO – INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA – DEPOIMENTO PESSOAL – PRINCÍPIO DA VERDADE REAL – I. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA – Não apreciado pelo juízo de origem, inviabilizando sua análise por este Tribunal, na forma como proposta, pena de supressão de um grau de jurisdição. II. Depoimento pessoal do representante da demandada. Prevalecendo no sistema processual vigente o princípio da verdade real, pode a parte valer-se de todos os meios de prova em Lei permitidos. Prudente o deferimento de prova requerida, depoimento pessoal da parte contrária, sob pena de cerceamento de defesa. Deram parcial provimento. TJRS – AGI 70003580768 – 18ª C.Cív. – Relª Desª Rosa Terezinha Silva Rodrigues – J. 21.02.2002.

No presente caso, nota-se que foi deferido pela 18ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, o pedido de produção de nova prova, qual seja o depoimento pessoal do representante da demandada, mesmo estando o processo sob a análise do Tribunal. Isso se faz possível justamente pela observância do Princípio da verdade material, o qual permite que as partes produzam todos os meios de prova admitidos pela legislação, sob pena de se configurar o cerceamento de defesa. De acordo com o Princípio da verdade material, como visto, todos os atos tendentes a encontrar a verdade real dos fatos devem ser executados.

Na questão em voga, não foi pré-estabelecido um critério a ser seguido no momento de avaliação das provas fornecidas, deixando o Juiz livre para analisá-las, a fim de alcançar a verdade real dos fatos.

CONSTITUCIONAL E PROCESSO PENAL – HABEAS CORPUS LIBERATÓRIO – EXCESSO DE PRAZO – DILAÇÃO PROBATÓRIA – PRINCÍPIO DA VERDADE REAL – RAZOABILIDADE – DENEGAÇÃO DA ORDEM – Depreende-se dos autos a atuação diligente do juízo, estando o feito devidamente saneado e a instrução eventualmente encerrada, aguardando-se apenas a manifestação do Parquet sobre a única testemunha que não compareceu à audiência de instrução e julgamento, a fim de que seja determinada a abertura de vistas para apresentação de alegações finais. Razoabilidade da demora na formação da culpa, uma vez que a ainda hipotética dilação probatória (pois o Ministério Público poderá desistir da oitiva da testemunha faltosa) estará justificada pela inelutável incidência do princípio da verdade real. Ausente, portanto, o constrangimento ilegal. Ordem denegada à unanimidade. TJPE – HC 75650-1 – Rel. Des. Aquino Reis – DJPE 09.10.2001 – p. 191.

Trata-se de demanda tendente a liberar o réu através da concessão de *Habeas Corpus*, sob a justificativa de excesso de prazo para apresentação da denúncia, o que configuraria, portanto, constrangimento ilegal. Tal alegação foi rebatida pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco, com fundamento nos Princípios da verdade material e razoabilidade, uma vez que a citada demora não decorreu, no caso, da desídia do juízo, que agiu diligente na busca da verdade real, se cercando de todas as provas, ou seja, oitiva de todas as testemunhas do fato.

ACÇÃO DE RESCISÃO CONTRATUAL – CUMULADA COM INDENIZAÇÃO – PARCERIA AGRÍCOLA – CERCEAMENTO DE DEFESA – PRINCÍPIO DA BUSCA DA VERDADE REAL – Resta caracterizado o cerceamento de defesa, pelo julgamento antecipado da lide, quando não oportunizada a realização de prova essencial para o esclarecimento da verdade, máxime quando foi ela requerida oportunamente pela ré, mostrando-se, ainda, perfeitamente razoável a tese da defesa no sentido de ter oportunizado a efetivação da planta pelo parceiro outorgado, razão pela qual a prova a respeito deste fato deveria ter sido colhida. Princípio da busca da verdade real a nortear a condução do processo. Sentença desconstituída para que se reabra a instrução, com a realização da prova requerida pela ré. Segunda apelação provida para acolher a preliminar de cerceamento de defesa. Primeira apelação prejudicada. TARS – AC 198041097 – 14ª C.Cív. – Rel. Juiz Henrique Osvaldo Poeta Roenick – J. 28.10.1998.

Aqui novamente houve aplicação prática do princípio da verdade material, pois a sentença, que já havia sido dada anteriormente, foi desconstituída para que se reabra a instrução com a produção da nova prova, essencial para a elucidação do caso.

No âmbito Administrativo, faz-se importante constar as seguintes decisões do Primeiro Conselho De Contribuintes, publicadas no dia 16/03/2006:

Acórdão nº: 102-47.006

ERRO NO DARF - BUSCA DA VERDADE MATERIAL - Se o imposto foi pago com os respectivos acréscimos legais da mora, devidos em razão do recolhimento após o correto vencimento, deve ser considerada como extinta a obrigação tributária, independentemente de erro na indicação, no DARF, da data de vencimento.

Acórdão nº:106-14.830

IRPF - DECADÊNCIA - RECONHECIMENTO DE OFÍCIO - Tendo em vista que o procedimento administrativo tributário se pauta pela legalidade e pela verdade material, ainda que não alegada pelo contribuinte a decadência deve ser declarada em sede de julgamento.

Percebe-se, portanto que tal princípio também é amplamente utilizado na esfera do Direito Administrativo, sendo fundamento para decisões tomadas em vários processos administrativos. Com efeito, os bens tutelados pelo direito civil e administrativo são tão

importantes quanto aqueles que estão sob a égide do direito penal, porque se este labora com a vida e a liberdade do indivíduo, aqueles protegem direitos fundamentais, como a família, capacidade das pessoas, e demais direitos pessoais.

7. Princípio do impulso oficial ou oficialidade

O princípio do impulso oficial, segundo Carvalho Filho (2004, p. 812), permite que a própria Administração inicie e prossiga o processo administrativo, não dependendo, para isto, da vontade do interessado, mesmo porque a própria Administração é a principal interessada em fazer com que os processos se iniciem, desenvolvam e terminem de maneira satisfatória.

Como não há dependência do impulso das partes, o processo administrativo é mais rápido e eficaz, pois o julgador está autorizado a executar várias atividades de ofício, de forma diversa do que ocorre no processo civil. A aplicação deste princípio se faz indispensável para o emprego de outro princípio do processo administrativo: a autotutela ou controle, segundo o qual a Administração Pública pode revisar seus próprios atos, haja vista o interesse público tutelado.

EXECUÇÃO DE OFÍCIO – NATUREZA DA ATIVIDADE DESENVOLVIDA PELO JUIZ – PRINCÍPIO DO IMPULSO OFICIAL E DA IMPARCIALIDADE – A previsão do art. 114, § 3º, da Constituição da República, no sentido de que compete ao Juiz do Trabalho promover, de ofício, a execução das parcelas previdenciárias decorrentes das decisões que proferir, não significa atribuir ao juiz atividade que é típica do exequente, sob pena de quebra do princípio da imparcialidade. O impulso oficial é caracterizado pela provocação da parte interessada para que pratique os atos necessários ao prosseguimento do feito, não cabendo ao magistrado substituí-la na prática de atos que dependam exclusivamente de sua intervenção e participação. Também em relação ao crédito trabalhista propriamente dito, a execução é promovida de ofício, o que não significa que o credor poderá, simplesmente, deixar ao encargo do juiz a prática dos atos que lhe compete. A situação não se modifica porque o credor é o INSS. Executar “de ofício” significa tão somente dispensar o ajuizamento da ação executiva e não atribuir, ao magistrado, o ônus de praticar atos que são próprios da parte. TRT 24ª R. – AP 350/2001 – (2614/2001) – Rel. Juiz Amaury Rodrigues Pinto Júnior – DJMS 25.10.2001 – p. 32.

Pela análise desse julgado, exarado pelo Tribunal Regional do Trabalho da 24ª região, nota-se uma importante faceta do princípio do impulso oficial, qual seja a não indicação do juiz tomar iniciativa dos atos que cabem às partes, sob o risco de tornar-se parcial. Isso

significa que o julgador está autorizado a impulsionar o processo, justamente pelo fato de que a própria Administração é interessada na consecução da justiça, mas não pode substituir as partes, devendo sempre manter sua posição de julgadora imparcial.

ADMINISTRATIVO. CARTA PATENTE. PEDIDO DE CANCELAMENTO. PRAZO. RECURSO. INÉRCIA DA ADMINISTRAÇÃO.1. O particular não pode sofrer prejuízo decorrente da inércia da Administração.2. Se a decisão administrativa foi proferida além do prazo previsto na norma, não se pode dizer preclusa a matéria, impugnada mediante recurso.3. Princípio da oficialidade.18411 DF 94.01.18411-9, Relator: JUIZ EUSTÁQUIO SILVEIRA, Data de Julgamento: 17/10/1994, QUARTA TURMA, Data de Publicação: 27/10/1994 DJ p.61770.

PRESCRIÇÃO- Execução fiscal - Ajuizamento anterior à LC n. 118/2005 - Interrupção - Citação do devedor: - Em execução fiscal, somente com a edição da LC n. 118/2005 o despacho que ordena a citação passou a interromper a prescrição. Até então, apenas a citação do devedor produzia aquele efeito. INTERRUPÇÃO DA - Executado pessoa física - Aviso de Recebimento assinado por pessoa diversa - Citação não válida - Impossibilidade de se considerar interrompida a prescrição: - Cuidando-se de execução contra pessoa física, só se considera válida e apta a interromper o curso prescricional a citação recebida pelo próprio executado. INTERCORRENTE - Execução fiscal - Inércia da exequente - Extinção do processo ex officio - Cabimento: - Quando o transcurso do prazo prescricional intercorrente se dá em função de inércia da exequente, é de rigor a extinção ex officio do processo. PRINCÍPIO DO IMPULSO OFICIAL I - Flexibilização - Possibilidade: - O princípio do impulso oficial não desincumbe o exequente de observar seus deveres processuais. RECURSO NÃO PROVIDO. 118118994071369270 SP , Relator: Osvaldo Palotti Junior, Data de Julgamento: 24/06/2010, 14ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 13/07/2010.

As duas decisões evidenciam o emprego do princípio do impulso oficial em situações em que o julgador não está obrigado a esperar a iniciativa da parte, sob o risco de se ver ineficaz a tutela jurisdicional, seja no âmbito civil ou administrativo. É possível notar que tal princípio é largamente utilizado na esfera administrativa, justamente pelo fato de que a Administração Pública é parte interessada em todos os processos administrativos por ser a gestora de direitos de terceiros, ou seja, toda a população.

Cabe salientar o fato de que o princípio da oficialidade não retira do administrado a obrigação de também observar e cumprir seus deveres processuais. Os particulares deverão agir com proatividade e acompanhar todos os atos do processo, o que não pode acontecer é um eventual prejuízo dos administrados pela inércia da Administração, a qual tem o dever de movimentar o processo sem o impulso das partes.

8. Princípio da razoabilidade

Pode-se afirmar que razoável é toda decisão que esteja dentro de certos limites, os quais são traçados anteriormente pelas próprias normas do sistema jurídico. Ou seja, esta noção de razoável não é um juízo de valor, sendo inconcebível a reforma de determinada decisão administrativa porque um juiz a entendeu não razoável, conforme seu próprio conceito pessoal, subjetivo.

O princípio da razoabilidade, portanto, exige que as decisões tomadas durante e no final do processo administrativo sejam pautadas por uma congruência lógica com o fato ocorrido, sendo que a falta dessa correlação torna o julgamento inválido, haja vista que não é razoável. Marcos Luiz da Silva (2004, p. 5) assevera que “tal princípio guarda certa similaridade com o princípio da proporcionalidade, poderíamos até dizer que a proporcionalidade é inerente à razoabilidade”.

Para determinados autores, como Humberto Bergmann Ávila (2005, p. 102), a razoabilidade possui três acepções: é utilizada como diretriz para analisar a adequação da decisão ao caso concreto; também é usada como parâmetro para vincular as normas ao mundo com a qual elas se vinculam, além de ser a medida de equivalência entre duas grandezas.

No campo jurídico, de maneira mais específica, este princípio está em constante conexão com o princípio da legalidade, uma vez que é a própria lei que estabelece os padrões normais, sob os quais uma decisão poderá ser considerada aceitável e conseqüentemente válida. Por esse motivo, não haverá violação do princípio da razoabilidade nos casos em que o julgamento for totalmente revestido de licitude, e a atividade administrativa acabou por atingir a sua finalidade.

