



Em geral, falar de leitura na comunidade acadêmico educacional nos remete ao objeto livros e artigos científicos, mas a relação com a leitura não implica necessária e unicamente o livro. Atualmente, devido às exigências sociais e à participação dos sujeitos nesta sociedade, a leitura pode ser realizada a partir de suportes diversos e um dos mais comuns tem sido a tela do computador, remetendo a facilidade de acesso ao conhecimento.

Na sociedade atual, o domínio da habilidade da leitura tornou-se essencial à vida do cidadão. Decodificar determinados signos passou a ser fundamental até mesmo para alcançar "degraus" e maior possibilidade de crescimento profissional, ou ainda meio de sobrevivência. Ou seja, a leitura que é a forma de aprender o conhecimento acumulado pela ciência, apresenta-se como necessária de modo geral, embora de obrigatoriedade quando se trata da comunidade acadêmica, a qual está diretamente envolvida com o processo de construção do conhecimento.

O processo de construção do conhecimento é um caminho percorrido por meio da reflexão, da pesquisa sistemática resultando no que se chama de ciência. A ciência, assim entendida, busca, investiga, testa, aceita e refuta hipóteses, produzindo o conhecimento científico em diversas áreas.

Esse conhecimento apreendido e aprendido é um processo de construção realizado pelo sujeito, que não o produziu, mas apreendeu e aprendeu. Tal apropriação, remete a ferramenta de busca desse conhecimento, ou seja, a leitura, a qual representa o pilar da formação social do indivíduo crítico e proativo nas sociedades atuais mas, com liberdade criativa desenvolvida pela leitura.

Professor Ms. Emanuel Vieira Pinto  
Professora Drª Fatima Queiroz Alves

ISSN \ 2318-3845

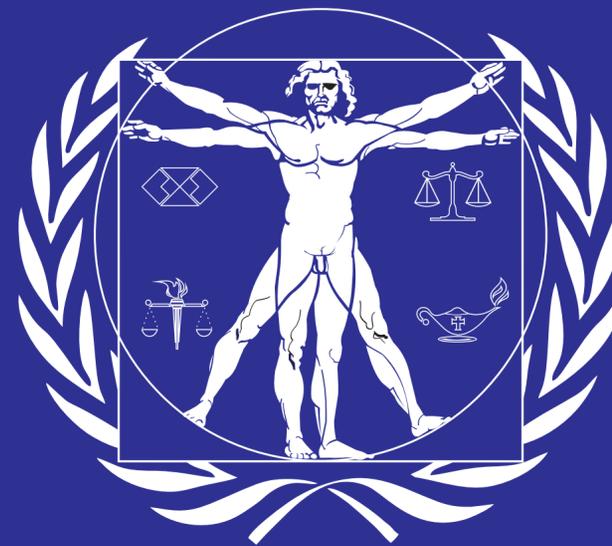
73 3294-3690  
www.facisaba.com.br



Revista Interdisciplinar de Ciências Sociais e Saúde  
**RICSS**



N.º 02  
Jul./Dez. 2017



**RICSS**

Revista Interdisciplinar de Ciências Sociais e Saúde

CESESB

FACISA  
CONHECIMENTO QUE FAZ A DIFERENÇA



A Leitura e o processo de construção da ciência

A busca do conhecimento parece ser algo natural do ser humano desde os primórdios do homo sapiens, onde inicialmente a humanidade tinha como guia o medo do desconhecido, medo esse que o protegia e o guiava a sobrevivência. Com o passar dos anos, com as experiências vivenciadas e passadas através de gerações o homo sapiens aprendeu a usar esse conhecimento aprendido com os ancestrais, assim surgiu o conhecimento empírico, e após este, buscou-se explicações para os fatos, assim surgiu o conhecimento teológico, o qual era e é baseado em dogmas. E depois surgiu o filosófico, o qual buscava o conhecimento pelo conhecer, sem uma aplicação direta, daí a palavra Filosofia deriva do grego e significa "amiga do saber"; conhecer por conhecer; assim a filosofia é considerada a mãe da ciência. E Por último surgiu o conhecimento científico, também denominado ciência, que é baseada em fatos que podem testados e comprovados.

O conhecimento científico, por sua vez, é comunicável, no sentido de ser público, para que possa ser repetido e testado por outros cientistas. Assim, ao longo nos últimos dois séculos ele vem sendo acumulado nos livros e artigos para permitir sua comunicabilidade, que se dá através da leitura desse artigos e livros.

Apesar de todo desenvolvimento da ciência, até o final do século XX o acesso a leitura era somente através de livros impressos, mas com o advento da rede mundial de computadores (internet), acesso a leitura se tornou fácil na maioria dos países, permitindo a busca pelo conhecimento de forma ampla.

A busca do conhecimento se dá de diversas formas, mas a leitura é um dos caminhos para se chegar até ele. A leitura é parte de um processo cultural e histórico de desenvolvimento do sujeito que evidencia valores e ideais de uma determinada época e permite um diálogo do sujeito com outros discursos.

**RICSS**  
Revista Interdisciplinar de Ciências Sociais e Saúde

**Revista Interdisciplinar de Ciências Sociais e Saúde – RICSS / ISSN 2318-3845**

Publicação semestral da Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas- FACISA, em via impressa e eletrônica: <http://facisaba.com.br/ricss>

**Centro de Ensino Superior do Extremo Sul da Bahia – CESESB**

Presidente: José Francisco Saraiva Filho

**Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas – FACISA**

Diretor Administrativo/Acadêmico: Jackson Cordeiro de Almeida

**Editor**

Professora Dr<sup>a</sup> Fatima Queiroz Alves

**Editor – Assistente**

Professor Ms. Emanuel Vieira Pinto

**Diretor Executivo**

Professor Dr. Jackson Cordeiro de Almeida

**Conselho Editorial**

Professora Esp. Bárbara Gonçalves Fagundes

Professor Ms. Emanuel Vieira Pinto

Professora Dr<sup>a</sup> Fatima Queiroz Alves

Professor Ms. Fernando Teles Pasitto

Professora Ms. Nayara de Jesus Oliveira

Professor Esp. Pedro Batista de Almeida Filho

Professor Dr. Jackson Cordeiro de Almeida

**Logotipo e Capa**

Alfredo Góes Villas-Bôas

**Editoração gráfica**

NF Comunicação Corporativa e Design

**Tiragem:**

1.000 (hum mil exemplares)

Toda correspondência deve ser enviada para:

Rod. BR 101, 1130, Itamaraju - BA, 45836-000

(73) 3294-2644



## EDITORIAL

A RICSS Revista Científica da Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas - FACISA publica sua segunda edição com produção de conhecimentos interdisciplinares com a intenção de viabilizar a produção científica e o enfrentamento dos anseios do cotidiano e consolidando como um dos principais meios de produção de conhecimento da IES com a intenção de divulgar e colaborar com o conhecimento científico e os desafios da vida acadêmica.

As publicações aqui apresentadas constando temas diversos com subsídios de estratégias em âmbito interdisciplinar têm o objetivo de colaborar de forma significativa para o engrandecimento da IES, abrindo oportunidades para a produção de trabalhos que enriquecerão tanto o leitor quanto o produtor influenciando as políticas públicas e outros seguimentos para o engrandecimento daqueles que se inseriram direta ou indiretamente no processo do ensino aprendizagem. Com a proposta de tratar de indicadores econômicos e sociais viabilizando aos discentes, docentes e sociedade externa esse espaço de tanta importância no mundo acadêmico.

Por fim, registro na obra publicada todo o nosso empenho em melhorar cada edição reunindo trabalhos significativos para o engrandecimento pessoal tanto dos que publicaram quanto dos leitores.

Professor Doutor Jackson Cordeiro de Almeida



Artigos  
Científicos



**RICSS**

Revista Interdisciplinar de Ciências Sociais e Saúde



## Sumário

ABORDAGEM INICIAL E O PERFIL EPIDEMIOLÓGICO DO TÉTANO EM ITACARÉ/BAHIA.....	09
A EDUCAÇÃO COMO DIREITO HUMANO: POLÍTICAS PÚBLICAS EFETIVADORAS .....	31
A IMPORTÂNCIA DO DIAGNOSTICO PRECOCE DO INFARTO AGUDO DO MIOCARDIO NO ATENDIMENTO PRE-HOSPITALAR.....	45
A EXPLORAÇÃO DO TRABALHO INFANTO - JUVENIL A LUZ DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO E DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	59
A UTILIZAÇÃO DE REDES SOCIAIS PELO EMPREGADO E AS REPERCUSSÕES NO CONTRATO DE TRABALHO.....	73
DISTRIBUIÇÃO DE COMPLICAÇÕES CARDIOVASCULARES EM IDOSOS HIPERTENSOS EM ILHÉUS – BAHIA NO PERÍODO DE 2002 A 2011.....	91
ELEMENTO OBJETIVO E SUBJETIVO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	107
GESTÃO DO TRABALHO NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE TEIXEIRA DE FREITAS.....	125
IMPORTÂNCIA DO MANEJO CORRETO NO ATENDIMENTO DA CRIANÇA VÍTIMA DE TCE.....	137
O PAPEL DA AUDITORIA INTERNA COMO REDUTOR DE RISCOS PARA AUDITORIA EXTERNA.....	147
O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL BAHIA – UFSBA: Avanço da educação e desenvolvimento regional.....	161
O VALOR JURÍDICO DO SILÊNCIO: uma perspectiva luso-brasileira.....	175
PRECAUÇÕES PADRÃO NO CONTEXTO DA PREVENÇÃO DE ACIDENTES DE TRABALHO NA ENFERMAGEM.....	195
SISTEMAS DE GESTÃO COMO FERRAMENTA DE AUXÍLIO NA GESTÃO TRIBUTÁRIA.....	213





## **ABORDAGEM INICIAL E O PERFIL EPIDEMIOLÓGICO DO TÉTANO EM ITACARÉ/BAHIA**

Elias Araújo Barbos  
Pollyana Rosário Sodr e  
Viviane Pereira da Cunha  
Fabrício José Souza Bastos



# ABORDAGEM INICIAL E O PERFIL EPIDEMIOLÓGICO DO TÉTANO EM ITACARÉ/BAHIA

Elias Araújo Barbos<sup>1</sup>  
Pollyana Rosário Sodré<sup>2</sup>  
Viviane Pereira da Cunha<sup>3</sup>  
Fabrício José Souza Bastos<sup>4</sup>

## INTRODUÇÃO

No Brasil, os dados epidemiológicos com relação ao tétano, apontaram que, mesmo após 33 anos de implantação do programa nacional de imunização (PNI), em 2005 ocorreram no Brasil 10 casos de tétano neonatal e 391 do tipo acidental.

O tétano é uma doença infecciosa febril aguda, que pode ser de curso benigno ou grave, dependendo da forma como se apresente (infecção inaparente, dengue clássico, febre hemorrágica da dengue ou síndrome de choque da dengue). Esta patologia se estabelece através da lesão tecidual, superficial ou profunda, contaminada pelo *Clostridium tetani*, que produz neurotoxinas letais que interferem nos processos sinápticos.

Em 1971, foi demonstrado que a importância gasta no Hospital das Clínicas de São Paulo correspondia a uma vez e meia do custo de vacinação antitetânica de todas as crianças nascidas num ano, no Estado de São Paulo. Este relato sugere que a solução deste persistente problema de saúde pública é menos onerosa através da profilaxia, o que reforça ainda mais os benefícios da prevenção, dentre os principais, reduzir os casos desta doença de alta letalidade.

Empiricamente, observa-se que uma grande parte da população ainda não possui conhecimento sobre o processo patológico do tétano e quais os procedimentos devem ser tomados para evitar e tratar esta patologia. Levando, portanto, a crer que a ampliação da cobertura vacinal, melhorias nas condições de acesso e assistência dos prestadores de serviço de saúde e, principalmente, expansão e implementação de programas informativos quanto ao tétano, são alicerces fundamentais para o alcance do controle do tétano.

Nos países industrializados o tétano continua sendo uma realidade presente em um considerável segmento populacional susceptível, sendo que esta susceptibilidade não é homogeneamente distribuída, havendo um gradiente etário (susceptibilidade aumenta com o passar da idade) e social (incidência maior entre os menos favorecidos economicamente).