Assim, percebe-se que o princípio ora estudado também estabelece relação com o princípio da finalidade, segundo o qual o administrador deverá sempre se ater ao escopo principal da Administração Pública, qual seja o interesse público. Além disso, o princípio da razoabilidade também guarda importante ligação com o princípio da proporcionalidade, que impede que a atuação do administrador seja exercida com excesso de poder, mas que ocorra dentro dos limites traçados e considerados aceitáveis.

Em resumo, o princípio da proporcionalidade prescreve que a atividade administrativa deve se pautar pela adequação, ou seja, o meio empregado deve ser condizente com o fim desejado, e ainda que as desvantagens por ventura produzidas sejam superadas pelas vantagens obtidas.

A razoabilidade é um verdadeiro parâmetro da atividade, seja ela administrativa, legislativa ou judicial, uma vez que confere se esta está sendo devidamente executada conforme a justiça. É razoável a decisão que é racional, sensata, livre do arbitrário e imprudente, conforme a sociedade em que se inserem tais conceitos.

Isso porque além de se exigir razoabilidade internamente, ou seja, entre os atos editados pela Administração e dentro da própria lei, é ainda necessário que haja a razoabilidade externamente, estabelecendo relação entre os motivos e fins da lei e da atividade administrativa com a sociedade que está sendo regida por esses instrumentos.

Nesse sentido, para que se atinja o fim desejado pelas normas, é indispensável que os meios empregados sejam adequados e razoáveis, para que os preceitos possam se fazer exigíveis perante os administrados e os administradores. Proíbe-se, com isso, o excesso, para que a maneira com que são tomadas as decisões administrativas seja a menos onerosa possível aos administrados. A importância da aplicação prática deste princípio é corroborada diariamente através das decisões exaradas, como é possível perceber a seguir:

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL – MANDADO DE SEGURANÇA – REGISTRO PROFISSIONAL DE SECRETÁRIO E TÉCNICO EM SECRETARIADO – CANCELAMENTO – DEVIDO PROCESSO LEGAL – INOBSERVÂNCIA – LEI Nº 7.377/85 – ALTERAÇÃO PELA LEI Nº 9.261/96 – INCLUSÃO, NAQUELA LEI, DE NOVA OPÇÃO PARA O REFERIDO REGISTRO – EXERCÍCIO PROFISSIONAL DE TRÊS ANOS, "NA DATA DE VIGÊNCIA DESTA LEI" – INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA E APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE – CONSIDERAÇÃO, PARA TAL EFEITO, DA DATA DE VIGÊNCIA DA LEI Nº 9.261/96 – NORMA SUPERVENIENTE – VEDAÇÃO DE NOVA INTERPRETAÇÃO COM EFEITO RETROATIVO – 1. A regra do *due process of law* impede a anulação abrupta de ato (sem notificação prévia e oportunidade para o atingido se manifestar) que tenha criado situação de vantagem para o cidadão. Como tal se apresenta o ato de cancelamento de registro profissional sob o fundamento de erro em anterior interpretação da Lei. 2. Interpretação teleológica e aplicação do princípio da razoabilidade levam a concluir que a Lei nº 9.261/96, ao dar nova redação à Lei nº 7.377/85, incluindo nova hipótese de registro profissional (exercício da atividade pelo tempo mínimo de três anos), não pretendeu que esse requisito estivesse cumprido à data da Lei nº 7.377/85. 3. A interpretação literal, dando como resultado a retroação, em onze anos, do marco temporal de preenchimento do mencionado requisito, não teria eficácia prática. 4. A superveniente Lei nº 9.784/99, no art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, determina "interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação". 5. Apelação e remessa oficial improvidas. TRF 1ª R. – AMS 38000092193 – MG – 5ª T. – Rel. Des. Fed. Joao Batista Moreira – DJU 25.10.2002 – p. 139.

Os julgadores do Tribunal Regional Federal da 1ª Região decidiram que na hipótese analisada a lei deve ser interpretada de forma a atingir o fim público, ou seja, concluíram pela vedação do efeito retroativo da nova lei, de forma a impedir que a interpretação literal do texto legal provocasse uma verdadeira injustiça. Razoável, portanto, tal decisão, que atende aos princípios do processo administrativo, em especial o da Razoabilidade, evitando maiores prejuízos aos administrados interessados na presente questão.

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL – MANDADO DE SEGURANÇA – CONCURSO PÚBLICO – MAGISTÉRIO – LICENCIATURA CURTA – EXTINÇÃO – CANDIDATO – APROVAÇÃO – PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE – Levando-se em conta o princípio da razoabilidade, considera-se apto para exercer o cargo de professor nível 2 aquele que se enquadra nos requisitos da, atualmente extinta, licenciatura curta. Concedeu-se parcialmente a segurança. Maioria TJDF – MSG 20020020008478 – C.Esp. – Rel. Des. Valter Xavier – DJU 06.12.2002 – p. 162.

Mesmo já estando extintas as regras acerca da licenciatura, essas devem ser aplicadas ao requerente, o qual se enquadrou perfeitamente aos requisitos anteriormente exigidos pela antiga legislação, encontrando-se apto para exercer o cargo de professor, como razoavelmente decidiram os Juízes do Tribunal de Justiça do Distrito Federal neste julgado.

9. Conjugação dos princípios da verdade material, do impulso oficial e da razoabilidade

A aplicação conjugada dos princípios da verdade material, do impulso oficial e da razoabilidade se faz imprescindível para que o julgador instaure, impulse e leve a termo o processo administrativo, sempre observando o interesse público e buscando a verdade material, tomando suas decisões com razoabilidade.

Como se verá a seguir, tais preceitos colaboram com a atuação do administrador público, ao qual é permitido conduzir os processos administrativos com uma maior flexibilidade do que os juízes da esfera judicial, haja vista o interesse público resguardado pelo direito administrativo. A autoridade julgadora poderá, desta forma, exigir a produção de novas provas até formar o seu convencimento, em busca da verdade real, não estando, por esse motivo, vinculado às provas e alegações apresentadas pelos interessados.

Além disso, deverá o administrador público orientar suas decisões conforme a razoabilidade, cujo conceito não equivale a discricionariedade, pois que esta razoabilidade é estabelecida em parâmetros objetivos, e não subjetivos.

Através da análise isolada de cada um desses três princípios, e sua respectiva aplicação prática, é possível perceber a importância desta conjugação, para que a atividade administrativa, externada nos diversos processos administrativos seja executada de maneira válida e efetiva.

Assim, após o estudo isolado de cada um dos princípios apresentados e dos respectivos julgados, significativa a apresentação de uma decisão administrativa proferida pelo PROCON/PR, a qual se baseia na utilização prática da conjugação dos princípios ora tratados:

RECURSO ORDINÁRIO. PROCON. DECISÃO ADMINISTRATIVA QUE COMINA MULTA E INSCREVE FORNECEDORA EM CADASTRO DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR. APRESENTAÇÃO DE JUSTIFICATIVAS ANTES MESMO DA DECISÃO. TERMO DE ACORDO CELEBRADO ENTRE CONSUMIDORA E FORNECEDORA. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E VERDADE MATERIAL.

A par da circunstância de ter apresentado os esclarecimentos antes mesmo da decisão administrativa proferida pelo PROCON-PR (fls. 74/75), ainda assim a ora recorrente foi multada e inscrita no cadastro de proteção ao consumidor. Ocorre que, consoante esclareceu a autoridade coatora, a ora recorrente juntou serodiamente um documento essencial à solução da controvérsia, o que gerou a decretação, por analogia, dos efeitos da revelia e a cominação das referidas penalidades administrativas (fls. 107/108). Por mais que o aludido documento, consubstanciado em um termo de acordo entre consumidora e fornecedora (fls. 156/157), representasse um fato extintivo do direito da autora, não mereceu a devida consideração. A despeito do fenômeno da preclusão administrativa não ter recebido o devido tratamento legislativo, a teor do que ensinam Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz (Processo Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 42-43), nada obstará que o PROCON considerasse que a pretensão da consumidora foi substancialmente satisfeita com o acordo por ela proposto à fornecedora. Ignorar, no âmbito do processo administrativo, a força normativa do princípio da razoabilidade, enquanto mecanismo viabilizador do controle dos atos administrativos, significa incorrer, a rigor, em afronta ao próprio princípio da legalidade. Os atos supostamente praticados pela fornecedora, apontados como justificadores da medida infligida pelo PROCON-PR, em verdade, não possuem a virtude de embasar as sanções, pois foram precedidos de um acordo extremamente favorável à consumidora. Não bastasse a invocação do princípio da razoabilidade, poderia ainda ser invocado o princípio da verdade material como forma de dirimir a pretensão mandamental e refutar a equivocada premissa da juntada intempestiva do termo de acordo. Por força do princípio da verdade material, plenamente aplicável no âmbito do processo administrativo enquanto garantia da indisponibilidade do interesse público, conforme ensina Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz, "mesmo no silêncio da lei, e até mesmo contra alguma esdrúxula disposição nesse sentido, nem há que se falar em confissão e revelia, como ocorre no processo judicial. Nem mesmo a confissão do

acusado põe fim ao processo; sempre será necessário verificar, pelo menos, sua verossimilhança, pois o que interessa, em última análise, é a verdade, pura e completa". Recurso ordinário provido. Procon PR - T2 - SEGUNDA TURMA. RMS 12105 PR 2000/0054090-0, Relator(a): Ministro FRANCIULLI NETTO. Publicação:DJ 20.06.2005 p. 174 RNDJ vol. 69 p. 108.

Neste julgado, é possível perceber claramente a incidência dos princípios da razoabilidade, da verdade material e do impulso oficial. Isso porque mesmo tendo sido a recorrente declarada revel anteriormente, a autoridade administrativa julgadora deu provimento ao recurso por ela apresentado, embasando sua decisão nos preceitos estabelecidos pelos princípios tratados nesta pesquisa.

Uma vez que a recorrente apresentou um documento hábil a resolver a questão debatida, comprovando, mesmo que tardiamente, o seu direito, é razoável que, de ofício, esta documentação seja aceita e analisada, em obediência ao princípio da verdade material, o que se faz dentro da estrita legalidade, pois o julgador está atuando conforme os princípios do processo administrativo.

10. Conclusão

Infere-se do exposto que o ordenamento jurídico é um sistema aberto e em constante modificação, sendo composto por normas, sejam elas regras ou princípios, estando em contínuo contato com as forças atuantes na sociedade, se adaptando a todo instante aos problemas jurídicos que vão surgindo.

Pretendeu-se, portanto, contestar a validade de uma postura legalista do direito, segundo a qual somente as regras expressas deverão ser tidas como válidas. Caso não mantenha conexão com o mundo real, o direito deixa de ser um sistema atual, para ser apenas um ideal de justiça. O ordenamento deve efetivamente resolver as questões sociais, apresentando respostas em tempo hábil à sociedade e aplicando os princípios para se adequar às alterações sociais, tão dinâmicas e diversas.

Faz-se mister destacar o fato de que os princípios são reverenciados como bases ou pilares do ordenamento jurídico sem que a essa veneração sejam agregados elementos que permitam compreendê-los e aplicá-los, e justamente por isso o presente estudo foi realizado, com a intenção de contribuir com a busca de se agregar opiniões a respeito, em direção ao devido entendimento dos princípios jurídicos e sua correta e efetiva aplicação, principalmente no que se refere aos princípios do processo administrativo.

Buscou-se, então, nesse contexto, ressaltar a importância dos princípios que informam o direito administrativo, e principalmente daqueles aplicáveis ao processo administrativo, demonstrando seu emprego e suas peculiaridades.

Significativa, portanto, foi a demonstração do uso prático dos princípios da verdade material, do impulso oficial e da razoabilidade, através da seleção de julgados, tanto nos processos judiciais quanto nos administrativos, os quais expõem o pensamento das autoridades julgadoras, estando todos eles baseados nos princípios ora analisados. É praticamente impossível imaginar a Administração exercendo suas funções sem colocar em prática o uso dos princípios trazidos pela presente pesquisa, possibilitando a discussão de valores e não simplesmente aplicando a letra fria da lei.

Verificou-se, outrossim, que através do processo administrativo os particulares deixam sua posição de expectadores para se tornarem verdadeiros colaboradores da função pública. E, justamente por ter suas peculiaridades, o processo administrativo permite a aplicação dos três princípios trabalhados no estudo. O princípio da verdade material é de suma importância, uma vez que retira o julgador de sua inércia e permite que ele busque a verdade sem para isso precisar da motivação dos interessados. Ora, quem é mais interessado em resolver as questões públicas do que a própria Administração?