A cidade de Itacaré/Bahia, 17.891 habitantes, possui destacadamente dois fatores que favorecem o estabelecimento de casos de tétano, o fator sócio-econômico e o alto índice de usuários de drogas injetáveis (as drogas são freqüentemente contaminadas e a higiene geralmente não é observada no momento do uso). E, além disto, é observada cotidianamente, uma grande utilização do soro antitetânico, determinante de baixa cobertura vacinal.

Portanto, devido a estes determinantes, o presente estudo tem o objetivo de demonstrar e analisar o perfil da população do município de Itacaré susceptível ao tétano, determinando assim, o percentual de indivíduos vacinados; os índices de conhecimento sobre o tétano, a vacina e sobre o soro antitetânico; e apresentar o número vacina e soro antitetânico que foram utilizados no ano de 2006.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Enfermagem.

<sup>2</sup> Bacharel em Enfermagem.

<sup>3</sup> Bacharel em Enfermagem.

<sup>4</sup> Bacharel em Enfermagem pela Universidade Estadual de Santa Cruz (2000) e mestre em Enfermagem pela Universidade Federal da Bahia (2003). Atualmente é doutorando na USP-Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto e professor assistente da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).

Os resultados foram embasados em análises bibliográficas, dados provenientes de pesquisa de campo e dados epidemiológicos; sendo estes, obtidos, respectivamente, através de levantamento bibliográfico em revistas, livros e dados governamentais; através de aplicações de questionários (anexo I) à população susceptível ao tétano; e através de formulários de movimento mensal de imunológicos da vigilância epidemiológica do município de Itacaré do ano de 2006. O questionário foi aplicado, por enfermeiros e técnicos de enfermagem, a 54 pessoas que foram selecionadas de maneira aleatória em quatro instituições de saúde, da zona urbana e zona rural (unidade de saúde da família Otto Alencar, Fundação Hospitalar de Itacaré, unidade de saúde Lia Nascimento e Hospital Gabriel Mota Barros).

## EPIDEMIOLOGIA

Os dados epidemiológicos brasileiros apontam que a doença do tipo acidental tem acometido todas as faixas etárias, e atualmente, 46,2% dos casos estão concentrados no grupo de 20 a 49 anos de idade, seguido do de 50 anos e mais, que acumula um percentual de 35,3%; sendo que, esta faixa etária varia conforme a região, como as regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste que apresentam baixas incidências no grupo dos menores de 15 anos e as regiões Norte e Nordeste que apresentam o contrário. Estes dados demonstram também que as regiões mais pobres (Norte e Nordeste), desde 1995, possuem mais casos do que as outras regiões, apresentando a Bahia no ano de 2005 dezenove (19) casos, a região Norte e Nordeste 197 e o país 381.

Outra característica do perfil epidemiológico do tétano acidental no Brasil é a maior frequência de acometimento no sexo masculino, maior incidência na zona urbana e letalidade acima de 30%, afetando principalmente os menores de cinco anos e os idosos, sendo considerada elevada quando comparada com os países de maior desenvolvimento econômico, que apresentam taxas entre 10% a 17%.

Já o tétano neonatal, apresentou no final da década de 90, 289.250 casos em todo o mundo, dos quais 215 mil (74,3%) foram a óbito; e, atualmente, é considerada problema de saúde pública apenas nos países de menor desenvolvimento econômico e social, principalmente no continente africano e sudeste asiático (BRASIL, 2007).

Em muitas partes do mundo, o cordão umbilical cortado dos lactentes é recoberto com materiais como terra, argila e mesmo esterco de vaca, ações derivadas de fatores culturais que ainda perpetuam no imaginário da população, principalmente, a de baixa renda que não tem acesso à assistência pré-natal. Mas, com a implementação das políticas de eliminação do tétano neonatal (pré-natal, imunoprevenção, etc), os dados mostram que houve uma redução muito significativa da prevalência desta no Brasil, que diminuiu de uma média de 530 casos por ano na década de 80 para 10 casos no ano de 2005; e no caso do tétano acidental, houve uma redução de 82,4% (2.226 casos em 1982 para 391 casos em 2005).

Em consequência a tudo isto, é nítido o benefício que a imuno-profilaxia e o processo educativo trazem para a população, levando a redução significativa da incidência desta doença, além de que, a prevenção é menos onerosa que o tratamento. Fato este, evidenciado por Veronesi (1973 apud BALDY et al., 1976), que declara que a importância despendida anualmente no tratamento de tetânicos, em nosso país, seria suficiente para evitar-se, com vacinação adequada, a ocorrência de 26.000 casos da doença, com aproximadamente 13.000 mortes; sendo que a importância gasta no Hospital das Clínicas de São Paulo, segundo esse mesmo autor, correspondia em 1971 a uma vez e meia o custo da vacinação antitetânica de todas as crianças nascidas num ano, no Estado de São Paulo.

## MATERIAL E MÉTODO

Este foi realizado através de dados procedentes de origem primária (pesquisa de campo) e origem

secundária (análise bibliográfica). Os dados foram obtidos por questionários (anexo I) que foram aplicados à população susceptível ao tétano e respectivamente, através de levantamento bibliográfico realizado em revistas, livros, dados governamentais, teses de mestrado e manuais.

O questionário foi aplicado a 54 pessoas através de enfermeiros, técnicos de enfermagem e agentes comunitários de saúde, sendo o público, selecionado de maneira aleatória em quatro instituições de saúde, unidade de saúde da família Otto Alencar, Fundação Hospitalar de Itacaré, unidade de saúde Lia Nascimento e Hospital Gabriel Mota Barros e domicílios.

Para quantificar o número do uso de vacina e soro antitetânico no ano de 2006, foi realizada análises em mapas diários de aplicação de imunológicos e pesquisado os dados do PNI.

## RESULTADOS

Tabela 1: Nível de escolaridade:

Nível	n	%
Analfabeta	8	14,8
Primário incompleto	8	14,8
Primário completo	3	5,6
Médio incompleto	8	14,8
Médio completo	5	9,3
Fundamental incompleto	6	11,1
Fundamental completo	13	24
Superior incompleto	1	1,9
Superior completo	2	3,7
Total	54	100,00 a

Tabela 2: Distribuição por sexo:

Sexo	n	%
Masculino	9	16,7
Feminino	45	83,3
Total	54	100,00 a

Tabela 3: Faixa etária:

Idade	n	%
1 a 16	3	5,6
16 a 30	19	35,2
31 a 60	23	42,5
60 a 100	9	16,7
Total	54	100,00 a

Tabela 4: Número de filhos:

Número	n	%
Nenhum	11	20,4
1	10	18,5
2 a 3	16	29,6
> 3	17	31,5
Total	54	100,00 a

Tabela 5: Renda familiar mensal:

Valor em reais	n	%
< 300	13	24,1
300 – 600	27	50
600 – 900	8	14,8
900 – 1200	1	1,9
1200 – 1500	2	3,6
1500 – 1800	3	5,6
Total	54	100,00 a

**Tabela 6: Conhecimento sobre o que é tétano:**

	n	%
Sim	31	57,4
Não	23	42,6
<b>Total</b>	<b>54</b>	<b>100,00 a</b>

**Tabela 7: É imunizado contra o tétano? (mínimo três doses)**

	n	%
Sim	4	7,4
Não	45	83,3
Não Sabe	5	9,3
<b>Total</b>	<b>54</b>	<b>100,00 a</b>

**Tabela 8: Conhecimento sobre a forma de transmissão do tétano:**

Meio de transmissão?	n	%
Água contaminada	2	3,7
Contato com doente tetânico	1	1,9
Ferimentos contaminados	35	64,8
Não sabem	15	27,7
Não respondem	1	1,9
<b>Total</b>	<b>54</b>	<b>100,00 a</b>

**Tabela 9: Conhecimento sobre a curabilidade:**

É curável?	n	%
Sim	33	61,1
Não	11	20,4
Não sabe	10	18,5
Não responde	0	0
<b>Total</b>	<b>54</b>	<b>100,00 a</b>

Tabela 10: Conhecimento sobre a letalidade:

É possível levar a morte?	n	%
Inexistente	2	3,7
Pouco freqüente	25	46,3
Freqüente	4	7,4
Muito freqüente	5	9,3
Ocorre em todos os casos	2	3,7
Não sabe	14	25,9
Não responde	2	3,7
Total	54	100,00 a

Tabela 11: Conhecimento sobre a existência da vacina antitetânica:

Existe vacina?	n	%
Existe	48	88,9
Não existe	0	0
Não sabe	5	9,2
Não responde	1	1,9
Total	54	100,00 a

Tabela 12: Conhecimento sobre o efeito curativo da vacina:

Leva a cura?	n	%
Cura	28	51,8
Não cura	17	31,5
Não sabe	8	14,8
Não responde	1	1,9
Total	54	100,00 a

**Tabela 13: Conhecimento sobre o efeito preventivo da vacina:**

Previne?	n	%
Previne	45	83,3
Não previne	0	0
Não sabe	8	14,8
Não responde	1	1,9
<b>Total</b>	<b>54</b>	<b>100,00 a</b>

**Tabela 14: Conhecimento sobre o número de doses mínimas para imunização:**

	n	%
1 dose	6	11,1
2 doses	3	5,6
3 doses	27	50
Não sabe	17	31,4
Não responde	1	1,9
<b>Total</b>	<b>54</b>	<b>100,00 a</b>

**Tabela 15: Circunstâncias que motivam a vacinação:**

	n	%
Prevenção	34	63
Ferimento	13	24,1
Não sabe	5	9,2
Não responde	2	3,7
<b>Total</b>	<b>54</b>	<b>100,00 a</b>

**Tabela 16: Principais situações na qual se deve aplicar a vacina:**

	n	%
Prevenção	24	44,4
Ferimento	19	35,2
Não conhece	3	5,6
Não sabe	6	11,1
Não responde	2	3,7
<b>Total</b>	<b>54</b>	<b>100,00 a</b>

**Tabela 17: Principais motivos pelos quais não foi vacinado:**

	n	%
Descuido	37	68,5
Desconhecimento da vacina	8	14,8
Não sabe se é vacinado	5	9,3
Não responde	4	7,4
Total	54	100,00 a

**Tabela 18: Conhecimento sobre a diferença entre soro e vacina:**

Diferença entre soro e vacina	n	%
Não existe diferença	6	11,1
Existe diferença	20	37
Desconhece	21	38,9
Não responde	7	13
Total	54	100,00 a

**Tabela 19: Locais onde a vacina antitetânica pode ser encontrada:**

	n	%
Farmácias	1	1,9
Postos de saúde	28	51,9
Hospitais	8	14,8
Em todos os locais acima	12	22,2
Não sabe	4	7,4
Não responde	1	1,8
Total	54	100,00 a

**Tabela 20: Relação entre uso de substâncias (fumo, urina, esterco, teia de aranha) em ferimentos e a origem do tétano:**

	n	%
Previne o tétano	2	3,7
Pode causar o tétano	16	29,6
Não influi na prevenção ou origem	21	38,9
Não sabe	13	24,1
Não responde	2	3,7
<b>Total</b>	<b>54</b>	<b>100,00 a</b>

## DISCUSSÃO

A cidade de Itacaré com 17.891 habitantes, realizou, em 2006, no sistema público de saúde 1.430 doses de vacina tetravalente (DPT+Hib), 938 de DPT, 3331 de dT e 47 doses de SAT (dados obtidos da vigilância epidemiológica de Itacaré e registros da unidade de saúde da família Otto Alencar). Estes dados não foram coletados dos sistemas de informações do ministério da saúde por problemas de subnotificação, fato este comprovado pela comparação dos registros da vigilância epidemiológica e unidade de saúde de Itacaré com os registros informados pelo sistema de informação do programa nacional de imunização.

A partir da análise das tabelas 21, 22 e 23, destaca-se, que o município de Itacaré realizou soro e imunoglobulina antitetânica em 0,26% da população, enquanto que, a cidade de Salvador realizou em 0,01%, São Paulo em 0,004% e Brasília em 0,03% da população. Portanto, esta análise leva-nos a crer que Itacaré realiza uma enorme quantidade de SAT e IGAT, fato este, conseqüente a uma baixa cobertura vacinal ou baixa eficiência do programa de vacinação, pois apenas as pessoas que não possuem imunização atualizada é que necessitam tomar este tipo de imunizador.