Por sua vez, os princípios do impulso oficial e da razoabilidade garantem que o processo administrativo seja um verdadeiro instrumento de justiça, conferindo rapidez e eficiência aos procedimentos. A Administração pode iniciar e conduzir o processo administrativo, tomando decisões pautadas na adequação dos meios ao fim desejado.

Com efeito, pretendeu-se demonstrar a relevância de se aplicar esses três princípios conjuntamente, a fim de que os cidadãos, como titulares do direito, não fiquem em uma posição passiva perante os processos administrativos, mas que assumam seu papel de participantes ativos na atividade administrativa.

A partir dos elementos expostos, é inadmissível que se assumam uma postura conforme o positivismo jurídico, seja porque este reduz o direito às regras impostas, seja porque não permite que o ordenamento efetivamente converse com o mundo social e exerça sua função precípua, qual seja solucionar os conflitos e alcançar a justiça.

Referências

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo*. Editora Impetus. 5 ed. Rio de Janeiro, 2004.

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. Editora Malheiros. 5 ed. São Paulo, 2008.

ALMEIDA FILHO, José Carlos de Araújo. *O Direito como sistema Autopoiético*. Seminário apresentado para a Cadeira Teoria do Direito, no mestrado em Direito da Universidade Gama Filho. Rio de Janeiro, 2004.

ÁVILA, Humberto Bergmann. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 4ª ed. 3ª tiragem. Editora Malheiros. São Paulo, 2005.

ÁVILA, Humberto Bergmann. *A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade*. Revista de Direito Administrativo, 215, pp. 151-179. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

BRANCO NETO, Ney Castelo. *O sistema na ciência do Direito: As incompletudes diante do pensamento sistêmico e a racionalidade jurídica*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XI, n. 58, out 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5182>, acesso em 21.05.2012.

CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*. Tradução de A. Menezes Cordeiro. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989. (Título Original: *Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz*).

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Lúmen Júris Editora. 11 ed. Rio de Janeiro, 2004.

COSTA, Ruth Barros Pettersen da. *A efetividade do mínimo existencial à luz da Constituição Federal de 1988*. Editora da PUC Goiás. Goiânia, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Editora Atlas. 8. ed. São Paulo, 1997.

KÖHN, Edgar. *Princípios e regras e sua identificação na visão de Robert Alexy*. Boletim Jurídico. Uberaba/MG. Ano 4, nº 188. Disponível em: <http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1440>. Acesso em: 16 ago. 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 17 Ed. São Paulo. Malheiros, 1992.

MONTENEGRO, Thalita Macedo. *Princípios do Processo Administrativo: Análise de aplicação das espécies normativas veiculadas no art. 2º da Lei Federal 9.784/99*. Boletim Jurídico, Uberaba/MG. Ano 4, nº 192. Disponível em: <http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1491>. Acesso em: 16 ago. 2011.

OLIVEIRA JUNIOR, Erick Menezes de. *A interpretação do Direito Administrativo face aos princípios que o orientam*. Jus Navigandi, Teresina, a. 8, n. 263, 27 mar. 2004. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/5010>. Acesso em 02 abril 2012.

SILVA, Nelson Finotti. Verdade real *versus* verdade formal no processo civil. Publicada na *Revista Síntese de direito civil e processual civil* nº 20 - nov-dez/2002, pág. 17.

SILVA, Marcos Luiz da. *Princípios supralegais do processo administrativo*. Jus Navigandi, Teresina, a.8, n.479, 29/10/04. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/5885>. Acesso em: 28 abr 2011.

**LEGITIMAÇÃO ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO
TRABALHO PARA PROPOSITURA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA
EM DEFESA DOS INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS**

**THE ACTIVE LEGITIMATION OF THE MINISTÉRIO PÚBLICO DO
TRABALHO TO PROPOSE PUBLIC CIVIL ACTION IN DEFENSE
OF THE RIGHTS OR THE WORKERS' HOMOGENEOUS
INDIVIDUAL INTERESTS**

Marlon Alberto Fernandes¹

Resumo: O presente trabalho investiga a legitimação ativa do Ministério Público do Trabalho para a propositura da ação civil pública em defesa dos direitos ou interesses individuais homogêneos dos trabalhadores, haja vista a dissensão doutrinária e jurisprudencial quanto à sua possibilidade. Sob esse prisma, analisa o ordenamento jurídico pátrio, procurando empreender interpretação sistemática dos dispositivos legais constantes da Constituição Federal, que finca as atribuições do Ministério Público, na qualidade de função essencial à Justiça, da Lei de Ação Civil Pública e do Código de Defesa do Consumidor.

Palavras-chaves: Ministério Público do Trabalho; Direitos Individuais Homogêneos; Legitimação.

Abstract: The present work investigates the legitimation it activates of Ministério Público do Trabalho to intent the public civil action in defense of the rights or the workers' homogeneous individual interests, have seen the disagreement with relationship to your possibility. Under that prism, it analyzes the law, trying to undertake systematic interpretation of the legal devices constants in the Federal Constitution, that it fixes the attributions of “Ministério Público do Trabalho”, in the quality of essential function to the Justice, and the Law of Public Civil Action and the Code of Defense of the Consumer.

Keywords: Ministério Público do Trabalho; Homogeneous Individual Rights; Legitimation.

¹ Advogado. Graduado pela Universidade Presidente Antonio Carlos (Unipac) - Campos Araguari/MG, Especialista em Direito do Trabalho. E-mail: marlon.a.fernandes@gmail.com.

1. Introdução

Consideram-se direitos difusos “os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”, direitos coletivos “os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base” e, ainda, direitos individuais homogêneos “os decorrentes de origem comum” de acordo com o Código de Defesa do Consumidor no art. 81, parágrafo único, incisos I,II e III.

No que pertine à legitimação ativa para propositura de Ação Civil Pública em defesa dos interesses difusos e coletivos já é pacífico o entendimento pela sua admissibilidade, no entanto, no que se refere aos direitos individuais homogêneos ainda existem dúvidas.

Assim, o presente estudo visa demonstrar a possibilidade de tutela por via da Ação Civil Pública dos interesses individuais homogêneos dos trabalhadores pelo Ministério Público do Trabalho.

Primeiramente será analisada a influência da *class action* norte-americano na nossa ação de classe, após será demonstrada a possibilidade da tutela em epígrafe, ocasião em que serão analisadas as três teorias que a fundamentam.

2. A *class action for damage* norte-americana

O Código de Defesa do Consumidor apresentou inovação em termos de tutela jurisdicional, qual seja a criação da categoria dos interesses ou direitos individuais homogêneos, que são na verdade direitos subjetivos tradicionais, passíveis, ainda hoje de tratamento processual individual, contudo também passível de tratamento coletivo devido à sua origem comum.

A ação civil pública prevista nos arts. 91 a 100 do Código de Defesa do Consumidor, destinada à reparação de danos individuais foi denominada de ação de classe brasileira, por encontrar precedentes na *class action for damages do sistema* norte-americano.

2.1. A regra 23 das Federal Rules

Foi fixado no art. 23 das *Federal Rules of Civil Procedure* de 1938 algumas regras fundamentais da *class action*, esta seria admissível quando impossível reunir todos os integrantes da classe, caberia ao juiz o controle sobre a representatividade adequada; ao juiz também competiria a aferição da existência da comunhão de interesses entre os membros da classe.

As regras de 1938 fixaram também o grau de comunhão de interesses da qual resulta uma classificação das *class actions* em *true*, *hybrid* e *spurious*, conforme a natureza dos direitos objeto da demanda (*joint*, *common* ou *secondary* e ainda *several*).

Daí surgiram diversas dificuldades práticas quanto à exata configuração de uma ou outra categoria, com tratamento processual próprio induziram os especialistas norte-americanos a modificar o tratamento da matéria nas *Federal Rules* de 1966, dando novos contornos à antiga *spurious*, que era justamente a destinada aos casos em que os membros da classe são titulares de direitos diversos e distintos, mas dependentes de uma questão comum de fato ou de direito, pelo que se possibilita para todos um provimento jurisdicional de conteúdo único. Esta é a origem da categoria brasileira dos interesses individuais homogêneos.

A regra 23 das *Federal Rules*, contém quatro pré-requisito e estabelece três categoria de *class action*, sendo duas obrigatórias e uma não obrigatória, cada uma com seus próprios requisitos.

Assim, são requisitos para qualquer ação de classe, conforme as considerações prévias:

- a. Pré-requisitos para a ação de classe: um ou mais membros de uma classe podem processar ou ser processados como partes, representando a todos apenas se (1) a classe é tão numerosa que a reunião de todos os membros é impraticável, (2) há questões de direito ou de fato comuns à classe, (3) as demandas ou exceções da classe e (4) as partes representativas protegerão justa e adequadamente os interesses da classe.

Na alínea b, os requisitos para o prosseguimento da ação de classe, que na verdade criam três categorias de ações:

b. Prosseguimento da ação de classe: Uma ação pode prosseguir como ação de classe quando forem satisfeitos os pré-requisitos da alíneas a. e ainda:

(1) O prosseguimento de ações separadas por ou contra membros individuais da classe poderia criar o risco de: a. julgamentos inconsistentes ou contraditórios em relação a membros individuais da classe que estabeleceriam padrões de conduta incompatíveis para a parte que se opõe à classe; b. julgamentos em relação aos membros individuais da classe que seriam dispositivos, do ponto de vista prático, dos interesses de outros membros que não são partes no julgamento ou que impediriam ou prejudicariam, substancialmente, sua capacidade de defender seus interesses, ou

(2) a parte que se opõe a classe agir ou recusar-se a agir em parâmetro aplicáveis à classe em geral, sendo adequada, desta forma, a condenação na obrigação de fazer ou não fazer ou a correspondente sentença declaratória com relação à classe como um todo; ou

(3) o juiz decidir que os aspectos de direito ou de fato comuns aos membros da classe prevaleçam sobre quaisquer questões que afetam apenas membros individuais e que a ação de classe é superior a outros métodos disponíveis para o justo e eficaz julgamento da controvérsia.

Os assuntos pertinentes aos fundamentos de fato da sentença incluem: a. o interesse dos membros da classe em controlar individualmente a demanda ou a exceção em ações separadas; b. a amplitude e a natureza de qualquer litígio relativo à controvérsia já iniciada, por ou contra membros da classe; c. a vantagem ou desvantagem de concentrar as causas num determinado tribunal, d. as dificuldades que provavelmente serão encontradas na gestão de uma ação de classe.

2.2. A *class action* como fonte de inspiração da ação civil pública para defesa dos interesses individuais homogêneos

Assim pode-se afirmar que a ação civil pública para a defesa dos interesses individuais homogêneos encontra inspiração nas *class actions for damage* americana e, ainda, que o legislador brasileiro inspirou-se nas *class action* para criar, também, as ações coletivas em defesa de interesses difusos e coletivos, de natureza indivisível.

Observa-se que a *class action* gerou profundas modificações no direito processual, uma vez que, chama o juiz a deixar a clássica postura passiva para atuar mais ativamente na condução do processo, além disso, impõe a participação do magistrado no universo da conflituosidade e em temas inerentes às políticas públicas, que eram atribuição apenas dos poderes legislativo e executivo.

A *class action* se aproxima da Ação Civil Pública para defesa de interesses individuais homogêneos no que tange à permissão de aglutinação de diversos litígios numa única demanda, ambas amenizam alguma das barreiras psicológicas e técnicas que impedem ou dificultam o acesso judicial da parte fraca e desestimulam condutas sociais indesejáveis.

De outro norte distancia-se a *class action* da ação brasileira no que pertine à legitimação ativa, pois o modelo anglo-saxônico é mais amplo que o brasileiro, visto que qualquer indivíduo pode, em tese, ser legitimado para propor a ação, enquanto que na ação brasileira, só os entes institucionais legalmente autorizados são legitimados. Ademais, na *class action* os valores apurados em juízo podem ser partilhado pelos lesionados, mesmo nas ações que tratem de interesses difusos e coletivos.

3. Natureza da legitimação do Ministério Público do Trabalho para a propositura de ação civil pública para tutela de interesses individuais homogêneos

Quanto aos interesses difusos e coletivos, já foi dito que o Ministério Público do Trabalho atua na condição de legitimado autônomo para condução do processo, não se trata nem de legitimação ordinária e nem extraordinária.