Em paradoxo, outros dados nos mostram que a cobertura vacinal de Itacaré é melhor do que essas outras cidades. Em Salvador, 8,5% da população receberam a aplicação da vacina dT, 2,5% receberam a DPT e 4,2% a tetravalente; em São Paulo, 7,3% receberam a dT, 2,9% a DPT e 4,4% receberam a tetravalente; em Brasília, 6,6% receberam a dT, 3,1% a DPT e 5,5% a tetravalente; e em Itacaré, 18,6% receberam a dT, 5,24% a DPT e 8% a tetravalente.

Esta comparação referente às vacinas e a comparação referente ao SAT e IGAT, elucida que a cidade de Itacaré realiza grande quantidade de vacinas para prevenção, porém, não garante a eficiência desta cobertura por que dentre as pes-

soas vacinadas, muitas não possuem a terceira dose, a que realmente imuniza contra a doença.

**Tabela 21:** Salvador (2.714.018 habitantes)

Vacina	nº de doses aplicadas
dT	231.231
DPT	68.927
Tetraivalente (DPT+Hib)	116.682
SAT e IGAT	379 a

Fonte: SI-PNI (2007)

**Tabela 22:** São Paulo (11.016.703 habitantes)

Vacina	nº de doses aplicadas
dT	803.362
DPT	321.710
Tetraivalente (DPT+Hib)	485.923
SAT e IGAT	386 a

Fonte: SI-PNI (2007)

**Tabela 23:** Brasília (2.383.784 habitantes)

Vacina	nº de doses aplicadas
dT	158.404
DPT	73.173
Tetraivalente (DPT+Hib)	130.952
SAT e IGAT	646 a

Fonte: SI-PNI (2007)

Com relação à pesquisa realizada em Itacaré, destaca-se a baixa instrução escolar da população, onde apenas 3,7% da população possuem nível superior completo e 70,4% não possui nem o nível fundamental completo, sendo que dentro deste grupo, 14,8% são analfabetos.

A pesquisa obteve como público principal pessoas do sexo feminino (83,3%), na faixa etária de 31 a 60 (42,5%), com mais de três filhos (31,5%) e com renda familiar mensal entre R\$ 300 a 600 (50%), sendo que apenas 11,1% possuem esta renda no valor acima de R\$ 900,00.

Junto a estes dados, deve ser enfatizado o fato de 42,6% dos entrevistados não saberem o que é a doença do tétano, fato este agravado pela maior porcentagem de famílias com mais de três filhos e pelo grande número de entrevistas do público feminino, geralmente, principais instrutoras e responsáveis pelo cuidado familiar.

A quantidade de pessoas entrevistadas com imunização completa (3 doses), deve ser ponderada, pois 83,3% não são imunizadas contra o tétano, levando conseqüentemente a um grande risco de ocorrência desta doença e ao grande uso de SAT e IGAT, o que aumenta o risco de anafilaxias. Destes entrevistados, 68,5% afirmaram que não são imunizados por descuido.

Quanto ao conhecimento sobre a forma de transmissão do tétano, a maioria dos entrevistados (64,8%), afirmaram corretamente o meio de transmissão, que é através de ferimentos. Mas mesmo tendo resposta certa da maioria, é preocupante o fato de 35,2% do público não responderem a resposta adequada; situação semelhante ao que aconteceu quando foi questionado sobre a curabilidade do tétano, onde 61,1% responderam corretamente que é uma doença que tem cura, mas 38,9% não souberam responder a resposta certa.

A maioria dos entrevistados (53,7%), quando questionados quanto a letalidade do tétano, não souberam responder o correto, que esta doença pode levar a morte com pequena freqüência, mas os 46,3% restantes, comprovam que a associação do tétano à morte está diminuindo, fato paradoxo, ao que ainda acontece, segundo Baldy et al. (1976), na prática médica.

Do público estudado, 88,9% afirmaram conhecer a existência da vacina antitetânica e 83,3 admitiram o efeito preventivo da vacina, porém 51,8% responderam erroneamente que esta vacina leva a cura e 50% não tinham conhecimento do número mínimo de doses para ser imunizado contra o tétano.

Dentre as circunstâncias que motivam a vacinação, a prevenção foi escolhida pela maioria (63%) como fator estimulador, entretanto, é estarrecedor o elevado índice de pessoas (35,2%) que admitem que a vacina deve ser aplicada principalmente em caso de ferimentos e o elevado número de pessoas (83,3%) que não foram imunizados por descuido e por desconhecerem o processo de imunização.

Outra situação observada na pesquisa foi a falta de conhecimento sobre a diferença entre soro ou imunoglobulina antitetânica e vacina, o que gera transtornos no momento de aplicações emergenciais, pois geralmente o paciente acredita que com o soro ele estará imunizado, mas na verdade esta imunização é temporária, necessitando portanto das três doses e reforços de vacinas antitetânicas.

E é de causar perplexidade o fato de apenas 53,8% do público terem conhecimento que pode encontrar a vacina nos postos de saúde e em farmácias, e o fato absurdo de 70,4% não saberem que substâncias sépticas como fumo, urina, esterco e teia de aranha, são alguns dos vários meios que são capazes de conduzir o agente etiológico do tétano ao local suscetível.

## CONCLUSÃO

Esta pesquisa que foi realizada através da aplicação de questionários à população da zona urbana e zona rural da cidade de Itacaré, teve como objetivo principal a determinação do perfil epidemiológico da população local.

Especificamente, a pretensão deste estudo, foi demonstrar que o tétano é uma doença infecciosa que acomete o sistema nervoso, levando o paciente a apresentar espasmos generalizados que podem levar a morte, e apresentar o perfil da população suscetível ao tétano na cidade de Itacaré, onde percebemos que ainda é necessário, a ampliação da cobertura vacinal, pois 83% do público não é imunizado, e mais desenvolvimento no processo educativo da população que ainda possui conhecimentos errados sobre os cuidados e sobre o tétano, sendo esta população formada por principalmente por mulheres, o maior grupo constituído por mais de três filhos e com renda familiar mensal entre 300 a 600 reais, grupo mais suscetível ao tétano.

Este estudo demonstrou ser necessário agir no processo de instrução escolar por que a maioria do público não possui o nível fundamental, e sem educação quase não é possível demonstrar à população a importância das ações profiláticas.

Foi demonstrado também que o município necessita tornar o programa profilático eficaz, pois estão se realizando muitas vacinas, porém as pessoas não são acompanhadas para garantir o alcance da terceira dose, para realmente serem imunizados.

Portanto, os resultados desta pesquisa mostram que é necessário melhorar ainda mais o programa de imunização, juntamente com outras ações como, as sanitárias educativas e outras. Pois apenas desta maneira poderemos erradicar esta doença que pode ser prevenida e que, mesmo tendo já diminuído muito, ainda têm levado muitas pessoas à morte.

## ABSTRACT

Because of the low power acquisity and the big population percentual that aren't immune against tetanus disease, the present study, develop by the local nurse group, has as objective show the board therapeutic to the tetanus and the epidemiological profile of Itacaré's susceptible population to this disease, demonstrating the vaccinated individual percent and the tetanus population knowledge. The results were obtain through random questionnaire application to the urban zone and rural zone population. It was observed that the most population researched aren't immune and the most population have distorted concept about tetanus. Demonstrating, therefore, that is necessary more investments e major projects to improve the vaccine cover and the population education.

Key-words: epidemiological profile, tetanus, questionnaire.

## REFERÊNCIAS

- BALDY, J. L. S. et al. Tétano e vacinação antitetânica: estudo na população urbana de Londrina (PR), Brasil. *Revista Saúde Pública*. São Paulo: v. 10, n. 2, 1976. <http://www.scielo.br>, acessado em 2007.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. Manual de Procedimentos para vacinação. 4º ed. Brasília: Ministério da Saúde: Fundação Nacional de Saúde, 2001, 279p.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância Epidemiológica. Doenças infecciosas e parasitárias: guia de bolso/Ministério da Saúde. 6. ed. Brasília: 2006. 320 p.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em saúde. Departamento de vigilância epidemiológica. Guia de Vigilância epidemiológica. 6º ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2007, 816p.
- CIMERMAN, S.; CIMERMAN, B. *Conduas em Infectologia*. São Paulo: Atheneu, 2004.
- LIMA Vera M. S. F. et al. Tétano acidental: análise do perfil clínico e epidemiológico de casos internados em hospital universitário. *Revista de Saúde Pública*. São Paulo: v. 32, n. 2, p. 166-171, abr. 1998.
- SI-PNI - Sistema de Informação do Programa Nacional de Imunizações (2007). [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br), acessado em 2007.
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2007). <http://www.ibge.gov.br>, acessado em 2007.
- Portal de Serviços e informações de governo (2002). <http://www.redegoverno.gov.br>, acessado em 2007.
- PRADO, F. C.; RAMOS, J.; VALLE, J. R. *Atualização Terapêutica: Manual prático de diagnóstico e tratamento*. 19º ed. São Paulo: Artes Médicas, 1999.
- TORTORA, G. J; FUNKE, B. R; CASE, C. L. *Microbiologia*. 8º ed. Porto Alegre: Artmed, 2005.
- VERONESI, R. – Tétano e sarampo: quanto custam no Brasil? *Clín. Geral*, 7(5):24-38, 1973.
- VIEIRA, L. J. et al. O uso da expressão “mal-de-sete-dias” por mães de crianças que morreram de tétano neonatal em Minas Gerais (1997-2002). *Revista Texto Contexto Enfermagem*. Florianópolis: v. 15, n. 1, p. 51-59.

APÊNDICE E ANEXO  
 APÊNDICE I – DIRETRIZES PROFILÁTICAS E TERAPÊUTICAS DO MINISTÉRIO DA  
 SAÚDE FRENTE AO TÉTANO  
 Calendário de Vacinação antitetânica

IDADE	VACINA
02 meses	Tetraivalente – DPT+Hib (contra difteria, tétano, coqueluche e <i>Haemophilus influenzae</i> tipo b)
04 meses	Tetraivalente – DPT+Hib
06 meses	Tetraivalente – DPT+Hib
15 meses (reforço)	DPT
05 anos	DPT
15 anos	Antitetânica adulto - dT

Fonte: BRASIL. *Manual de Procedimentos para vacinação*. Brasília: Ministério da Saúde: Fundação Nacional de Saúde, 2001, 123p.

### Conduta frente a ferimentos suspeitos

História de vacinação prévia contra tétano	Ferimentos com risco mínimo de tétano*			Ferimentos com alto risco de tétano**		
	Vacina	SAT/IGAT	Outras condutas	Vacina	SAT/IGAT	Outras condutas
Incerta ou menos de 3 doses	Sim*	Não	Limpeza e desinfecção, lavar com soro fisiológico e substâncias oxidantes ou antissépticas e debridar o foco de infecção	Sim***	Sim	Desinfecção, lavar com soro fisiológico e substâncias oxidantes ou antissépticas e remover corpos estranhos e tecidos desvitalizados Debridar o ferimento e lavar com água oxidante.
3 doses ou mais, sendo a última dose há menos de 5 anos	Não	Não		Não	Não	
3 ou mais doses, sendo a última dose há mais de 5 anos e menos de 10 anos	Não	Não		Sim (1 reforço)	Não****	
3 ou mais doses, sendo a última dose há 10 ou mais anos.	Sim	Não		Sim (1 reforço)	Não****	

Fonte: BRASIL. *Guia de Vigilância epidemiológica*. Brasília: Ministério da Saúde, 2007, p. 706.

\*Ferimentos superficiais, limpos, sem corpos estranhos ou tecidos desvitalizados.

\*\*Ferimentos profundos ou superficiais sujos, com corpos estranhos ou tecidos desvitalizados; queimados; feridas puntiformes ou armas brancas e de fogo; mordeduras; politraumatismos e fraturas expostas.

\*\*\*Vacinar e aprazar as próximas dose, para complementar o esquema básico. Esta vacinação visa proteger contra o risco de tétano por outros ferimentos futuros. Se o profissional que presta o atendimento suspeita que os cuidados posteriores com o ferimento não serão adequados, deve considerar a indicação de imunização passiva com SAT ou IGAT. Quando indicado o uso de vacina e SAT ou IGAT, concomitantemente, devem ser aplicados em locais diferentes.

\*\*\*\*Para paciente imunodeprimido, desnutrido grave ou idoso, além do reforço com a vacina está também indicada IGAT ou SAT.

Esquema de vacinação contra o tétano neonatal para as mulheres em idade fértil

História de vacinação contra o tétano	Mulheres em idade fértil	
	Gestante	Não-gestante
Negativa (nenhuma dose comprovada)	3 doses, com intervalo entre 30-60 dias. Se iniciar o esquema tardiamente, garantir pelo menos 2 doses (programar a 2ª dose para no máximo 20 dias antes do parto e completar o esquema no puerpério)	Esquema vacinal com 3 doses, intervalo de 30-60 dias + reforços
Menos de 3 doses registradas	Completar o esquema	Completar o esquema
3 doses ou mais + 1 reforço há menos de 5 anos da última dose	Não é necessário vacinar	Não é necessário vacinar
3 doses ou mais + 1 reforço entre 5 a 10 anos da última dose	1 dose de reforço	Não é necessário vacinar
3 doses ou mais + 1 reforço há mais de 10 anos da última dose	1 dose de reforço	1 dose de reforço

Fonte: BRASIL. *Guia de Vigilância epidemiológica*. Brasília: Ministério da Saúde, 2007, p. 719.

## ANEXO I – QUESTIONÁRIO

Até que série estudo:

- Analfabeta  Primário incompleto (1° a 3°)  
 Primário completo (1° a 4°)  Médio incompleto (5 a 7°)  
 Médio completo (5 a 8°)  Fundamental incompleto (1° a 2° ano)  
 Fundamental completo (1 a 3° ano)  Superior incompleto  
 Superior completo

Sexo

- Masculino  Feminino

Idade

- 1 a 16  
 16 a 30  
 31 a 60  
 60 a 100

Possui filhos

- Nenhum  
 1  
 2 a 3  
 > 3

Renda familiar

- < 300  
 300 – 600  
 600 – 900  
 900 – 1200  
 1200 – 1500  
 1500 - 1800

Sabe qual é a doença do tétano

- Sim  
 Não

É imunizado contra o tétano? (mínimo três doses)

- Sim  
 Não  
 Não sabe

Como se transmite

- Água contaminada  
 Contato com doente tetânico  
 Ferimentos contaminados

- Não sabem
- Não respondem

**O tétano possui cura**

- Sim
- Não
- Não sabe
- Não responde

**O tétano leva a morte**

- Inexistente
- Pouco freqüente
- Freqüente
- Muito freqüente
- Ocorre em todos os casos
- Não sabe
- Não responde

**Existe ou não a vacina antitetânica**

- Existe
- Não existe
- Não sabe
- Não responde

**Efeito da vacina antitetânica**

- Cura
- Não cura
- Não sabe
- Não responde

**Efeito da vacina antitetânica**

- Previne
- Não previne
- Não sabe
- Não responde

**Para se considerar ou não vacinado contra o tétano**

- 1 dose
- 2 doses
- 3 doses
- Não sabe
- Não responde

**Principais circunstâncias que motivam a vacinação**

- Prevenção
- Ferimento
- Não sabe

Não responde

**Principais situações na qual se deve aplicar a vacina antitetânica**

Prevenção

Ferimento

Não conhece

Não sabe

Não responde

**Principais motivos pelos quais não foi vacinado**

Descuido

Desconhecimento da vacina

Não sabe se é vacinado

Não responde

**Diferença entre vacina e soro antitetânicos**

Não existe diferença

Existe diferença

Desconhece

Não responde

**Locais onde a vacina antitetânica pode ser encontrada**

Farmácias

Postos de saúde

Hospitais

Em todos os locais acima

Não sabe

Não responde

**Uso de substâncias nos ferimentos (uso de fumo, urina, esterco, teia de aranha em ferimentos)**

Previne o tétano

Pode causar o tétano

Não influi na prevenção ou origem

Não sabe

Não responde







# **A EDUCAÇÃO COMO DIREITO HUMANO: POLÍTICAS PÚBLICAS EFETIVADORAS**

Rubecleuza Leandro de Souza



# A EDUCAÇÃO COMO DIREITO HUMANO: POLÍTICAS PÚBLICAS EFETIVADORAS

Rubecleuza Leandro de Souza<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

“A educação interfere no tempo e melhorando-se a qualidade do fator humano modifica-se por completo o quadro do país, abrem-se possibilidades de desenvolvimento muito maiores. Não há país que tenha conseguido se desenvolver sem investir consideravelmente na formação de gente. Este é o mais importante investimento a fazer, para que haja, não só crescimento, mas autêntico desenvolvimento.”

Celso Furtado

A escolha desse trecho da obra de Celso Furtado se deu por representar o objeto central do tema que será desenvolvido, uma vez se a Educação o ponto fundamental para assegurar a efetivação da dignidade da pessoa humana, tanto apregoada pela Constituição Federal brasileira de 1988.

Para a professora Maria do Socorro Silva (apud MOSER, 2004), sócia da Escola de Formação Quilombo dos Palmares, nos últimos anos, a Educação como um direito subjetivo tem-se evidenciado em todo o mundo.

Sendo assim, pretende-se abordar aqui os pontos relacionados ao tema, a começar pelos aspectos jurídicos, analisando conceitos fundamentais como Direito, Políticas Públicas e Direitos Humanos. Em seguida, abordar a Educação como direito social, trazido pela Constituição Federal, no seu capítulo II, que pode ser materializado através de políticas públicas; e, mais profundamente, a Educação como um direito humano.

Na seara dos Direitos Humanos, o Brasil ratificou a maioria dos principais instrumentos globais e regionais de proteção a esses direitos, dentre eles, o Pacto Internacional de direitos Cíveis e Políticos; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – aqui inserida a Educação –; a Convenção sobre Direitos da Criança; a Convenção Americana sobre Direitos Humanos; entre outros. Sendo assim, a CF/88 reconhece integralmente a vigência dos direitos humanos.

O País também conta com o Programa Nacional de Direitos Humanos-PNDH, um instrumento que tem cumprido a função de direcionar a intencionalidade do Poder Público em matéria de Direitos Humanos.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Língua Portuguesa pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e em Direito pela Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas (FACISA-BA). Especialista em Linguística Aplicada ao Português pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Pós-Graduada em Direito Processual do Trabalho pela Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas (FACISA-BA). Mestranda em Educação pela Universidad Del Salvador (USAL-Argentina). Atualmente é professora da Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas (FACISA-BA).

## 2 REFERENCIAL

### 2.1 A DIMENSÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS HUMANOS E O PAPEL DA EDUCAÇÃO

Estudiosos dos diversos campos sociais são uníssomos ao afirmarem que os direitos humanos são universais e naturais, uma vez que estão ligados á natureza humana, e, ao mesmo tempo, históricos, pois sofreram mudanças ao longo do tempo num mesmo país e o seu reconhecimento pode ser diferente em países distintos, em um mesmo tempo.

O educador Genilson Marinho (2012) assevera que a construção e afirmação dos direitos humanos, de modo geral, possuem uma ligação muito próxima com os grandes acontecimentos históricos, desde conflitos e revoluções, como também as grandes intervenções científicas e tecnológicas.

Essas revoluções determinam importantes mudanças nos diversos setores da sociedade, influenciando na política, na economia e na cultura, deixando um legado de esperança entre os mais diversos povos. Assim, reconhecer a dimensão histórica dos direitos humanos significa “reconhecer que eles não foram construídos ao longo da história humana, através das modificações na realidade social, na realidade política, na realidade industrial, na realidade econômica, enfim, em todos os campos da atuação humana”. (MARINHO, 2012, p.24)

A garantia da dignidade da pessoa humana e seu reconhecimento como cidadão e sujeito de direitos não se fazem apenas com palavras bem articuladas, mas sim e, sobretudo, com ações. Essa garantia é feita por meio de instrumentos e mecanismos históricos que possibilitam arranjos públicos capazes de se traduzir em condições para desenvolver ações efetivas.

Nesse sentido, escreveu Paulo César Carbonari (apud MOSER, 2004, p. 21):

As lutadoras e lutadores de direitos humanos sabem quão é difícil a luta para construir esses arranjos. A desigualdade, a exploração, os sucessivos “ajustes estruturais” que priorizam dívidas em detrimento de vidas insistem em forçar a sociedade a ter que escolher e até abdicar de garantias fundamentais. Lutar pelos direitos humanos significa não arredar pé. É insistir em que a vida humana, a dignidade humana, traduzida em condições históricas, é patamar intransponível e base de construção do edifício social, político, econômico e cultural.

Sendo assim, é certo afirmar que os direitos essenciais à pessoa humana nascem das lutas contra a opressão, os desmandos; vão nascendo devagar, quando as condições são favoráveis e a sociedade passa a reconhecer a sua necessidade para assegurar a cada indivíduo uma existência digna.

Para tratar o assunto de forma sintética, importante destacar que diversos documentos contribuíram para a concretização dos direitos humanos como an-

tecedentes das declarações positivas de direitos. Segundo Marinho (2012), esses documentos não eram cartas de liberdade do homem comum, mas sim, contratos feudais, nos quais o rei se comprometia a respeitar os direitos de seus criados. Dessa forma, não afirmavam direitos humanos, mas direitos de estamento.

Com isso, três documentos foram fundamentais para a afirmação dos direitos humanos, quais sejam: 1- A Declaração Inglesa de Direitos, de 1689, conhecida como “Bill of rights”, primeiro a reconhecer de forma explícita os direitos naturais. Esse documento marcou a supremacia do parlamento sobre a coroa e libertação da burguesia inglesa; 2 - A Declaração dos direitos do estado da Virgínia, de 1776, primeiro documento a expressar o caráter universal dos direitos do Homem e que consagra os direitos do indivíduo, estabelecendo a primazia do indivíduo em sua relação com o Estado; 3 – A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que representa a inauguração simbólica da moderna acepção dos direitos humanos.

Outra Declaração que também veio ratificar o caráter insubstituível e incondicional dos direitos humanos, foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos, assinada em 1948 pelos países que criaram a Organização das Nações Unidas (ONU), que possibilitou confirmar o século XX como o século do triunfo do discurso em defesa dos Direitos Humanos, vem que afirma a universalidade e a indivisibilidade de tais direitos.

Marinho (2012) afirma que, na prática, a Declaração de 1948 é muitas vezes interpretada como uma carta cujo conteúdo é expressão de boas intenções, ou, no máximo, um “programa” sem garantias de efetivação, vez que, embora solenemente proclamados, a imensa maioria da humanidade não os possui de fato.

Na seara dos Direitos Humanos, o Brasil ratificou a maioria dos principais instrumentos globais e regionais de proteção a esses direitos, dentre eles, o Pacto Internacional de direitos Cíveis e Políticos; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – aqui inserida a Educação –; a Convenção sobre Direitos da Criança; a Convenção Americana sobre Direitos Humanos; entre outros. Sendo assim, a CF/88 reconhece integralmente a vigência dos direitos humanos.

O País também conta com o Programa Nacional de Direitos Humanos-PNDH, um instrumento que tem cumprido a função de direcionar a intencionalidade do Poder Público em matéria de Direitos Humanos.

A Educação é um direito subjetivo. E, nos últimos anos, essa discussão tem-se evidenciado no mundo todo. A Declaração de Jomtien de Educação para todos, de 1990, da qual o Brasil é signatário, conseguiu se firmar no âmbito internacional como uma referência, ao colocar a política educacional, a política social e o desenvolvimento como elementos fundamentais para que atinjam níveis de equidade e justiça social no mundo todo.

No Brasil, o direito universal à Educação tem sido uma árdua conquista dos movimentos sociais, em especial, os movimentos na área da educação pública, nas três esferas da federação, tendo como referência a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei 9.394/96.