Ao tratar de interesses individuais homogêneos opera-se a legitimação extraordinária ou substituição processual, por que o órgão ministerial estará agindo em nome próprio, mas defendendo direitos ou interesses alheios, cujos titulares são identificáveis e individualizáveis.

Dispõe o art. 6º do Código de Processo Civil (CPC) que somente se pode pleitear em nome próprio direito alheio quando autorizado por lei, na ação civil pública trabalhista que tem por finalidade a defesa de interesses individuais homogêneos, a legitimação extraordinária ou substituição processual é autorizada pela aplicação conjunta das normas da Constituição Federal, art. 127, *caput*, e 128, III e IX, na Lei 7.347/85 (LACP), arts. 5º e 21, na parte processual do Código de Defesa do Consumidor, na Lei Nº 1.341/51, Lei Orgânica do Ministério Público da União (LOMPU) e, subsidiariamente, o CPC (art. 6º).

Cumprе notar que esta modalidade de legitimação ativa é exclusiva, concorrente e disjuntiva. É exclusiva, pois, no Brasil, a legitimação para defesa dos interesses

metaindividuais por meio de Ação Civil Pública é atribuída apenas aos órgãos e entidades e pessoas jurídicas arroladas na Constituição Federal (art. 129,III), na LACP (art. 5º) e no Código de Defesa do Consumidor, isto quer dizer que a pessoa natural não poderá propor ação civil pública.

É concorrente, uma vez que os co-legitimados podem agir simultaneamente de maneira que a legitimidade de um não exclui a do outro. Por fim, é disjuntiva, pois qualquer co-legitimado pode ajuizar sozinho a Ação Civil Pública, sem necessitar de autorização do outro.

Não há também formação de litisconsórcio necessário entre os legitimados, embora possam se unir em litisconsórcio ativo para propor alguma demanda.

4. Interesses ou direitos individuais homogêneos trabalhistas disponíveis e indisponíveis

Tende-se a imaginar que diante da característica divisível dos direitos ou interesses individuais homogêneos, eles são sempre disponíveis. Equivocada é essa premissa, pois apesar de sempre divisíveis não serão sempre disponíveis, podendo existir interesses individuais homogêneos disponíveis e interesses individuais homogêneos indisponíveis.

Neste sentido, os interesses individuais homogêneos dos empregados de perceberem integralmente o valor do salário mínimo pago em quantia inferior são divisíveis, pois, cada um dos lesados poderia ingressar com uma ação individual e pleiteando o que lhe é devido, mas são também indisponíveis, porquanto a percepção do salário mínimo integra o chamado “piso vital mínimo”, isto é, constitui um direito social fundamental, portanto, indisponível (LEITE, 2008, p. 222).

Por outro lado, são direitos individuais disponíveis os dos empregados de uma empresa que não queiram participar de um programa de pagamento de prêmios instituído em regulamento empresarial. Neste caso, participar ou não do aludido programa constitui faculdade do obreiro o que demonstra a disponibilidade do direito.

Podemos citar também o direito dos empregados de gozarem férias remuneradas, trata-se, como evidencia até mesmo a natureza jurídica do instituto, de direito ou

interesse indisponível, e seria disponível por outro lado o direito dos empregados da mesma empresa de almoçar em seus refeitórios quando é fornecido almoço para todos.

5. Teorias sobre a legitimação do Ministério Público do Trabalho para promover a ação civil pública em defesa dos interesses individuais homogêneos

Ainda existem barreiras técnicas à tutela dos interesses individuais homogêneos pelo Ministério Público do Trabalho por via de ação civil pública, pois nos termos do art. 129,III da Constituição Federal:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de **outros interesses difusos e coletivos** (...).

E também o art. 83, inciso III, da LOMPU:

Art. 83. Compete ao Ministério Público do Trabalho o exercício das seguintes atribuições junto aos órgãos da Justiça do Trabalho: III - promover a ação civil pública no âmbito da Justiça do Trabalho, para defesa de **interesses coletivos**, quando desrespeitados os direitos sociais constitucionalmente garantidos (...).

Percebe-se pelos artigos em epígrafe que não está expressamente previsto a possibilidade de defesa dos interesses individuais homogêneos por via de Ação Civil Pública pelo Ministério Público do Trabalho, pelo contrário no art. 129, III, da Constituição Federal menciona a possibilidade de tutela apenas dos direitos difusos e coletivos e na LOMPU apenas explicita “direitos coletivos”, ou seja, interpretando-se literalmente não haveria possibilidade de tutela destes direitos em juízo.

Diante da controvérsia surgiram três teorias que procuram responder à indagação sobre se teria o Ministério Público legitimidade ativa na ação civil pública em defesa de interesses individuais homogêneos.

5.1. A teoria restritiva

A teoria restritiva restringe a legitimação do Ministério Público à defesa exclusiva dos interesses difusos e coletivos, e no processo do trabalho é ainda mais

restrito, pois estaria o *parquet* apto a tutelar por via de ação apenas os direitos coletivos quando ocorrer desrespeito a direitos sociais constitucionalmente assegurados aos trabalhadores.

Nesse passo, esta teoria não admite em hipótese alguma a tutela dos interesses individuais, mesmo que homogêneos, por via de Ação Civil Pública pelo Ministério Público, utilizam para tanto apenas a interpretação literal do art. 129, inciso III, da Constituição Federal, e do art. 83, III, da LOMPU nos domínios do processo do trabalho.

Argumentam no sentido contrário a legitimação, pois, as normas legais que alargam a legitimação na Ação Civil Pública para além dos interesses difusos e coletivos são inconstitucionais; os interesses individuais por serem disponíveis, estão excluídos das funções institucionais do Ministério Público.

Ademais, no âmbito do direito do trabalho, as relações trabalhistas não são relações de consumo, o que torna inaplicável o Código de Defesa do Consumidor na Ação Civil Pública promovida pelo Ministério Público do Trabalho, além de que o art. 83, III, da LOMPU só permite a legitimação do *parquet laboral* para a defesa dos interesses coletivos, e não dos individuais homogêneos e difusos.

Apesar de consideráveis, os argumentos da teoria em epígrafe merecem alguns comentários. Primeiramente, quando foi promulgada a nossa Constituição Federal em 1988 não existia no ordenamento jurídico brasileiro a expressão “interesses individuais homogêneos” que só veio a surgir em 1990 com a promulgação do Código de Defesa do Consumidor. Assim, não era esperado que o legislador empregasse um termo inexistente até aquele momento histórico.

Sabe-se que, conforme as normas de hermenêutica, a Constituição Federal pode ser interpretada de forma extensiva, no plano subjetivo, para que possam ser tuteladas outras espécies de direitos pelo Ministério Público além dos expressos no texto constitucional, como por exemplo, o das minorias sociais, dos excluídos, dos portadores de deficiência, das crianças e adolescentes, dos idosos dentre outros; e também no plano objetivo quando novas espécies de direitos metaindividuais podem ser acrescentados pelo legislador infraconstitucional como, por exemplo, os interesses individuais homogêneos.

Outra questão interessante repousa na função institucional do Ministério Público que é a defesa dos interesses sociais indisponíveis, conforme expresso no art. 127 do Constituição Federal.

Logo, a combinação dos arts. 129, III, e 127, da Constituição Federal, permite a legitimação do Ministério Público na Ação Civil Pública para defesa dos interesses individuais indisponíveis que tenham características metaindividuais ou “acidentalmente coletivos”.

De outro norte, o art. 129, IX da Constituição Federal informa que o Ministério Público poderá exercer outras funções que lhe forem conferidas por lei, desde que compatíveis com a sua função. Aliado a isso, o art. 21 da Lei 7.347/85 (LACP) demonstra que são aplicáveis à defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, os dispositivos do Título III do Código de Defesa do Consumidor, entre os quais destaca-se o art. 92, que prevê, a legitimação do Ministério Público para propor ações coletivas em defesa de direitos individuais homogêneos.

Equivoca-se a teoria restritiva ao afirmar que os direitos individuais são sempre disponíveis, pois conforme já demonstrado existem direitos individuais disponíveis e indisponíveis.

No que pertine à legitimação do Ministério Público do Trabalho na Ação Civil Pública trabalhista em defesa dos interesses individuais homogêneos não parece correto afirmar que o Código de Defesa do Consumidor não se aplica, pois, como se sabe aplica-se ao processo do trabalho as disposições deste código e da Lei 7.347/85 (LACP) quanto à tutela de direitos metaindividuais desde que submetidos à jurisdição trabalhista de acordo com o art. 114, da Constituição Federal.

A teoria restritiva ainda encontra obstáculo na interpretação literal do art. 83, III, da Lei Orgânica do Ministério Público da União que trata apenas dos interesses coletivos.

Neste aspecto, ressaltamos que a interpretação isolada deste dispositivo levaria a maior atribuição dos demais ramos do Ministério Público em detrimento do Ministério Público do Trabalho, pois aqueles detêm legitimidade para tutelar os interesses difusos e este não teria, o que feriria inclusive os princípios da unidade e indivisibilidade uma vez que nem a Constituição Federal (arts. 127, 128, 129, III e IX), nem a Lei Orgânica do Ministério Público da União (art. 6º, VII, d) e a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP) (art. 25 IV, a) fazem qualquer distinção.

Além de todo o exposto, o formalismo jurídico criado pelo estado liberal trouxe a concepção de que o que a constituição não permite expressamente está proibido. Vale ressaltar, que este pensamento só admitia a existência de dois segmentos do direito, quais sejam, direito público e direito privado o que não se coaduna com a classificação de direitos humanos de terceira dimensão dada aos direitos ou interesses metaindividuais, que o estado brasileiro passa não só a prescrever como a tutelar.

Ante ao exposto, percebe-se com nitidez que são infundadas as alegações de inconstitucionalidade das normas legais que ampliam a legitimação do Ministério Público do Trabalho para a tutela dos interesses individuais homogêneos.

Contrariamente, estas normas ampliativas estão em total harmonia com a Constituição Federal, podendo-se, sim, interpretar extensivamente a expressão “interesses coletivos”, prevista no art. 83, III, da Lei Orgânica do Ministério Público da União, como interesses coletivos *lato sensu*, ou seja, os interesses metaindividuais que, frise-se, refere-se aos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

5.2. A teoria ampliativa

A teoria ampliativa admite a legitimação ampla e irrestrita do Ministério Público do Trabalho para propor a ação civil pública em defesa dos interesses individuais homogêneos.

Argumentam que embora o art. 129, III, da Constituição Federal menciona apenas os interesses difusos e coletivos, o inciso IX do mesmo artigo demonstra a possibilidade de alargamento da legitimação pelo legislador infraconstitucional, desde que compatível com o perfil constitucional do Ministério Público.

Além disso, os direitos ou interesses homogêneos, como espécie de interesses metaindividuais, só surgiram com o Código de Defesa do Consumidor, em 1990, portanto, após a Constituição Federal de 1988.

Argumentam também que o art. 127, *caput*, da Constituição Federal permite que o Ministério Público do Trabalho defenda não apenas os interesses individuais indisponíveis, mas, também, os “interesses sociais”.

O art. 1º do Código de Defesa do Consumidor dispõe que as normas de proteção e defesa do consumidor são de ordem pública e interesse social. Logo, o art. 82, inciso I,

do mesmo Código, que confere ao Ministério Público a legitimação para defender qualquer interesse individual homogêneo, caracteriza-se como “norma de interesse social”, estando, portanto, em perfeita sintonia com o sistema constitucional brasileiro.

Ademais, ensina a teoria ampliativa, que a própria propositura de Ação Civil Pública em defesa de interesses individuais homogêneos já é interesse social, uma vez que desestimula ações individuais, prestigiando a atividade jurisdicional, democratizando o acesso ao judiciário além de evitar decisões conflitantes sobre matérias de origem comum.

Além de todo o exposto, o art. 5º, § 1º da Lei 7.347/85 (LACP), repetida no art. 82 do Código de Defesa do Consumidor, prescreve a obrigatoriedade de atuação do Ministério Público, como *custos legis*, nas ações coletivas ajuizadas pelos demais colegitimados. A intervenção ministerial constitui um dos critérios objetivos usados para se aferir a existência do interesse público ou relevância social em toda ação coletiva que tenha por objeto a defesa de qualquer interesse metaindividual, seja difuso, coletivo ou individual homogêneo.

Neste sentido também, informa o art. 5º, §3º da Lei 7.347/85 (LACP):

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar.

§ 3º Em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado **assumirá** a titularidade ativa (Grifei).

Nota-se que a expressão “assumirá” deixa claro que é obrigatória a atuação do Ministério Público (ou demais colegitimados) no polo ativo da demanda no caso de desistência ou abandono da causa pela associação legitimada.

Neste caso, indaga-se, se o objeto da ação proposta pela associação desistente for a tutela de interesses individuais homogêneos estará o Ministério Público impedido de atuar? Em caso afirmativo estaremos diante da negativa de vigência do artigo em epígrafe. Em caso de resposta negativa teremos, então, existente interesse público em toda ação coletiva destinada à defesa dos interesses individuais homogêneos inclusive disponíveis.

Ora, se é aceitável a legitimação concorrente na Ação Civil Pública entre o Ministério Público e as associações civis, não faz sentido permitir que a associação

defenda interesses individuais homogêneos disponíveis e indisponíveis e o Ministério Público apenas os indisponíveis.

Carlos Henrique Bezerra Leite (2008), sintetizando o pensamento da teoria ampliativa afirma que:

a teoria ampliativa utiliza, portanto, os métodos de interpretação sistemática e teleológica dos art. 127 e 129, IX, da Constituição Federal e do art. 82 do Código de Defesa do Consumidor, os quais permitem ao legislador infraconstitucional alargar a legitimação ministerial para propor ação civil pública (ou coletiva), objetivando a defesa de interesses individuais homogêneos dos consumidores encerra, por força dos arts. 1º, 81, parágrafo único, III, e 82 do Código de Defesa do Consumidor, hipótese de interesse social e de ordem pública, cuja proteção insere-se perfeitamente no elenco das finalidades institucionais do Ministério Público (LEITE, 2008, p.88).

Cumprе ressaltar que o Supremo Tribunal Federal vem admitindo a promoção da Ação Civil Pública em defesa de interesses individuais homogêneos dos consumidores, não admitindo-se, no entanto, para a tutela do direito dos contribuintes.

O Superior Tribunal de Justiça reconhece a legitimação do Ministério Público do Trabalho para propor a ação em comento, não mencionando sobre a disponibilidade ou não do direito. No entanto, só o admite quando trata-se de interesses sociais ou de grande relevância.

5.3. A teoria eclética

A teoria eclética admite a legitimação do Ministério Público para a tutela dos interesses individuais homogêneos, contudo exige algumas condições, por isso mesmo se diz eclética.

Assim, admite a legitimação do Ministério Público para promover a Ação Civil Pública na defesa de interesses individuais homogêneos quando forem indisponíveis ante a imposição do art. 127, caput da Constituição Federal, in verbis:

Art. 127 – O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais **indisponíveis**.

Podem ser tutelados os interesses individuais homogêneos quando forem disponíveis desde que em função da natureza da lide ou do elevado número de seus titulares, haja repercussão social a exigir a iniciativa ministerial.

Ressalta-se que este entendimento é o majoritário sendo adotado inclusive pelo Superior Tribunal de Justiça, apesar de existir decisões desta corte no sentido de que somente os interesses individuais homogêneos dos consumidores podem ser tutelados pela Ação Civil Pública promovida pelo Ministério Público.

A teoria eclética é um desdobramento da teoria restritiva, uma vez que limita a legitimidade do Ministério Público à defesa de alguns interesses individuais homogêneos quando isso implicar, de algum modo, relevância social.

Entendo mais acertada esta teoria, pois a instituição ministerial foi criada justamente para a defesa dos interesses da sociedade e se passar a tutelar qualquer direito individual, ainda que homogêneos de forma indiscriminada estaria desvirtuando a sua função precípua, de outro norte privar a instituição de qualquer tutela a esses direitos também poderia lesar pessoas que não teriam acesso à justiça, senão de forma coletiva, o que não é a intenção da lei.

6. Considerações finais

Diante do novo quadro de relações jurídicas de massa da sociedade contemporânea, uma nova postura jurídica deve ser adotada, devendo-se descartar, em situações justificáveis, o esquema clássico dos meios de solução dos litígios, para adotar sistema mais evoluído e consentâneo com a dinâmica das relações sociais do terceiro milênio.

Neste contexto, a Ação Civil Pública é o instrumento conferido a certos legitimados para a tutela dos direitos metaindividuais, ou seja, aqueles que não são puramente individuais, são considerados relevantes para a coletividade como um todo, devendo tais direitos serem tratados de forma especial pelo ordenamento jurídico e pelas instituições legitimadas a defendê-los.

Nessa ótica, indubitavelmente, ao Ministério Público deve ser reconhecida a legitimidade para o trato dos direitos individuais homogêneos, desde que se faça presente o requisito da relevância social, não bastando para desqualificar a pertinência da sua iniciativa a circunstância de serem tais direitos individuais disponíveis, bem

como no caso de tratar-se de direito indisponível na acepção de que se entenda como tal aquele interesse qualificado pela lei como de ordem pública e de interesse social.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Ação civil pública: na perspectiva dos direitos humanos*. 2.ed. São Paulo: LTr, 2008.

A PRODUÇÃO DE SENTIDO NO DISCURSO DA COMUNICAÇÃO PUBLICITÁRIA

THE PRODUCTION OF SENSE IN DISCOURSE OF COMMUNICATION PUBLICITY

Vanda Cunha Albieri Nery¹

Resumo: O texto propõe-se a traçar um mapeamento em torno da construção do discurso publicitário abordando dois universos maiores dos quais a publicidade faz parte: o universo da Comunicação Social e o universo da sociedade moderna capitalista. O entendimento desses dois universos nos permite compreender o processo de atribuição de sentido às mercadorias, tarefa realizada pela publicidade na construção de seu discurso.

Palavras-Chave: Teoria da Comunicação; Publicidade; Mercadoria; Cultura do Consumo.

Abstract: The purpose of the text is to outline the development of the publicity discourse by dealing with the two major universes shares: the universe of Social Communication and that of the modern capitalistic society. Understanding these two universes does lead us towards understanding the process whereby sense is ascribed to goods, a work performed by publicity in the construction of its discourse.

Key Words: Theory of Communication; Publicity; Commodity; Consumer Culture.

1. A comunicação como um processo contínuo

Considerada como um grande meio de comunicação com a sociedade e uma das maiores forças da atualidade, a publicidade, na afirmação de Sant'Anna (1995, p. 77), “é a grande energia que impulsiona o desenvolvimento industrial e o crescimento do comércio (...)”, uma vez que, atuando isoladamente ou em combinação com outras forças de comunicação, leva ao consumidor “o conhecimento da existência do produto, a compreensão de suas características e vantagens; a convicção racional ou emocional de seus benefícios e, finalmente, a ação que conduz a uma venda” (Sant'Anna, 1995, p. 78).

O discurso da comunicação publicitária ao operar com valores, gostos, afetos - e nessa medida fazer a comunicação entre o produto e o consumo - não pode ser pensado fora de dois universos maiores dos quais a publicidade faz parte: primeiro, o universo da

¹ Publicitária. Pós-Doutora em Processos de Criação pela Universidade Federal de Minas Gerais e Doutora em Comunicação e Semiótica pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora do curso de Design da Escola Superior de Administração, Marketing e Comunicação (ESAMC) - Uberlândia/MG. E-mail: vanda.nery@esamc.br

comunicação social e, segundo, o universo mais amplo da sociedade industrial, moderna, capitalista.

O universo da comunicação social envolve, além dos publicitários, uma série de outros profissionais que também lidam com o processo de transmissão e recepção de mensagens e de informações, cada um em seu campo específico, mas dando suporte ao trabalho desenvolvido pelos outros: são os jornalistas, os relações públicas, os radialistas, dentre outros.

Quando esses profissionais utilizam-se da palavra comunicação, eles se referem a um dos dois (ou a ambos) dos seguintes significados: (1) à comunicação humana, direta e dialógica, que ocorre na interação entre duas ou mais pessoas; ou (2) à comunicação humana inter-mediada por uma tecnologia, impressa (jornais, revistas, folhetos, cartazes etc.) ou eletrônica (rádio, cinema, TV, internet etc.).

No primeiro caso, isto é, quando o comunicador trabalha com ações diretas junto àqueles com os quais pretende interagir, ele tem um grau razoável de controle sobre sua ação. Ou, pelo menos, pode observar imediatamente as diferentes reações que sua ação provoca e incorporar esse feedback a suas intervenções subsequentes.

Mas quando a comunicação se utiliza de uma tecnologia - e essa é a situação mais frequente e o caso específico da Publicidade - o controle do comunicador sobre sua ação é muito menor porque existe um sem número de fatores, próprios de cada uma das tecnologias que interferem diretamente, por exemplo, na formulação da própria mensagem.

Quando falamos de comunicação queremos mostrar que ela é um processo contínuo. Não se trata apenas do ato de transmissão de uma mensagem de uma pessoa para outra ou outras pessoas, ideia nascida com Aristóteles, que em sua *Retórica*, destacava que na comunicação havia três elementos essenciais: “a pessoa que fala, o discurso que faz e a pessoa que ouve”. Transpondo para o campo da comunicação social e utilizando os termos técnicos da área (emissor, mensagem, receptor) teríamos o primeiro modelo do processo de comunicação, considerado o Modelo Zero da Comunicação.

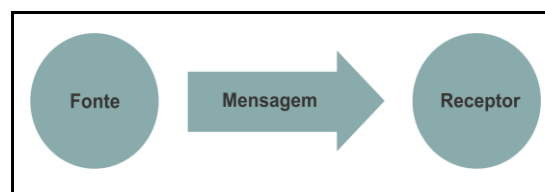


Figura 1: Modelo Zero da Comunicação

Este modelo, como é evidente, traz uma visão desatualizada e, teoricamente, deturpada do processo de comunicação, uma vez que a ideia é a de que à fonte só lhe compete dizer, enquanto, ao receptor (ou aos receptores) cumpre apenas ouvir (e aceitar).

Tratando das origens das teorias da comunicação, Cavalcanti & Lima (2003: 29) explicam que, de fato, houve um tempo em que se acreditou que o modelo teórico capaz de descrever e explicar o fenômeno da comunicação, dialógica ou mediatizada, era um modelo similar àquele de Aristóteles: existiria um Estímulo (E) e uma Resposta (R). O estímulo seria a mensagem e a resposta seria o comportamento causado por esta mensagem. Era como se o autor da mensagem (o Emissor) “injetasse comunicação” (Mensagem) em seu leitor/ouvinte/espectador (Receptor) e este reagisse de uma forma pré-determinada e única. Não por acaso, essa teoria da comunicação foi chamada de “teoria hipodérmica”. A concepção básica era a de que a comunicação serve para uma fonte A, influenciar, manipular e, no limite, controlar, um receptor B.

Mais tarde, ainda de acordo com Cavalcanti & Lima (2003: 29), engenheiros de uma companhia de telefones americana, Claude Shannon e Warren Weaver, propuseram outro modelo, um pouco mais sofisticado, mas ainda pressupondo o mesmo esquema causal de Estímulo-Resposta, no qual a comunicação era vista como um esquema linear.

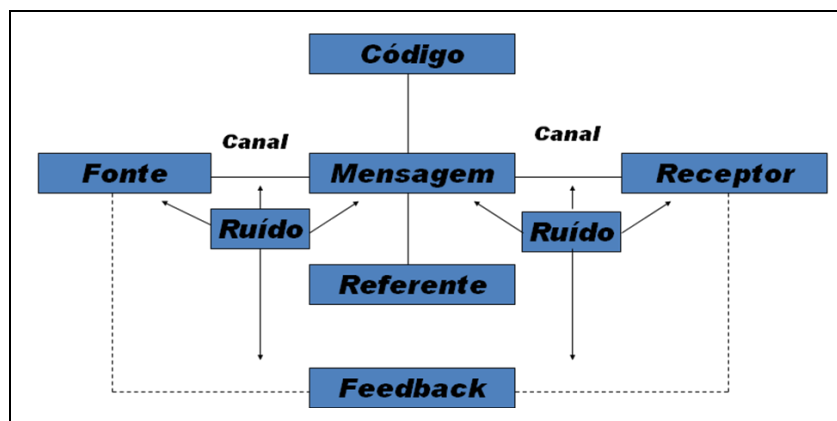


Figura 2: Modelo de Shannon-Weaver

Simplificadamente pode-se explicar o modelo assim: em uma ponta, uma fonte de informação envia as mensagens codificadas através de um canal (ou meio, ou contato). Na outra ponta, um receptor, manejando o mesmo código, decodifica a mensagem e reage a ela da maneira prevista pela fonte. A teoria admitia que, eventualmente, podem incidir

ruídos durante a transmissão da mensagem. Esses ruídos dificultam a comunicação e comprometem a inteligibilidade da mensagem e, como resultado, poderiam prejudicar o fim almejado, impedindo que o receptor reagisse da forma planejada pela fonte (WOLF, 1987).