A Constituição brasileira, também conhecida como Constituição cidadã, é uma das mais avançadas do mundo, tendo como um dos principais marcos a transição democrática e a institucionalização dos direitos humanos no País.

Assim, para se alcançar esses direitos, é preciso que o Estado garanta a todos o acesso à educação.

Como se vê, a diversidade é fundamento básico de uma política pública de educação que tem como pretensão maior assegurar a mais ampla condição de igualdade e bem estar coletivo. Isto pressupõe homens e mulheres que, independente de geração, etnia, raça, e gênero, entre outros, são sujeitos de iniciativas em defesa da humanização de todos e, portanto, capazes de submeter seus interesses individuais aos que são constitutivos do bem comum.

Neste particular, cabe destacar o artigo 2º da LDBEN (1996) quando estabelece a inspiração da educação nacional no princípio da liberdade e nos ideais da solidariedade humana e coloca a sua finalidade no pleno desenvolvimento do educando. Assim procedendo, estimula vínculos e indica como eixo do projeto educativo, a emancipação do isolamento que é próprio de um mundo de estranhos, remetendo diretamente ao processo permanente de aprendizagem que advém do protagonismo exercido no interior das lutas sociais pelos direitos.

## **2.2 O DIREITO À EDUCAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

De acordo com Maria Tereza Gomes (2011), o Estado possui três faces: a política, a jurídica e a social. A aproximação das faces política e jurídica ainda está sendo assimilada pela área jurídica, uma vez que só recentemente o termo “políticas públicas” passou a ser incorporado ao vocabulário dos juristas, não existindo muitos trabalhos sistemáticos nessa área.

Ainda vai levar um tempo para que seja fixado um sentido preciso e de aceitação geral sobre a referência que se faz a políticas públicas, mas, sem dúvidas, diz respeito à interferência do Estado na vida social em busca da consecução de objetivos de interesse comum e, certamente, que respeitem os direitos humanos.

Para Gomes (2011), toda e qualquer política pública, obrigatoriamente, deve ter como alicerce, ou seja, como núcleo de sustentação, os princípios constitucionais.

O Estado exerce três funções: a legislativa, a executiva e a judiciária; mas ele é um ente uno, indivisível e indelegável, que age através da Administração Pública, valendo-se de órgãos governamentais – com competência para traçar planos de

ação, dirigir; e órgãos administrativos, ou seja, aqueles subordinados a quem compete executar.

Assim, no que diz respeito ao conceito de políticas públicas, bem determina Maria Paula Dallari (apud GOMES, 2011, p. 237):

Políticas Públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas Públicas são metas coletivas conscientes e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato.

Atualmente, é frequente vê que a reformado aparelho do Estado não se dá apenas por interesses administrativos internos, mas, sim, por forte influência externa, de forma a integrar o mercado nacional a uma ordem econômica globalizada em seus diversos aspectos.

Em razão desse processo, quanto à política educacional, os Estados também são influenciados diretamente pelos organismos internacionais, seja por motivos ideológicos, seja por motivos econômicos.

Segundo Gomes (2011), num mundo capitalista, o Estado, muitas vezes, funciona como um mediador nas relações de classes sociais, grupos e organizações, e, por isso, seu perfil varia conforme o grau de politização do grupo ou classe social.

Gomes (2011) diz ainda que por maiores que sejam os interesses econômicos no mundo capitalista globalizado, cujo impacto tem atingido o cenário latino-americano, o que se deve discutir é o modelo de Estado que se pretende e sua forma de inserção na economia globalizada, de forma a buscar a permanente globalização da democracia e dos direitos humanos, através de paradigmas capazes de garantir um desenvolvimento sustentável, com políticas públicas de inclusão social que respeitem a liberdade, a igualdade de oportunidades e, sobretudo, a dignidade da pessoa humana.

Essas políticas públicas trazem a ideia de correlação de forças entre o Estado e a sociedade. No Brasil, essa correlação tem se estabelecido de forma mais efetiva a partir da criação dos Conselhos em diversas áreas sociais, formados por integrantes de órgãos governamentais e não governamentais, encarregados de deliberar sobre políticas públicas e controlar sua execução, a exemplo do Conselho Nacional de Educação, dentre outros. A deliberação das políticas públicas por esses Conselhos se dá depois de intensos debates, através de fóruns, convenções, assembleias etc.

Segundo Gomes (2011), um passo de extrema importância é a consolidação da política pública social em um plano de ação. No caso da Educação, a Política Nacional Educacional foi instituída através do Plano Nacional de Educação, que contém o diagnóstico da realidade social, as diretrizes e os objetivos e metas a serem atingidos.

O artigo 167, II da Constituição Federal de 1988 veda o início de programas ou projetos que não tenham sido incluídos na lei orçamentária anual. Assim, o Plano Nacional de Educação estabelece a necessidade de criação que devem ser incluídos na referida lei orçamentária.

Gomes (2011) diz ainda que o Plano Nacional de Educação instituído por lei e o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, que está em fase de discussão, são marcos importantes na aproximação dos Direitos Constitucional e Administrativo com a Política Pública Educacional, com vistas à efetivação do direito humano à educação de qualidade e para todos.

A trajetória histórica da política educacional brasileira ajuda a explicar as raízes da desigualdade e da exclusão social, temas que deram origem a fixação de princípios universais de garantia a todos de acesso e qualidade do ensino, em tratados internacionais, na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional.

Gomes (2011) diz que as reformas educacionais que acontecem no mundo globalizado têm em comum a tentativa de melhorar as economias nacionais, visando o fortalecimento dos laços entre escolarização, trabalho, produtividade e serviço.

No que se refere a isso, a política educacional brasileira levou mais de 500 anos para aprovar a lei que criou o Plano Nacional de Educação, em 09.01.2001, que instituiu um Sistema Nacional de Avaliação visando o acompanhamento das metas previstas no Plano e a melhoria da qualidade do serviço educacional.

Lúcia Wanderley Neves (apud GOMES, 2011, p. 247 - 248), ao abordar a educação como política pública social do Estado, destaca que a natureza e a abrangência dos sistemas educacionais, no mundo capitalista moderno, decorrem do embate provisório das várias propostas educacionais em disputa pela hegemonia no Estado e na sociedade civil, num determinado estágio de desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção, visto que a ciência e a tecnologia foram se constituindo na principal força produtiva do capitalismo.

Assim, a história da educação no Brasil e a formulação das políticas públicas na área educacional passaram por diversas fases marcantes, desde a época colonial, passando pelo Brasil império, pela República, até os dias atuais, vividos por todos. Este histórico em muito contribuiu para a visão da realidade hoje, sobretudo no âmbito da política educacional, com vistas à abertura de discussões propositivas e de novos rumos, que se fortalecerão, na medida em que o Poder Constituído e a sociedade civil se conscientizarem da importância de se desencadear uma luta real em favor de uma política educacional pública inclusiva, de qualidade e para todos os níveis.

## **2.3 EDUCAÇÃO COMO UM DIREITO HUMANO**

Como já dito neste trabalho, a Educação como um direito subjetivo tem-se evidenciado em todo o mundo; e, mais do que isso, ela é proclamada, na Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, como direito universal, assegurando, portanto, o direito gratuito à instrução elementar fundamental, o acesso de todos à instrução técnico-profissional e, com base no mérito individual, permite ainda o acesso à instrução superior.

Sendo a educação um direito, como tudo que diz respeito a nós, seres humanos, a ideia da educação como um direito humano e, mais que isso, a ideia dos direitos humanos é fruto de uma longa construção histórica da luta de milhares pessoas até nós chegarmos a essas conquistas. Nessa reflexão, foi adotada a concepção contemporânea, introduzida a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Diz Maria Tereza Gomes (2011, p.43):

Os direitos humanos são axiológicos, e a dignidade da pessoa humana ocupa o papel central. A promoção do respeito ao valor dignidade da pessoa humana, como fundamento da igualdade, da liberdade, da justiça e da Paz Social é missão reservada à Educação. O nosso desafio está em dar efetividade ao direito humano à educação, consistente em garantir que todos, indistintamente, tenham assegurado o direito de acesso ao ensino de qualidade, para a sua formação, com valores éticos e o preparo para o exercício de uma vida digna, com plena garantia dos direitos fundamentais sociais (saúde, trabalho, moradia, etc), bem como os outros direitos fundamentais, tais como o direito à vida, à igualdade, à liberdade, à intimidade, à vida privada, à honra, à solidariedade.

Nesse sentido, Gomes (2011) ainda diz que a Educação e Direitos Humanos constituem-se em uma associação imprescindível que tem insculpido o compromisso de promover o valor da dignidade da pessoa humana em busca da igualdade, liberdade, justiça e paz social. A educação é um direito humano universal ou um direito fundamental social que exige aplicação imediata.

Ao preconizar que os direitos humanos e as liberdades fundamentais são direitos originais de todos os seres humanos, e que sua proteção e promoção são responsabilidades primordiais dos governos, a Organização das Nações Unidas – ONU atribui à Educação a promoção do respeito aos direitos humanos e, como forma de reforçar esta responsabilidade, declarou, em Assembleia Geral, a década de 1995 a 2004 como tendo sido a Década da Educação em Direitos Humanos, que teve como principal instrumento as diretrizes estabelecidas pela Declaração Universal dos Direitos Humanos.

No Brasil, o decantado direito universal à educação tem sido uma árdua conquista dos movimentos sociais, especialmente dos trabalhadores da educação pública dos várias esferas, tendo como referência a Constituição Federal de 1988 e as Leis de Diretrizes e Bases – LDB, nº 9.394/96, como marco legal nesse processo

de afirmação no campo dos direitos humanos e sociais.

Na CF/88, podemos encontrar diversas partes dedicadas ao direito à Educação, quais sejam: o Título VIII (Da Ordem Social), Capítulo III (Da Educação, da Cultura e do Desporto), artigos 205 a 214; direito este que integra os chamados direitos sociais, que passou a ser dever precípua do Estado.

Diz o artigo 205 da CF/88: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

Segundo Eliane Ferreira de Sousa (2010), antes da Constituição de 1988, o Estado pouco se preocupava em garantir uma educação de qualidade a todos os brasileiros, uma vez que o ensino público era tratado de forma assistencial, à disposição daqueles que não tinham condições de arcar com as despesas. Hoje, o Estado precisa ir mais além, pois o direito à educação deve se pautar em uma formação humanística e, ao mesmo tempo, profissional, fixando-se nos princípios da dignidade humana, da igualdade e da solidariedade.

A CF/88 garante o direito à Educação como um mínimo existencial. Assim, é proibido ao Estado tomar medidas que qualquer natureza – legislativa ou material, omissiva ou comissiva – objetivando impedir a sua concepção.

Uma vez que a Constituição de 88 elevou o direito à educação ao status de direito subjetivo, o Estado não pode se recusar a efetivá-lo; além disso, é necessária a realização de ações paralelas que permitam à sociedade as condições de chegar à escola manter-se nela, bem como o Estado deve assegurar sua qualidade.

Sousa (2010) diz ainda que, embora a CF/88 tenha trazido uma nova perspectiva para o direito à Educação, melhorar a qualidade de ensino não depende apenas dela; mas, sobretudo, de fatores econômicos, políticos, engajamento da sociedade, de estruturas que de fato levem o direito à educação ser prioridade política do país.

Sendo o ensino, em especial o fundamental, um direito imprescindível do cidadão e um dever do Estado, sua importância impôs a gratuidade como modo de torná-lo acessível a todos.

Para Medeiros (apud SOUSA, 2010, p.50), a gratuidade envolve, na atual Constituição brasileira, não só o pagamento de quaisquer aportes, como também, o fornecimento de material escolar, transporte, alimentação e tudo o que for necessário ao estudo (art.208, VII, CF/88). Envolve, até mesmo, atribuições de bolsas de estudos aos estudantes carentes, naqueles locais onde não houver escolas públicas (art.213, § 1º, CF/88)

Nesse sentido, a CF/88 está em consonância com o artigo 26 da Declaração Universal de 1948, que exalta o direito de todos à educação, que deverá ser gratuita e obrigatória, pelo menos nos níveis elementar e fundamental, e deverá ter

por objetivo proporcionar o desenvolvimento pleno da personalidade humana.