Mesmo sendo este um modelo que se tornou clássico, com o passar do tempo, a experiência foi demonstrando que, na sociedade, as coisas não funcionavam exatamente de acordo com ele.

Começaram a surgir, então, as relativizações desse modelo. Uma delas dizia que o receptor estava sujeito não só às mensagens da fonte, mas também às mensagens de outras pessoas que o influenciavam, como, por exemplo, os líderes formais e informais, dos grupos de que participava e que seriam capazes de emitir contramensagens ou mensagens perturbadoras da mensagem da fonte. É o que ocorre, por exemplo, nas campanhas políticas onde, sabemos, os líderes de determinados grupos exercem sobre os seus membros uma influência similar ou maior do que qualquer apelo publicitário. É sabido da eleição de determinados políticos pela ação de determinados grupos organizados (Sindicatos, Associações, Entidades Religiosas etc.). Desta forma, o comportamento do receptor era determinado, não pela comunicação recebida pela fonte (pelo comunicador), mas pela resultante das comunicações recebidas pela fonte e pelos líderes de opinião. Ainda assim, o receptor continuava sendo um objeto manipulado por meio da comunicação (CAVALCANTI & LIMA, 2003, p. 29).

Com o tempo, essa relativização também foi se demonstrando insuficiente para explicar o fenômeno da comunicação. Então, novos modelos, hipóteses e pesquisas, dentro dessa tradição, cada vez mais sofisticados e relativizantes, foram surgindo. Uma dessas pesquisas revelou, de maneira mais evidente para o campo do jornalismo, a figura do gatekeeper, que seria aquele profissional que decide no rádio e televisão o que vai no ar e o que não vai. Ou, no caso de uma edição jornalística, aquele que decide o que é matéria de interesse e o que não é. Os motivos que levam à escolha do que seja “matéria de interesse” não são claros. Há aqueles que defendem que, no momento de decidir quais fatos vão ser publicados, os jornalistas preocupam-se mais com a possível opinião dos colegas de profissão, examinando antes de tudo a possibilidade de outros órgãos de comunicação - concorrentes diretos ou indiretos - publicarem esse material, do que a possíveis expectativas do público em relação à notícia. Outros argumentam que, na seleção das notícias, as normas ocupacionais profissionais e organizacionais parecem ser mais fortes

do que as preferências pessoais, ou seja, os jornalistas tendem a seguir as normas e orientações ditadas pela linha “editorial” do jornal. De qualquer forma, o que importa é que ao filtrar o que vai ser exibido, o gatekeeper teria o poder de dirigir os receptores da mensagem para os temas de seu interesse ou do interesse daqueles para quem ele trabalha.

Dos gatekeepers, o objeto de pesquisa evoluiu para os newmaking (o fazer notícia), isto é, para a investigação sobre como as técnicas de produção da notícia reproduzem ou modificam a realidade que se supõe que a notícia deva reproduzir fielmente (CAVALCANTI & LIMA, 2003, p. 31). Essa abordagem teórica problematiza a ideia do jornalismo como um espelho inerte no qual se refletiria a sociedade. Nessa perspectiva, a forma como a notícia é produzida influi no seu resultado. Estudos posteriores passaram a relacionar a imagem da realidade social, fornecida pelos meios de comunicação de massa, com a organização rotineira dos aparelhos jornalísticos. Segundo esse ponto de vista, autonomia profissional e distorção da informação acabam sendo duas faces de uma mesma moeda. Ou de como o subjetivismo dos comunicadores interfere, mais ou menos deliberadamente, na maneira como a realidade é construída.

Em todas essas linhas de abordagem, portanto, a pesquisa acadêmica tem constatado que, na produção de mensagens, na maioria das vezes, prevalece uma espécie de negociação temática entre o que os comunicadores gostariam de mostrar e o que eles, mais ou menos municiados por pesquisas, entendem que o público quer que eles mostrem.

Em anos mais recentes, uma nova abordagem, também no âmbito do jornalismo, entrou em foco: a chamada hipótese da agenda setting, estudo sobre como se estabelece a agenda pública. Tal hipótese investiga como os assuntos passam a ser considerados interessantes ou não-interessantes para serem repassados ao público receptor. A hipótese da agenda setting demonstra que a compreensão que as pessoas têm de grande parte da realidade social é fornecida predominantemente pelos meios de comunicação de massa. A imprensa não diz às pessoas o que elas devem pensar, mas diz sobre quais temas elas devem pensar, o que também mostra uma forma de controle do público receptor. Este tende a aceitar a representação apresentada pela mídia como a única possível, principalmente nos assuntos ou sobre locais e situações sobre os quais não tem outra fonte de informação.

Finalmente, a partir da década de 1980, duas linhas de trabalho cresceram em importância: de um lado, há aquelas que têm privilegiado o estudo dos objetos comunicacionais (mensagens, textos) em si mesmos (linha da Análise de Discurso, que

envolve a Linguística, e a linha da Semiótica) e, de outro, aqueles que preferem considerar os objetos comunicacionais dentro de contextos mais amplos, recorrendo-se à sociologia, à economia, à ciência política, linha dos chamados Estudos Culturais.

Uma das características dessa linha de pesquisa, a dos Estudos Culturais, é privilegiar o estudo do uso que o público faz dos objetos de comunicação e de cultura de massa. Já não se trata apenas de verificar o que as fontes pretenderam com a produção e distribuição dos objetos culturais (telenovelas, músicas, filmes, anúncios publicitários etc.) mas, sim, de verificar como o público consome esses produtos.

Os conceitos utilizados por essa linha de pesquisa redefinem a visão de cultura, tradicionalmente entendida pelos marxistas como algo pertencente ao campo das ideias. Para os estudiosos dos Estudos Culturais, a cultura não depende das relações econômicas, mas é influenciada pelas relações político-econômicas, um reflexo das relações de produção e da estrutura econômica. Os Estudos Culturais são fortemente influenciados por autores que fazem uma releitura do trabalho de Marx.

Na perspectiva da linha de pesquisa que privilegia o estudo das mensagens, dos textos em si mesmos, considera-se que o leitor recria o texto, não o lê exatamente como o autor supõe que o leitor o lerá (e aqui deve-se entender texto em seu sentido lato: um filme publicitário, por exemplo, é um texto). O leitor traz para a leitura sua própria bagagem cultural e existencial, suas opções filosóficas, religiosas, ideológicas. O mesmo texto pode, portanto, ter diferentes leituras (CAVALCANTI & LIMA, 2003; MATTELART & MATTELART, 1999; MIEGE, 2000; WOLF, 1987).

É exatamente isso o que propõe Roland Barthes (2002): dar ao texto a possibilidade de muitas leituras. Para Barthes, cada texto pode ser lido de diferentes maneiras, inclusive do modo como pretende o autor. Quem escreve, ele diz, está comprometido com as intenções de sua escrita. Para se fazer um texto de humor, por exemplo, o escritor tem que querer um texto de humor, tem que tentar encontrar, através de seu texto, o leitor de texto de humor.

A leitura de cada texto, ainda segundo Barthes (2002), está relacionada aos vínculos que se estabelecem entre significante e significado. Somente na medida em que podemos perceber essa relação é que podemos compreender as possibilidades de leitura. Produção e leitura são dois lados da mesma moeda, são faces que se completam.

No caso específico da Publicidade, ao reafirmar hábitos e costumes cristalizados na sociedade, aquele que enuncia através de um texto publicitário, sobretudo os de tamanho

reduzido como os veiculados em outdoors, precisa contar de antemão, e de maneira singular, com a participação ativa do leitor na produção de sentidos. Isso não representa novidade se pensarmos que Mikhail Bakhtin (2006) já dizia, nas primeiras décadas do século passado, que o sentido não se encontra nem no locutor, nem no interlocutor, mas no espaço discursivo que se estabelece entre ambos.

O processo de significação, portanto, não pertence nem ao emissor da mensagem nem ao seu receptor, mas ao encontro de um com o outro. O emissor, no caso um publicitário, não tem o “poder” que costumam lhe dar. Não é porque um publicitário, por exemplo, inventou que uma sandália de plástico significa juventude que ela verdadeiramente significa juventude. Ela só vai significar juventude quando essa significação se processar por uma aceitação tácita ou ativa do receptor. Esta aceitação é construída no imaginário social, ou seja, dentro de um universo de significados socialmente compartilhados.

De modo geral, pode-se dizer que o discurso publicitário está ancorado no imaginário social e, muitas vezes, visa estabelecer uma relação de cumplicidade com o consumidor. Ao operar com o imaginário, tal discurso cria uma atmosfera cercada de valores subjetivos e culturais que se desdobram sobre o produto, objeto concreto.

Não é à toa que a publicidade, na quase totalidade dos casos, trabalha com formas discursivas mais ou menos comuns, isto é, ao construir um texto, o autor apodera-se de elementos do discurso que transitam no espaço social daquele público ao qual a mensagem se destina (CAMPOS, 1987).

Trava-se, então, na elaboração do discurso publicitário, uma luta para conseguir um equilíbrio entre originalidade/criatividade, de um lado, com a finalidade de produzir surpresa e encantamento no público, e, de outro, a utilização de fatos vivenciados pelos próprios consumidores no seu dia a dia. Ou seja, o anúncio se nutre do universo cultural de seus receptores. Se o anúncio publicitário não remeter à experiência e cultura pessoais e sociais do consumidor, o anúncio não terá sentido para ele.

O jogo que se estabelece entre o prazer da descoberta (contido naquilo que o anúncio traz de original, de criativo) e as premissas fundadas na vivência do consumidor, faz com que o produto se apresente como algo já conhecido deste e fundamenta uma relação de adesão. É por isso que os anúncios, muitas vezes, remetem a um acontecimento, a uma tendência ou a um comportamento específicos dos contextos histórico, social, cultural, político, econômico, vivenciados no presente (CAMPOS, 1987). Exemplos disso

podemos encontrar nos anúncios que relacionam seus produtos com datas comemorativas como Páscoa, Dia das Mães, Dia da Mulher, Carnaval, Dia dos Namorados, Dia dos Pais, Dia do Publicitário e tantas outras, ou a eventos desportivos, educativos ou culturais, tais como campeonatos de futebol, eleições, olimpíadas, festivais de música, feiras de arte etc.



Devemos lembrar também que os temas nem sempre são representados conforme acontecem na realidade (a publicidade se permite não ser fiel ao real). É por isso que muitos anúncios misturam realidade e fantasia.

Uma forma bastante eficiente de criar uma imagem positiva da marca ou produto é associá-los a campanhas de interesse público, patrocinando-as. São anúncios voltados não para a venda de determinado produto, mas sim para a promoção da imagem institucional da empresa produtora. Um anúncio alltype da Petrobrás, por exemplo, traz a seguinte mensagem: “Por causa da Petrobras, a Orquestra Pró-Música vai botar a boca no trombone e na tuba, no trompete, na flauta, no clarinete ... A Petrobras acaba de renovar o patrocínio integral da Orquestra Pró-Música que desde 87 vem abrindo as portas da música clássica ao povo brasileiro, sempre em apresentação de primeiríssima qualidade. Informe sobre os espetáculos da temporada (...) E não se preocupe com o custo do ingresso: é um presente da Petrobras.” O anúncio destaca explicitamente o patrocínio dado à Orquestra. No entanto, ele quer dizer mais do que isto: ele remete à ideia da “primeiríssima qualidade” também da Petrobras, a maior empresa brasileira, reconhecida internacionalmente pela sua competência na exploração de óleo em águas profundas. E é para manter essa imagem que a petrolífera brasileira tem como um dos pilares que sustentam sua comunicação institucional, as ações de patrocínio, notadamente a eventos culturais. Percebe-se, então, que mesmo numa campanha institucional, existem no fundo intenções comerciais não

reveladas explicitamente, porém, necessárias para atingir-se objetivos a longo prazo (CAMPOS, 1987).



Patrocínios de campanhas de interesse público e de eventos culturais são ações publicitárias comuns nos segmentos bancários e nos órgãos governamentais. O Banco Itaú, por exemplo, para destacar as diversas áreas que patrocina, veiculou um anúncio que enuncia: “O banco Itaú valoriza o que o Brasil tem de melhor na cultura, na educação, no esporte e atrás do trio elétrico.” Tratando especificamente da educação, o Banco, por meio do Financiamento Estudantil (Fies), destaca a Excelência Social do Fundo Itaú e também ressalta o apoio dado pela instituição bancária aos projetos de diversas empresas júniores, espalhadas pelo país. O mesmo acontece com o Bradesco, o Banco do Brasil e o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) que também destacam seus patrocínios, notadamente a eventos culturais.



Nesse processo de comunicação, a publicidade não age sozinha. Ela é auxiliada por outros produtos da Indústria Cultural (como as novelas, filmes, telejornalismo, programas de entretenimento etc.) que reproduzem cenas de interrelacionamento de atores sociais,

sempre utilizando produtos industriais de consumo (no mínimo roupas) sem necessariamente evidenciar as marcas. Lembremos das personagens principais das telenovelas que sempre fazem a moda acontecer.

Enfim, nós podemos dizer que todo o estudo do fenômeno da comunicação vem evoluindo de um ponto inicial, em que se considerava que os “emissores da mensagem”, os comunicadores, eram todo poderosos e o público era nada, para uma situação em que se reconhece o peso específico do público, sua capacidade de reagir e interpretar as mensagens recebidas. Ou seja, existe toda uma dinâmica social, econômica, política e cultural, da qual fazem parte todas as “fontes/emissores” e todos os públicos e não apenas comunicadores específicos.

Fica claro, então, que o discurso publicitário não se constrói somente dentro dos estreitos limites do universo da Comunicação Social. A publicidade não pode, de modo algum, ser pensada fora dos quadros do sistema social que a gerou. Dessa forma, não podemos enxergar o anúncio publicitário apenas como um arranjo eficaz de palavras, imagens, sons e cores destinado a tornar um produto conhecido, mas pensar o anúncio como “um fato social”, uma vez que ele oculta e revela várias das formas da representação social.

2. O processo de produção de sentido na comunicação publicitária

É sabido que a função primeira da publicidade é atrair consumidores para determinadas mercadorias e serviços, ou seja, tornar as mercadorias mais desejáveis. Como se dá esse processo de acrescentar o desejo nas mercadorias, para que ela se torne cada vez mais procurada, tarefa que é feita prioritariamente pela publicidade?

Para responder a esta pergunta, temos de entender o que é esta mercadoria que se encontra à venda, pronta para ser consumida. E, para isso, vamos recorrer a Marx, que define mercadoria já no Livro Primeiro, Capítulo I, de *O Capital*: “A mercadoria é, antes de tudo, um objeto externo, uma coisa, a qual pelas suas propriedades satisfaz necessidades humanas de qualquer espécie. A natureza dessas necessidades, se elas se originam do estômago ou da fantasia, não altera nada na coisa” (MARX, s/d, p. 41).

A mercadoria é uma coisa. É sobre essa base concreta (aspecto físico) que vai se assentar o primeiro valor da mercadoria: o valor de uso. Mas a mercadoria tem, também, um segundo valor: o valor de troca, ou simplesmente valor. Esse é medido pela quantidade

de trabalho gasto para produzir a mercadoria. Não se trata de um tipo específico de trabalho, mas do trabalho socialmente necessário para produzir a mercadoria, ou seja, uma categoria abstrata. É esse valor de troca que regula as relações entre os homens (BUCCI, 2002, p. 56).

Marx (s/d, p. 47-48) afirma que “Quem com seu produto satisfaz sua própria necessidade cria valor de uso, mas não mercadoria”. A mercadoria é, então, instaurada pelo valor de troca. Nela, o valor de uso é secundário: quem diz se a mercadoria existirá ou não, e como ela existirá, é sempre o valor de troca.

No campo das mercadorias, os termos estritos de *O Capital* estabelecem um limite: a mercadoria concentra-se na sua dimensão física, mercadorias não corpóreas são praticamente impensáveis.

Acontece - e é aí que entra a publicidade - que as características não corpóreas das mercadorias existem. Estão aí. Às vezes, são elas mesmas mercadorias, como as marcas patenteadas, que não são corpóreas e assumem a forma mercadorias, ou como as inúmeras significações que se associam às marcas (BUCCI, 2002:57). Basta lembrar os valores, em bilhões de dólares, que as marcas assumem. Hoje, por exemplo, se o Bradesco, a marca mais valiosa do Brasil no segmento bancário em 2012, perder todo o seu patrimônio, excetuando a sua marca, ele ainda fica com um patrimônio de 6,6 bilhões de dólares. A Petrobras, a marca mais valiosa do Brasil e da América Latina e a 75ª mais valiosa do mundo em 2012, tem, apenas na sua marca, um patrimônio no valor de US\$ 10,5 bilhões.² A marca Apple, a mais valiosa do mundo em 2012, vale 183 bilhões de dólares. A mais famosa marca de refrigerante do planeta, a Coca-Cola, comercializada em mais de 200 países, que vende 35 milhões de unidades a cada hora no mundo, vale mais de 74 bilhões de dólares.³

Não é demais lembrar que das oito marcas mais caras do mundo atualmente (Apple, IBM, Google, McDonalds, Microsoft, Coca-Cola, Marlboro e AT&T, nesta ordem) quatro valem mais do que as próprias empresas.

² De acordo com a pesquisa “As Marcas Mais Valiosas do Brasil em 2012”, realizada em parceria pela Revista Dinheiro e pela BrandAnalytics/Milward Brown. Disponível em http://www.istoedinheiro.com.br/.../8240_AS+MARCAS+MAIS+VALIOS... Acesso em 25 de junho de 2012.

³ BrandZ Top 100 Most Valuable Brands, 2012. O BrandZ foi criado em 1998 e vem ganhando credibilidade e respeitabilidade a cada ano. Para o levantamento do valor das marcas são feitas mais de 150 mil entrevistas ao ano, além da análise de mais de 400 estudos de caso ao redor do mundo. O ranking leva em conta os resultados financeiros das empresas e os apelos que elas causam nos consumidores. Disponível em <http://www.millwardbrown.com/brandz/Top...100...Glo...> Acesso em 25 de junho de 2012.

Como afirma Bucci (2002, p. 57), as mercadorias não corpóreas estão no espetáculo, na fantasia, na magia, no encantamento. Embora não tenham o valor de uso na sua dimensão física, persistem como mercadorias.

Para entendermos como é que tais transformações se operam, é preciso ter em conta que a mercadoria é um signo. O signo pode referir-se a um significado corpóreo, mas ele mesmo, não é algo físico, corpóreo, no sentido de que um signo falado não se toca com os dedos.

Ainda no modelo que podemos extrair de *O Capital*, temos que por sobre as relações sociais, mediadas pelo capital, se dá uma relação imaginária entre o sujeito e a completude que ele espera obter pelo valor de uso da mercadoria. Daí que a dimensão de fantasia, de encantamento, relação imaginária, estará sempre presente na relação do sujeito com a mercadoria.

A fantasia, antes uma mera pressuposição, tornou-se dominante na relação do sujeito com a mercadoria. Na nossa era, a era do espetáculo, do imaginário, a composição do valor da mercadoria se altera. A fantasia (um valor simbólico) preside esta alteração. É exatamente a imposição da fantasia, que traz embutida a necessidade de satisfazer um prazer, que faz o consumidor esquecer a ideia de limite ou de impossibilidade (BUCCI, 2002, p.57-59, passim).

Não é à toa, que um anúncio dos celulares Tim, veiculado nas principais revistas de circulação nacional do país, trazia o poético texto: “Imagine viver sem fronteiras. Poder estar sempre perto de quem você gosta. Mesmo daqueles amigos mais distantes. Imagine poder ir a qualquer lugar. E até estar em dois lugares ao mesmo tempo. Não ter limites. Não ver distâncias. Esse jeito de viver existe. Basta usar o seu celular.”

Percebe, por aí, que as mercadorias deslizam pelo imaginário como objetos a mais, sempre a mais, e sempre portadoras de apelos mais intensos.

O enorme hiato que se abriu entre o suposto valor de uso e o valor de troca não pode ser explicado pelo trabalho socialmente necessário incorporado à “coisa produzida”. Não é o valor do trabalho alienado para a fabricação da coisa o único a lhe determinar o valor de troca. Há agora a fantasia (um valor simbólico) como valor central. Este é o ponto central da sociedade capitalista: o signo e a mercadoria juntam-se para produzir a mercadoria-signo. Os signos podem ficar independentes dos objetos (lembrem das marcas) e estar disponíveis para uso numa multiplicidade de relações associativas. O que é consumido não é o objeto, é o signo dele.

É essencial deixar claro que o valor simbólico é produzido fora da “coisa produzida” (da mercadoria). Ele é produzido no imaginário das pessoas. A mercadoria só concorre para realizar seu valor de troca conforme se converta em imagem, se converta em signo. Baudrillard (1997) diz claramente: para tornar-se objeto de consumo é preciso que o objeto se torne signo.

Isto implica falar da mercadoria em dois planos ou, no mínimo, falar da mercadoria como a resultante de um processo que justapõe duas mercadorias em uma só: a primeira é aquela de *O Capital*, a coisa corpórea que tem valor de uso e valor de troca. A segunda é a sua imagem, fabricada fora da primeira, mas tendo a primeira como referente de partida.

Antes de tudo, a operação que se processa na fabricação da imagem de mercadoria (uma segunda mercadoria) é um deslocamento: uma camisa é uma camisa, mas a imagem da camisa significa felicidade ou masculinidade ou sedução ou aventura ou tudo isso. A imagem da camisa (imagem que é uma segunda mercadoria) modifica a camisa (primeira mercadoria). Agora é a fantasia, que lhe dá o prazer, e não apenas o uso, que o sujeito busca na mercadoria. É a fantasia que reveste a mercadoria de objeto desejável. É esta fantasia que Marx chama de fetiche. Para ele, o fetiche da mercadoria é o que encobre na mercadoria a sua condição de trabalho alienado, aquilo que faz da mercadoria um objeto de idolatria, de tal forma que sua origem social fica obscurecida.

Partindo das colocações de Marx, podemos sintetizar essa trajetória do valor de uso da mercadoria para o seu valor simbólico: o objeto, produto do trabalho, é originalmente voltado para a satisfação de necessidades fundamentais associadas à sobrevivência do homem que o produz. A partir daí, desenvolve-se uma nova função quando, em lugar do uso, ele se destina à troca por um objeto de igual valor, valor este que se define pelo trabalho humano a ele incorporado. Se o valor de uso se pode definir em termos individuais, o valor de troca é eminentemente social, na medida em que promove o relacionamento entre os diversos produtores (CAMPOS, 1987, p. 88).

O valor de uso, centrado na estrita utilidade do objeto, e o valor de troca, definido pela quantidade de trabalho a ele incorporado, são dados que o sistema de consumo praticamente não mantém mais nenhum vínculo. O valor de uso nem sempre surge como única razão da compra. Ao contrário, reveste-se de outros traços que o deslocam para o polo ocupado pelo valor de troca. Este também evolui passando de troca por outro objeto a ele equivalente, a troca por um salário e, finalmente, a troca simbólica que transforma os objetos a portadores de significados sociais. De indiferenciados que eram no mundo em

que foram produzidos, os produtos recebem por meio da publicidade o atributo de nome, identidade, posição social, pleno de emoções próprias, de estilo de vida.

O valor do objeto, portanto, não é mais definido pelo trabalho nele corporificado, mas pelo sistema social que faz dele signo de seus valores básicos tais como status, alegria, amor, amizade, segurança, felicidade etc. Como lembra Passos (2003, p.34), em propaganda de instituições financeiras é comum encontrar-se situações em que o gerente está sorrindo para nós, com todos aqueles funcionários correndo e trabalhando para a nossa satisfação e tranquilidade. Sentimo-nos como rodeados de amor, de dedicação, repletos de ilusória felicidade. Exemplo claro disso são os slogans tais como: “Banco do Brasil: o banco que está a seu lado”, um amigo em toda parte: financia a sua casa, paga a suas contas, lembra do seu aniversário etc. Ou: “Bradesco Seguros: nós cuidamos bem de tudo que você quer bem.” E, ainda, fora da esfera financeira, slogans tais como: com Skol a gente se entende, Coca-Cola dá mais vida a tudo. (Vejam que não se trata mais do produto: cerveja ou refrigerante, trata-se da Skol, da Coca-Cola - uma marca, um nome). É assim humanizados, que os produtos antes indiferenciados entram para o mundo do consumo e conectam-se às pessoas e a elas entre si.