Partindo desse entendimento, Marinho (2012) afirma que o direito à educação é, nessa perspectiva, compreendido como o grande constructo do direito à dignidade da pessoa humana, incorporando na Constituição Federal os princípios legitimados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, reconhecido como inerente a todos os membros da família humana e como fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo.

Portanto, ao promover o pleno desenvolvimento da personalidade e a dignidade humana, a educação também promove os direitos humanos, lembrando que a educação para a dignidade deve considerar um conjunto completo de direitos: civis, políticos, econômicos e culturais. Para que isso aconteça, faz-se necessário viabilizar os meios para que todos tenham condições de acesso à educação de qualidade, acabando, dentre outras coisas, com o quadro de exclusão escolar – que pode se dá, tanto através da economia, como por meio de investimentos no capital humano, na capacitação do ser humano, para que este tenha condições de exercer uma vida digna e desfrutar dos direitos fundamentais sociais – e lutando pela qualidade de ensino.

Para Gomes (2011), a efetivação do direito humano à educação se faz pela igualdade nas oportunidades e condições de acesso ao sistema escolar e ao ensino de qualidade, com ênfase na dignidade da pessoa humana; e que há, assim, a necessidade de uma revolução de prioridades no Brasil – Revolução Política, Humana, ou de Prioridades, com ênfase na Educação, para sair do “ser” e lutar pelo “dever ser”.

### 3 CONCLUSÃO

A ideia essencial do direito é ser universal, ou seja, não faz distinção entre os seres humanos, refere-se a todos, independente de sua condição social.

No Brasil, a CF/88, conhecida como constituição cidadã, estabelece em seu artigo 1º, que são fundamentos do Estado Democrático de Direito, dentre outros, a cidadania e a dignidade da pessoa humana; também, no seu artigo 3º traz a erradicação da pobreza e da marginalização como alguns dos objetivos da República; e, ainda, no artigo 4º, que o Brasil se rege pela prevalência dos direitos humanos nas suas relações internacionais.

O País também ratificou a maioria dos principais instrumentos globais e regionais de proteção a aos direitos humanos, dentre eles, o Pacto Internacional de direitos Civis e Políticos; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – aqui inserida a Educação –; a Convenção sobre Direitos da Criança; a Convenção Americana sobre Direitos Humanos; entre outros.

Assim, as Políticas Públicas desempenham importante papel para que todos esses direitos venham a ser efetivados, em especial, a Educação, tema do presente

trabalho; para que isso ocorra, é necessário o empenho dos governos e da sociedade, objetivando a criação de uma cultura universal dos direitos humanos que permita o respeito ao direito e liberdades fundamentais do ser humano, o pleno desenvolvimento da personalidade e o senso de dignidade, dentre outras coisas.

O direito humano à educação está reconhecido no artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 como direito de todos ao “desenvolvimento pleno da personalidade humana” e como uma necessidade para fortalecer o “respeito aos direitos e liberdades fundamentais. A conquista desse direito depende do acesso, não só a educação básica, mas com condições para continuar os estudos em outros níveis, uma vez que todos os estudiosos da área concordam que o direito à educação não se limita às crianças e jovens, associando-se a esse, o direito à educação permanente, em condições de igualdade para todos, a exemplo de Moacir Gadotti (2009), quando afirma que esse direito deve ser garantido pelo Estado, estabelecendo prioridade à atenção dos grupos sociais mais vulneráveis. Para o exercício desse direito, o Estado precisa aproveitar o potencial da sociedade civil na formulação de políticas públicas de educação e promover o desenvolvimento de sistemas solidários de educação, centrados na cooperação e na inclusão.

Por fim, como afirma István Mészáros (apud GADOTTI, 2009, p. 17): “O papel da educação é soberano, tanto para a elaboração de estratégias apropriadas e adequadas para mudar as condições objetivas de reprodução, como para a automodificação consciente dos indivíduos chamados a concretizar a criação de uma ordem social metabólica radicalmente diferente”.

## REFERÊNCIAS

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

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.394, de 20/12/1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. Programa Nacional de Direitos Humanos III. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

GADOTTI, Moacir. Educação de adultos como direito humano. São Paulo: Editora e livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

GOMES, Maria Tereza Uille. Direito à educação e políticas públicas. Curitiba: Juruá, 2011.

MARINHO, Genilson. Educar em direitos humanos e formar para cidadania no ensino fundamental. São Paulo: Cortez, 2012.

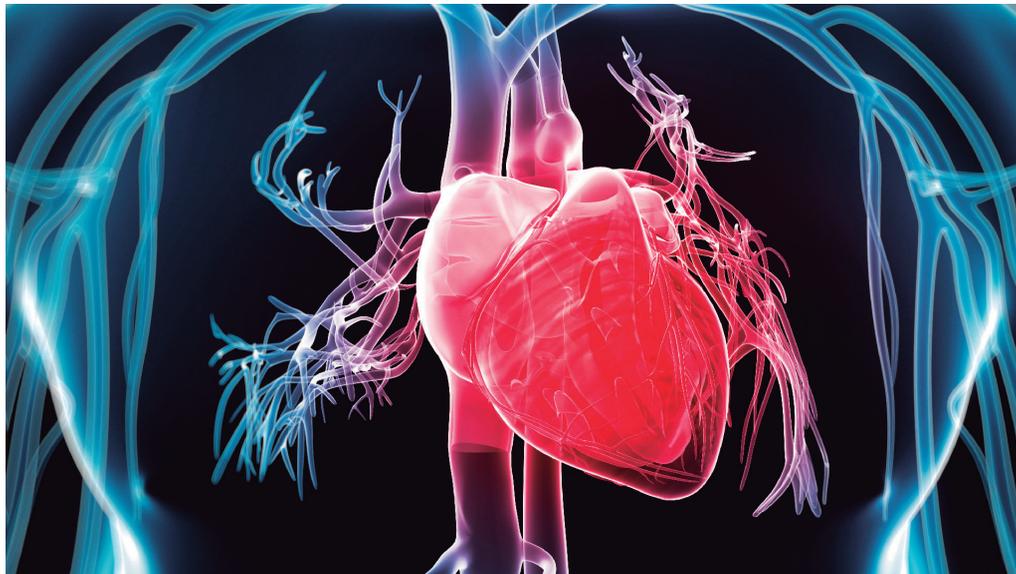
MOSER, Cláudio. RECH, Daniel (orgs.). Direitos humanos no Brasil: diagnóstico e perspectivas. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.

SCHILLING, Flávia (org.). Direitos humanos e educação: outras palavras, outras práticas. São Paulo: Cortez, 2011.

SILVA, Aída Maria Monteiro. TAVARES, Celma (orgs.). Políticas e fundamentos da educação em direitos humanos. São Paulo: Cortez, 2010.

SOUSA, Eliane Ferreira de. Direito à educação: Requisitos para o desenvolvimento do país. São Paulo: Saraiva, 2010.





# **A IMPORTÂNCIA DO DIAGNOSTICO PRECOCE DO INFARTO AGUDO DO MIOCARDIO NO ATENDIMENTO PRE-HOSPITALAR**

Adriana Oliveira da Silva  
Rafael Linhares Matos  
Fabrício José Souza Bastos  
Deise Rocha de Almeida Blós Azevedo de Souza  
Maiana Souza Azevedo  
Kitiana Carvalho Pacheco



# A IMPORTÂNCIA DO DIAGNOSTICO PRECOCE DO INFARTO AGUDO DO MIOCARDIO NO ATENDIMENTO PRE-HOSPITALAR

Adriana Oliveira da Silva<sup>1</sup>Rafael Linhares Matos<sup>2</sup>Fabrício José Souza Bastos<sup>3</sup>Deise Rocha de Almeida Blós Azevedo de Souza<sup>4</sup>Maiana Souza Azevedo<sup>5</sup>Kitiana Carvalho Pacheco<sup>6</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Sabe-se que o coração é um órgão oco e musculoso, destinado a bombear o sangue pelo corpo. Localiza-se entre os pulmões, ligeiramente à esquerda do centro da caixa torácica. Apresenta dois tipos de movimentos: sístole e diástole. O coração apresenta internamente quatro cavidades: duas superiores – átrio direito e átrio esquerdo, por onde entra o sangue; e duas inferiores – ventrículos direito e esquerdo, por onde sai o sangue. O sangue arterial circula apenas pelas cavidades esquerdas, enquanto o sangue venoso circula somente pelas cavidades direitas. As cavidades direitas e esquerdas são separadas por uma parede, que impede a mistura dos dois tipos de sangue. Há uma válvula entre os átrios e os ventrículos que regula o fluxo do sangue apenas em um sentido. A válvula tricúspide permite a passagem do sangue do átrio direito ao ventrículo direito enquanto a válvula mitral ou bicúspide permite a passagem do sangue do átrio esquerdo ao ventrículo esquerdo. Em nível de funções o coração bombeia o sangue para os tecidos, fornece oxigênio e remove o dióxido de carbono e outros produtos residuais metabólicos.

As doenças cardiovasculares são a principal causa de morbidade, incapacidade e morte no mundo e no Brasil, sendo responsáveis por 29% das mortes registradas em 2007. Os gastos com internações pelo SUS totalizaram 1,2 milhões em 2009 e, com envelhecimento da população e mudança dos hábitos de vida, a prevalência e importância das doenças cardiovasculares tende a aumentar nos próximos anos.

<sup>1</sup> Bacharel em Enfermagem e Especialista em Enfermagem em Emergência e Atendimento Pré-Hospitalar pela Faculdade Madre Thaís (FMT).

<sup>2</sup> Bacharel em Enfermagem e Especialista em Enfermagem em Emergência e Atendimento Pré-Hospitalar pela Faculdade Madre Thaís (FMT). Atualmente é Professor da Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas (FACISA-BA).

<sup>3</sup> Bacharel em Enfermagem pela Universidade Estadual de Santa Cruz (2000) e mestre em Enfermagem pela Universidade Federal da Bahia (2003). Atualmente é doutorando na USP-Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto e professor assistente da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).

<sup>4</sup> Bacharel em Enfermagem pela Universidade Estadual de Santa Cruz (1991). Pós-graduada em Enfermagem em Emergência e Atendimento Pré-Hospitalar pela Faculdade Madre Thaís (FMT). Atualmente é docente da Faculdade Madre Thaís e da Faculdade de Tecnologia e Ciências (FTC).

<sup>5</sup> Bacharel em Enfermagem pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) e Especialista em Enfermagem em Emergência e Atendimento Pré-Hospitalar pela Faculdade Madre Thaís (FMT). Atualmente é Professora da Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas (FACISA-BA).

<sup>6</sup> Bacharel em Enfermagem pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) e Especialista em Enfermagem em Emergência e Atendimento Pré-Hospitalar pela Faculdade Madre Thaís (FMT). Atualmente é Professora da União Metropolitana de Ensino (UNIME).

Entre as causas de morte e hospitalização destacam-se as síndromes coronarianas agudas (SCA), incluindo o infarto agudo do miocárdio (IAM). Com os avanços no tratamento a mortalidade no IAM nos estudos observacionais caiu de 30% na década de 50 para menos de 5% nos registros mais recentes em países desenvolvidos. O tratamento moderno do IAM depende do uso de terapias de reperfusão, rápido acesso ao serviço médico e uso de medicações específicas com benefício comprovado. Embora a maioria das abordagens indicadas no tratamento do IAM estejam disponíveis no SUS, a mortalidade hospitalar pelo IAM continua elevada, o que exige uma ação integrada do Ministério da Saúde, Sociedades Científicas, gestores estaduais e municipais e hospitais, (DATASUS, 2011).

O Infarto agudo do miocárdio refere-se ao processo pelo qual áreas de células miocárdicas do coração são destruídas de maneira permanente, devido ao suprimento inadequado do sangue. O cuidado do Cliente que apresenta um distúrbio cardiovascular em situações de emergência requer cuidados imediatos. Em geral, a assistência ao cliente tem como objetivo diminuir a carga de trabalho cardíaca e aumentar o suprimento sanguíneo, aumentando assim a perfusão tecidual. O atendimento pré-hospitalar imediato e eficiente é de inteira importância para a vida de um cliente que esteja enfartando. O período pré-hospitalar compreende o início da dor e reconhecimento do sintoma do IAM pelo paciente até a procura por socorro; da procura por socorro até o deslocamento ao hospital mais próximo.