Dessa forma, são outros valores, que não a atividade produtiva, que se interpõem entre o homem e o objeto por ele produzido, atingindo as próprias relações humanas. Pelos objetos que usa ou possui uma pessoa comunica, diz à outra de sua posição social, de seu bom gosto, de sua sofisticação etc.

É nesta perspectiva que a publicidade se constitui como um fenômeno de sentido: ela desloca o objeto de sua função de uso para uma função de signo, atribuindo a ele um valor de troca simbólica. Por ela, um produto múltiplo e impessoal se transforma em algo único, nomeado, particular, próprio para cada consumidor. É ela quem tira o objeto do domínio da produção - onde, vimos, os produtos são indiferenciados, múltiplos, seriados e anônimos - e o coloca no domínio do consumo - onde o produto tem nome, nobreza, mistério e vida (ROCHA, 1995). Para isso, é evidente que ela realiza um processo de valorização da mercadoria.

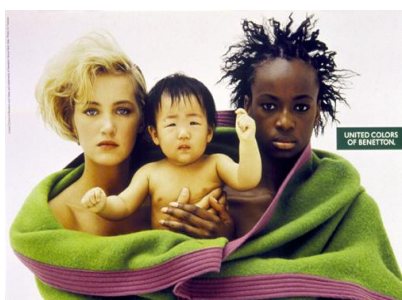
Os anúncios interferem no processo de valorização das mercadorias de duas maneiras:

1ª) propondo soluções de problemas, ou seja, para fazer valorizar um produto a publicidade aponta quais os problemas do consumidor a serem resolvidos pelo consumo

daquele produto. Exemplos: Dor de cabeça? “Tomou doril, a dor sumiu”. Ou: “Mais resistência? Mais durabilidade? É lógico que você precisa. Caminhões Mercedes Benz.”



2ª) pela criação de uma “aura” revestindo a mercadoria. É claro que num anúncio publicitário o jogo das cores e formas, palavras e imagens, ultrapassa o plano puramente informativo, criando em torno dele mecanismos de sugestão, evocação, encantamento e fantasia. Muitos anúncios conseguem atingir esses efeitos simplesmente através de uma ilustração (MACHADO JÚNIOR, 1995, p. 131). Ou, eu acrescentaria, de uma marca. Como nos anúncios da Benetton, da Arezzo e da Natura Xingu. Um nome. Apenas isso.



A promessa de benefício do produto muitas vezes é extraída de traços intrínsecos ao produto, através de demonstração de uso, referência a características técnicas, garantia etc. Como no atualíssimo anúncio de lançamento do Novo Citroën DS3, veiculado nas principais revistas de circulação nacional. Na foto, a imagem em close de uma pequena parte da lateral frontal do carro, ocupa quase a página inteira, trazendo no alto, à esquerda, o título “Novo Citroën DS3. Essa é a cara. Venha conhecer o coração.” O texto, colocado no final da página, diz: “ O Novo Citroën DS3 já chegou arrebatando os corações. Não é à toa. São 161 cavalos, em um motor 1.6 Turbo com overboost. Venha conhecer de perto o que estamos querendo dizer. Quem vê sua cara, logo percebe que seu coração não tem nada de normal. Motor 1.6 Turbo de 161 cavalos. Câmbio de 6 marchas. Rodas Aro 17. O a 100 km/h em 7,3s. LEDs para iluminação diurna. ABS com EBD. ESP + ASR. Piloto Automático. 6 Airbag. Citroën. Créative Technologie.”

Notem que há toda uma abordagem emocional reforçada com dados factuais, especificações técnicas do produto, que fornecem uma base racional para a decisão final de compra.

Outras vezes, a grande maioria, a promessa de benefício é procurada fora do produto. São, por exemplo, os casos em que pessoas conhecidas e dignas de confiança do grupo a que o anúncio se destina avalizam o produto. O que se pretende é uma extensão, à imagem da marca, das características daquele usuário especial. Assim, temos, por exemplo, Pelé, protótipo do brasileiro sadio, desportista e bem sucedido, anunciando vitamina. Ou Malu Mader, protótipo da mulher bonita, bem sucedida, anunciando produtos de beleza. Observe-se ainda que, mesmo quando as personagens não são conhecidas, elas representam modelos a que o consumidor aspira. Dessa forma, nada melhor que um bebê rosado, dormindo tranquilo, para assegurar a maciez e capacidade de absorção de fraldas especiais (CAMPOS, 1987, p.54).



Devemos admitir que os benefícios veiculados pelo discurso publicitário são desfrutados por aqueles com poder aquisitivo suficiente para adquirir o produto. O consumidor de baixa renda, não podendo comprar os produtos anunciados, promove a sua substituição por outros de mais baixo custo, porque ele tem a liberdade de escolha.

Isto fica bastante evidente se analisarmos, como o faz Baudrillard em *O Sistema dos Objetos*, que objeto algum é oferecido ao consumo em um único tipo. O que pode ser recusado ao consumidor é a possibilidade material de comprá-lo. Mas aquilo que é dado a priori ao consumidor, na nossa sociedade moderna, industrial, capitalista, usando os termos de Baudrillard, como “graça coletiva e como signo de liberdade formal”, é a escolha (BAUDRILLARD, 1997, p.149). O consumidor é, a todo instante, chamado a pensar, a comparar, a escolher, na imensa série de objetos que lhe são apresentados, aquele que melhor se adapta a seu gosto e a suas necessidades. É na medida em que todo um leque de opções lhe é oferecido que o consumidor ultrapassa a estrita necessidade da compra e vai além.

Aliás, na nossa sociedade, como alerta Campos (1987, p. 105), nós não temos mais a possibilidade de não escolher e simplesmente comprar um objeto em função de seu uso. Eu compro o sabão em pó Omo porque, além de lavar, ele “lava mais branco”, “tira manchas”, “é mais econômico: lava muito mais com muito menos” etc. Esta é a diferença do Omo para as outras marcas de sabão em pó. E é por esta diferença que o Omo é consumido. Ou seja, na sua relação sistemática com todas as outras marcas de sabão em pó (Ariel, Brilhante, Campeiro, Surf etc.) o Omo se “personaliza”. Talvez seja por isto que Baudrillard (1997) defenda que o produto jamais é consumido na sua materialidade, enquanto produto, mas na sua diferença. Você não bebe cerveja, você bebe Brahma, Antartica, Skol, Kaiser, Schin, Boemia, Cintra etc.



Por bem ou por mal, diz Baudrillard (1997, p.149-150), a liberdade que temos de escolher nos leva a entrar em um sistema eminentemente cultural. Para ele, escolher um carro de preferência a outro talvez personalize o consumidor, mas é, sobretudo, o fato de escolher que o insere no conjunto da ordem econômica. No fundo, esta escolha é ilusória. Os produtos diferenciados acabam sempre por se revelar, na sua essência, como a mesma coisa. O menor objeto se distinguirá dos outros por alguma pequena diferença, na maioria das vezes apenas na aparência: cor, modelo, algum novo acessório, pequenos detalhes e esta pequena diferença é sempre dada como específica.

É exatamente isto que Adorno e Horkheimer já diziam em 1940 quando publicaram a primeira edição de *Dialética do Esclarecimento*. Para eles, a diferença entre produtos similares não é essencial. A diferença entre a série Fiat e a série Chevrolet é uma distinção meramente ilusória. O automóvel na qualidade de objeto técnico essencial, não pode ser personalizado, apenas os seus aspectos inessenciais (cor, modelo, tamanho, por exemplo) podem receber a personalização. As vantagens e as desvantagens que os conhecedores discutem servem, apenas, para perpetuar a ilusão da concorrência e da possibilidade de escolha (ADORNO E HORKHEIMER, 1997, p. 116).

Segundo Baudrillard (1997), essa ilusão é socialmente necessária: a crença na existência da concorrência e na liberdade de escolha é um componente essencial da ideologia dominante no capitalismo. Fica claro, assim, que a noção de personalização é mais do que um argumento publicitário: é um conceito ideológico fundamental de uma sociedade que visa “personalizando” os objetos e as crenças, integrar melhor as pessoas.

Assim como Baudrillard (1997, p. 179), não nos achamos, com a publicidade “mistificados” por palavras ou por imagens, mas antes conquistados pela solicitude que ela tem ao falar conosco, em ocupar-se conosco. O que a publicidade acrescenta aos objetos, sem o que “eles não seriam o que são”, é o “calor”, a magia, o encantamento. E é, exatamente, por isto que a publicidade, ao contrário do que se pensa, é uma prática individual. Visa ao indivíduo em seu sonho pessoal.

Quando a propaganda diz: “Quando você abre uma conta no Bradesco, já sabe que vai encontrar exclusividade e tratamento diferenciado. O fato de passar a fazer parte de um grupo especial de pessoas é mera consequência”, o “você” do anúncio é todo mundo, mas é também cada um em particular. A publicidade é antes consumida do que destinada a dirigir o consumo.

Prova disso, e a informação é de Baudrillard (1997, p. 179), é que numa pesquisa realizada na Alemanha Ocidental, na qual foram entrevistados dois mil alemães, 60% opinaram que havia publicidade demais no país. Mas quando tiveram que responder à pergunta: você prefere um excesso de publicidade (à maneira ocidental) ou um mínimo de publicidade (como na parte oriental), a maioria optou pela primeira solução, interpretando o próprio excesso de publicidade, como um sinal direto não somente de abundância, mas de liberdade, logo como um valor fundamental.

Uma das primeiras reivindicações do homem no seu acesso ao bem-estar é a de que alguém se preocupe com seus desejos, como formulá-los e imaginá-los diante de seus próprios olhos. A publicidade, através de seu discurso, exerce essa função inteiramente inessencial, mas profundamente exigida.

Referências

ADORNO, T. W. & HORKHEIMER, M. *Dialética do esclarecimento*: fragmentos filosóficos. Trad. Guido Antônio de Almeida. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

BAKHTIN, Mikhail. A poética de Dostoiévski. Trad. Paulo Bezerra. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

BARTHES, Roland. *O prazer do texto*. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2002.

BAUDRILLARD, Jean. *O sistema dos objetos*. Trad. Zulmira Ribeiro Tavares. 3ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1997.

BUCCI, Eugênio. A fabricação do valor na superindústria do imaginário. In: *Communicare*: revista de pesquisa. São Paulo, Cásper Líbero, 2002. v. 2, n. 2.

CAMPOS, Maria Helena Rabelo. *O canto da sereia*: uma análise do discurso publicitário. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1987.

CAVALCANTI, Alberto R. & LIMA, Venício A. De. Mídia poderosa, comunicação ... nem tanto: pistas teóricas para o comunicador profissional. In: *Communicare*: revista de pesquisa. São Paulo, Cásper Líbero, 2002. v. 3, n. 2.

MACHADO JÚNIOR, Carlos Eduardo. O mercado do simbólico. In: CORRÊA, Tupã Gomes (org.). *Comunicação para o mercado*. São Paulo: Edicom, 1995.

MARX, Karl. *O capital* (Crítica da Economia Política). Livro I: o processo de produção capitalista. Trad. Reginaldo Sant'Anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, s/d.

MATTELART, Armand & MATTELART, Michèle. *História das teorias da comunicação*. São Paulo: Loyola, 1999.

MIEGE, Bernard. *O pensamento comunicacional*. Petrópolis: Vozes, 2000.

PASSOS, Marta Reyes Gil. A magia d apublicidade: comentário crítico sobre os pensamentos de Wolfgang T. Haug e Jean Baudrillard. In: *Communicare*: revista de pesquisa. São Paulo, Cásper Líbero, 2002. v. 3, n. 1.

ROCHA, Everardo. *A sociedade do sonho*: comunicação, cultura, consumo. Rio de Janeiro: Mauad, 1995.

SANT'ANNA, Armando. *Propaganda*: teoria, técnica e prática. São Paulo: Pioneira, 1995.

WOLF, Mauro. *Teorias da comunicação*. Lisboa, Editorial Presença, 1987.