Dentro deste contexto, verifica-se ser de vital importância a atuação do profissional da área de enfermagem no atendimento pré-hospitalar, realizar um diagnóstico precoce do infarto agudo do miocárdio. Para tal, utilizando os conhecimentos construídos ao longo de seu processo de formação inicial e continuada no desenvolvimento de suas atribuições e competências quando no atendimento e encaminhamentos necessários a partir das necessidades de cada paciente, seja ele pertencente ao grupo de risco ou com a patologia já diagnosticada.

Diante do índice de crescimento de pacientes acometidos pelo IAM, da necessidade de estabelecer o diagnóstico precoce da mesma, da adoção de medidas preventivas e, principalmente, da implementação de ações imediatas, esta pesquisa tem por objetivo identificar a importância do diagnóstico precoce e sua influência na agilidade no atendimento pré-hospitalar do infarto agudo do miocárdio.

Considerando os índices apresentados questiona-se: qual a importância do diagnóstico precoce do IAM no atendimento pré-hospitalar?

O presente trabalho apresenta como objetivo geral demonstrar a importância do diagnóstico precoce do IAM no APH e como objetivos específicos: conceituar infarto agudo do miocárdio; Elencar as causas do infarto agudo do miocárdio; Identificar os meios diagnósticos para infarto agudo do miocárdio no atendimento pré-hospitalar (APH); Descrever a assistência de enfermagem ao paciente com infarto do miocárdio no APH.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 ANATOMOFISIOLOGIA CARDÍACA

É um órgão muscular oco, localizado no centro do tórax, onde ocupa o espaço entre os pulmões (mediastino) e repousa sobre o diafragma. Pesa aproximadamente 300g, embora o peso e o tamanho do coração sejam influenciados pela idade, sexo, peso corporal extensão do exercício físico e condicionamento e pela doença cardíaca. O coração bombeia o sangue para os tecidos, suprindo-os com oxigênios e nutrientes, essa função é regulada pelo sistema nervoso autônomo, mediante o sistema de condução elétrica do coração.

O coração apresenta dois tipos de movimentos: diástole, fase de enchimento, ocorre à medida que os ventrículos recebem sangue dos átrios para promover volume sistólico; e sístole fase de ejeção, ocorre quando a pressão ventricular excede a pressão aórtica. Um coração de adulto normal em repouso bate aproximadamente 60 a 80 vezes por minuto, cada ventrículo ejeta aproximadamente 70 ml de sangue por batimento.

Tortora e Grabowski (2002, p 632) afirmam que, o miocárdio é estriado, composto por três músculos cardíacos: atrial, ventricular e as fibras musculares especializadas excitatórias e condutórias

De acordo com Guyton (2002 p. 86):

O coração é constituído de três tipos principais de músculo cardíaco: músculo atrial, músculo ventricular e fibras musculares condutoras e excitatórias especializadas. Os tipos atrial e ventricular de músculo contraem-se da mesma maneira que o músculo esquelético, exceto que a duração da contração é muito maior. Por outro lado, as fibras condutoras e excitatórias especializadas contraem-se apenas fracamente, por conterem poucas fibrilas contrateis; em vez disso, elas apresentam ritmicidade e velocidades variáveis de condução, proporcionando um sistema excitatório para o coração e um sistema de transmissão para a condução controlada do sinal excitatório cardíaco por todo o coração.

O coração está envolto em saco fino e fibroso, denominado pericárdio, aderido ao epicárdio, está o pericárdio visceral. Envolvendo o pericárdio visceral, esta o pericárdio parietal, um tecido fibroso espesso que se prende aos grandes vasos, diafragma, esterno e coluna vertebral, sustentado o coração no mediastino. O espaço entre essas duas camadas (espaço pericárdico) é preenchido com cerca de 30 ml de líquido, o qual lubrifica a superfície do coração e reduz o atrito durante a sístole (BRUNNER; SUDDARTH 2005).

Suprimento de oxigênio miocárdico é determinado pela anatomia da artéria

coronária, pela pressão diastólica, pelo tempo diastólico e pela extração de oxigênio baseada na hemoglobina e na pressão parcial de oxigênio no sangue arterial.

## 2.2 INFARTO AGUDO DO MIOCÁRDIO

O IAM é o processo pelo qual áreas de células miocárdicas do coração são destruídas de maneira permanente, é uma necrose miocárdica causada pela isquemia, causa a morte do tecido do músculo miocárdio devido ao suprimento inadequado de sangue. É uma situação grave causado pelo estreitamento de uma artéria coronária pela aterosclerose, ou pela obstrução total de uma coronária Por embolo ou trombo, ocasionando a necrose de áreas do miocárdio.

De acordo com Robbins (2005), em situações normais, o sangue é bombeado pelo coração e circula através das artérias e veias, irrigando todos os tecidos do corpo, inclusive o próprio coração. No infarto agudo do miocárdio, há uma interrupção ou diminuição do fluxo de sangue para o coração, levando a uma redução da quantidade de oxigênio que chega ao músculo cardíaco. Quando o coração não recebe oxigênio em quantidade suficiente, ocorre lesão da musculatura.

A área do infarto leva tempo para desenvolver, a medida que as células são privadas de oxigênio, a isquemia vai se desenvolvendo e com o passar do tempo, a falta de oxigênio resulta em infarto ou morte das células.

Os IAM são classificados de acordo com a camada de tecido miocárdico envolvido ou com a localização da lesão no ventrículo esquerdo. Um infarto não onda Q ou IAM subendocárdico é limitado a metade interna do músculo ventricular; um infarto onda Q, ou IAM transmural envolve toda a espessura do miocárdio. Segundo os autores Robbins e Cotran (2005) no infarto transmural a necrose isquêmica envolve toda ou quase toda a espessura da parte da parede ventricular irrigada por uma única artéria coronária. Esse padrão de infarto geralmente está associado a aterosclerose coronariana, a alteração aguda da placa e a trombose superposta, enquanto no infarto subendocárdico, constitui uma área de necrose isquêmica limitada ao terço interior ou, no máximo a metade da parede ventricular; pode –se se estender lateralmente além do território de perfusão de uma única artéria coronária. A zona subendocárdica e normalmente a região do miocárdio com menor irrigação e, por isso, é muito vulnerável a qualquer redução do fluxo coronário, nesse tipo de infarto pode ocorrer como ruptura de uma placa seguida da formação de um trombo coronário que sofre lise antes que a necrose miocárdica se estenda ao longo de toda a espessura da parede.

Esse agravo requer internação hospitalar e assistência imediata, uma vez que esse paciente corre maior risco de morte na primeira hora após o início dos sintomas. Independente da localização, o objetivo da terapia clínica do IAM é evitar ou minimizar a necrose do tecido miocárdico e evitar complicações

## 2.3 CAUSAS DO INFARTO AGUDO DO MIOCÁRDIO

Condição em que ocorre necrose do músculo do miocárdio como resultado da falta de oxigênio, ou seja oclusão do fluxo sanguíneo da artéria coronária devido a trombo coronariano que se formou devido a ruptura da placa de ateroma. Segundo Santoro (2013), o infarto ocorre quando há o entupimento total ou parcial de uma artéria coronária, geralmente causada pelo depósito de placas de gordura nas paredes das artérias, que são as placas de ateroma ou aterosclerose.

- As causas de IAM mais comuns são:
- Vasoespasmos da artéria coronária;
- Aumento das demandas de oxigênio;
- Redução da pressão de perfusão da artéria coronária;
- Oclusão do fluxo sanguíneo da artéria coronariana.

Conforme Harrison (2008), na maioria dos casos, o IAMEST, ocorre quando a superfície de uma placa aterosclerótica sofre ruptura expondo seu conteúdo ao sangue, e as condições locais ou sistêmicas favorecem a trombogênese. Um trombo mural forma-se na área de ruptura da placa, e a artéria coronária envolvida fica ocluída. Ainda segundo Harrison (2008 p.1532):

A cascata de coagulação é ativada após a exposição do fator tecidual existente nas células endoteliais lesionadas na área de ruptura da placa. Fatores VII e X são ativados e, por fim levam a conversão da protrombina em trombina, que converte fibrinogênio em fibrina. A trombina em fase líquida e a fração ligada ao coágulo participam de uma reação de auto – amplificação, a qual acarreta a ativação adicional da cascata de coagulação. Por fim, a artéria coronária afetada torna-se ocluída por um trombo contendo agregados plaquetários e filamentos de fibrina.

Pode não existir correlação exata entre a zona infartada e a artéria ocluída. Assim, na presença de rede colateral eficiente entre as artérias coronárias, com fluxo retrogrado para o segmento vascular comprometido, pode não haver necrose miocárdica, mesmo quando ocorrer obstrução total desse vaso.

## 2.4 DIAGNÓSTICO DO INFARTO AGUDO DO MIOCÁRDIO NO ATENDIMENTO PRÉ – HOSPITALAR

A vítima de infarto agudo do miocárdio geralmente tem uma manifestação clínica da doença. Podem apresentar-se ansiosos e agitados, normalmente referem dor torácica de forte intensidade, opressiva e que pode irradiar para o braço e / ou para a mandíbula, além disso podem apresentar pele fria, pálida, taquicardia,

taquipneia, náuseas e sudorese. Essas manifestações, que se devem a estimulação do sistema nervoso simpático, podem não estar presentes; apenas alguns podem se apresentar; ou elas podem durar um curto intervalo de tempo.

Harrisson (2008 p.1533), afirma que:

Dor é a queixa mais comum dos pacientes com IAM, sendo profunda e visceral; os termos comumente usados para descrevê-la, são, peso, aperto e pressão, porém, as vezes, é descrita como lancinante ou em queimação. Tem características semelhantes às do desconforto associado á angina de peito, mas comumente ocorre em repouso, é mais grave e mais persistente. Geralmente verifica-se na parte central do tórax e / ou epigástrico, podendo irradiar-se para os braços. As localizações menos comuns da dor irradiada são o abdome, dorso, mandíbula inferior e pescoço. A localização freqüente da dor sob o apêndice xifóide e epigástrico, bem como a negação pelos pacientes de que possam estar tendo um ataque cardíaco são os principais responsáveis pelo equívoco comum de que o problema é indigestão. A dor do IAM pode irradiar-se ate a região occipital, mas não abaixo do umbigo. Com freqüência, é acompanhada de fraqueza, sudorese, náuseas, vômitos, ansiedade e sensação de morte iminente. Pode começar quando o paciente está em repouso –mas, quando o início se dá durante um período de esforço, geralmente não regride com a cessação da atividade, diferentemente da angina de peito.

O eletrocardiograma é um componente importante e fundamental para o diagnostico do infarto agudo do miocárdio, ele deve ser obtido o mais breve possível após o paciente apresentar os sintomas da síndrome coronariana aguda. Ao monitorar um ECG com o passar do tempo, a localização, a evolução e a resolução de um infarto podem ser identificados e acompanhados. Em geral, pouco tempo depois da instalação do quadro de oclusão coronária, são passíveis de serem registrados os distúrbios da atividade elétrica do coração impostos pela presença de necrose, lesão e isquemia do músculo cardíaco, que caracterizam o infarto agudo do miocárdio (BRUNNER; SUDDARTH 2002).

O ECG de 12 derivações inicial é usado em todos os casos de síndrome coronariana aguda para classificar os pacientes em 1 dentre 3 categorias de ECG, cada qual com estratégias distintas de avaliação e tratamento. As 3 categorias de ECG são: supradesnivelamento do segmento do segmento ST sugestivo de lesão atual, infradesnivelamento do seguimento ST sugestivo de isquemia e ECG normal ou não diagnosticado. Elas são descritas no algoritmo de SCA (síndrome coronariana aguda, mas IAMST (infarto agudo do miocárdio supradesnivelamento), ACLS (2010).

Conforme afirmam Huddleston & Ferguson (2006): alterações nas derivações sobre a área do infarto, elevação do seguimento ST indica lesão do tecido miocárdico, depressão do seguimento ST indica nas derivações que visualizam a parede oposta, nivelamento e inversão de onda Q representando morte tecidual,

que são clinicamente significativas se a onda Q for maior que um terço da altura total do QRS ou mais larga que 0,04s.

Durante a recuperação de um infarto agudo, o segmento ST é com frequência, o primeiro a retornar a normalidade (1 a 6 semanas). A onda T torna-se grande e simétrica por 24 horas e, em seguida, sofre inversão dentro de 1 a 3 dias, durante 1 a 2 semanas. Em geral, as alterações da onda Q são permanentes. Um antigo infarto com onda Q é usualmente indicado por uma onda Q anormal, sem alterações do segmento ST e da onda T.

## **2.5 ASSISTÊNCIA DE ENFERMAGEM AO PACIENTE COM INFARTO AGUDO DO MIOCARDIO NO ATENDIMENTO PRE HOSPITALAR**

O período pré-hospitalar compreende dois momentos do início da dor e reconhecimento do sintoma do IAM pelo paciente até a procura por socorro; da procura por socorro até o deslocamento ao hospital mais próximo. A investigação imediata garante segurança e conforto no diagnóstico precoce do IAM, o tempo para o início do tratamento é o fator mais importante para se obter os melhores resultados. Sendo que nessa hora é preciso que os profissionais adotem procedimentos necessários, com agilidade e rapidez, para fazer a diferença na hora de um atendimento eficaz.

De acordo com Melo; Travassos e Carvalho (2007, p.121):

A discussão do tempo tem papel de destaque na assistência ao paciente infartado, geralmente exposto a um maior risco de morte na primeira hora após o início dos sintomas, portanto, antes da chegada ao hospital. O intervalo de tempo decorrido entre o início dos sintomas e o atendimento extremamente relevante para a sobrevivência. Mais de 50% dos óbitos ocorrem na primeira hora de evolução.

O papel do enfermeiro assistencialista voltado para o atendimento pré-hospitalar é o de decisão segura e livre de riscos, antes de empreender qualquer ação o profissional deve decidir pela melhor alternativa de abordagem, individualmente ou em equipe, pois o mesmo deve ser apto a fazer julgamento e tomar decisões sobre o melhor cuidado que deve ser prestado para cada paciente. Tendo ainda um conjunto de conhecimentos, atitudes, capacidades e aptidões que habitam o enfermeiro para a atuação no atendimento pré-hospitalar.

Um dos mais importantes aspectos do cuidado do paciente com IAM é o histórico. Identifica sistematicamente as necessidades do paciente e ajuda a determinar a prioridade dessas necessidades. A colaboração entre o paciente, a equipe de enfermagem e o médico é primordial na avaliação da resposta do paciente à terapia e na modificação adequada das prescrições, (BRUNNER; SUDDARTH 2005).

A avaliação da assistência no paciente vítima de um infarto agudo do mio-

cárdio tem o objetivo de aliviar a dor aguda; reduzir o esforço cardíaco; evitar e tratar arritmias; restabelecer o equilíbrio hidreletrolítico; limitar a área de extensão do infarto por meio de reperfusão e condutas prescritas pelo médico. Um dos aspectos primordial e de suma importância no APH é traçar estratégias para atender o paciente no IAM com medidas que possam minimizar os danos causados pela isquemia coronariana. O enfermeiro adota ações como:

- Administrar oxigênio para aliviar a isquemia a uma frequência de fluxo prescrita e estar atento a condição do cliente;
- Avaliar as características da dor (localização, duração e intensidade);
- Avaliar o ritmo contínuo do ECG, os sinais vitais, o estado mental, os sons cardíacos e pulmonares;
- Avaliar os sinais vitais na presença de sintomas de dor torácica;
- Iniciar nitroglicerina até que a dor aguda seja aliviada;
- Manter a pressão arterial sistólica acima de 90mmHg

Segundo ACLS (2010) o enfermeiro que presta o atendimento pré-hospitalar podem dar início as avaliações e ações imediatas, dentre elas, administração de oxigênio, aspirina, nitroglicerina e, se necessária morfina e a obtenção do ECG de 12 derivações inicial. Com base nos achados de ECG, o profissional de serviço médico de emergência poderá perfazer uma lista de verificação do tratamento fibrinolítico e notificar o serviço de emergência / urgência receptor sobre o possível IAMS, quando apropriado. Se os profissionais em ambiente extra-hospitalar não puderem realizar essas etapas antes da chegada do paciente ao hospital, o profissional do serviço de emergência / urgência deverá implementar esse componente do tratamento.

Conforme afirma Harrison (2008) se não houver contra indicação, o tratamento fibrinolítico deverá ser iniciado preferencialmente 30 minutos depois da chegada do paciente (ou seja, tempo porta à agulha igual ou inferior a 30 minutos). O principal objetivo da fibrinólise é restaurar imediatamente a completa perviedade da artéria coronária. Os fibrinolíticos conhecidos, como o ativador do plasminogênio tecidual, estreptoquinase, tenecteplase e reteplase, foram aprovados para uso intravenoso.

Ainda conforme Harrison (2008) as contra indicações inequívocas ao uso dos agentes fibrinolíticos são história de hemorragia cerebral em qualquer época; acidente vascular encefálico não – hemorrágico ou outro evento vascular encefálico no último ano; hipertensão grave; suspeita de dissecação aórtica e sangramento ativo. Embora a idade avançada esteja associada a aumento das complicações hemorrágicas, o efeito benéfico da terapia fibrinolítica nos pacientes idosos parece justificar seu uso, desde que não existam outras contra – indicações e a extensão do miocárdio pareça significativa.

A finalidade dos trombolíticos é dissolver e lisar o trombo em uma arté-

ria coronária, minimizar o tamanho do infarto e preservar a função ventricular. Por conseguinte, o paciente é usualmente referido para o cateterismo cardíaco e para outras intervenções invasivas, quando necessárias, em um período ulterior. Os trombolíticos dissolvem todos os coágulos não somente os da artéria coronária. Para serem eficazes, os trombolíticos devem ser administrados tão precocemente quando possível depois do início dos sintomas que indicam um infarto agudo. Eles não devem ser administrados em pacientes com angina instável.

A enfermagem em sua atuação tem como objetivos os cuidados humano e holístico, tem um papel relevante no atendimento imediato ao paciente. O enfermeiro possui varias habilidades para um atendimento necessário e vital. A segurança assistencial é um dos aspectos vitais para o processo de cuidados emergenciais.

### 3. METODOLOGIA

Em nível de metodologia, propõe-se para este estudo científico uma abordagem qualitativa por esta apresentar-se como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características de situações apresentadas, em lugar da produção meramente quantitativa de características e comportamentos. Ela busca basicamente entender um fenômeno específico em profundidade. Ao invés de estatísticas, regras e outras generalizações trabalha com descrição comparação e interpretação.

Cruz; Ribeiro (2004, p.19) falam sobre a pesquisa bibliográfica e suas características:

Uma pesquisa bibliográfica pode visar um levantamento dos trabalhos realizados anteriormente sobre o mesmo tema estudado no momento, pode identificar e selecionar os métodos e técnicas a serem utilizados, além de fornecer subsídios para a redação da introdução e revisão da literatura do projeto ou trabalho. Em suma, uma pesquisa bibliográfica leva ao aprendizado sobre uma determinada área.

A pesquisa bibliográfica trata-se de levantamento de toda a bibliografia já publicada, em forma de livros, revistas e publicações avulsas. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo aquilo que foi escrito. LAKATOS; MARCONI (2006, p.43- 44).

Portanto, justifica-se como metodologia na construção dessa pesquisa bibliográfica por não se ter, aqui, a preocupação em quantificar dados, mas, através de pesquisa bibliográfica, utilizando fontes secundárias sobre o tema, buscar conhecer e interpretar as referências sobre Infarto Agudo do Miocárdio, suas causas, diagnóstico, assim como a assistência de enfermagem no atendimento pré - hospitalar. Como resultado dessa pesquisa, espera-se uma maior compreensão e interação do fenômeno da Assistência imediata ao paciente com Infarto Agudo do Miocárdio

(IAM) partindo de um olhar holístico, visando uma assistência emergencial e humanizada aos pacientes com essa patologia.

#### 4 CONCLUSÃO

Este trabalho de pesquisa bibliográfica teve início objetivando um estudo aprofundado mais específico sobre o Infarto Agudo do Miocárdio, levando em consideração as suas causas, diagnóstico no APH, e a importância do papel do profissional emergencista no atendimento pré – hospitalar no que diz respeito ao atendimento imediato desta patologia. A pesquisa foi fundamentada no estudo bibliográfico, através das comparações das teorias dos autores pesquisados, trazendo uma diversidade de conceitos, enriquecendo assim, a literatura sobre o tema.

O estudo possibilitou uma melhor aprendizagem sobre a patologia referente ao sistema vascular, enfatizando a anatomia e fisiologia cardíaca, tratando especificamente sobre o Infarto Agudo do Miocárdio e suas peculiaridades como; causas e meios diagnósticos no atendimento pré- hospitalar. Entendeu-se que o coração bombeia o sangue para os tecidos, suprindo-os com oxigênio e nutrientes, essa função é regulada pelo sistema nervoso autônomo, mediante o sistema de condução elétrica do coração, sendo que o seu mau funcionamento pode afetar sem exceção, todos os demais órgãos e sistemas do organismo.

Entende-se que no atendimento pré - hospitalar deve considerar o sujeito em sua singularidade, na complexidade, na integralidade e na inserção sócio-cultural e buscar a promoção de sua saúde, e tratamento de doenças e a redução de danos ou de sofrimentos que possam comprometer suas possibilidades de viver de modo saudável.

Nessa perspectiva, o enfermeiro desempenha um papel crucial de cuidador, orientador e investigador. O profissional de enfermagem deve perceber o cliente como um todo, identificando aqueles com IAM, fazendo uma investigação ampla do seu histórico de vida levando em consideração seus hábitos alimentares, antecedentes patológicos, prática de atividades físicas, antecedentes familiares, fazendo os encaminhamentos devidos e necessários no sentido do tratamento imediato da mesma.

Em todas as fases do desenvolvimento, tanto pessoal como profissional, do indivíduo, a comunicação é o fator de destaque no processo de socialização entre este e o mundo exterior. No desempenho desta profissão o enfermeiro deve conduzir suas ações de forma a orientar os pacientes sobre suas patologias de maneira humanizada e respeitosa, selando de forma gradual a confiabilidade entre ele e o paciente através do diálogo e do compromisso profissional e ético.

## REFERÊNCIAS

- BRUNNER, Lilian Sholtis; SUDDARTH, Doris Smith. Tratado de Enfermagem Médica-Cirúrgica. 9. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan 2002.
- BRUNNER, Lilian Sholtis; SUDDARTH, Doris Smith. Tratado de Enfermagem Médica-Cirúrgica. 10. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan 2005.
- CRUZ, Carela; RIBEIRO, Uirá. Metodologia científica: teoria e prática. Rio de Janeiro: Axcel, 2004. Disponível na Internet em: <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0203&VObj=http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?sih/cnv/ni>. Acesso em: 10/08/2013.
- FAUCI et al. Harrison Medicina Interna. 17 ed: São Paulo: 2008.
- GUYTON, Arthur C.; HALL, John. E. Tratado de Fisiologia Médica. 10. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.
- HUDDLESTON, Sandra Smith; FERGUSON, Sondra. Emergências Clínicas. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan 2006.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Metodologia do trabalho científico. 6. ed. São Paulo: 2006.
- MELO, E. C. P; TRAVASSOS, C.M.R; CARVALHO, M.S. Prêmio de incentivo ao desenvolvimento e a aplicação da epidemiologia no sus. Infarto agudo do miocárdio no Município do Rio de Janeiro: qualidade dos dados, sobrevida e distribuição espacial. Epidemiol. Serv. Saude, June 2007, vol.16, no.2 p.121-123. ISSN 1679-4974. Disponível em: [WWW.scielo.com.br](http://WWW.scielo.com.br). Acesso em 15/08/2013.
- ROBBINS, S. L; COTRAN, R. S. Patologia. Bases Patológicas das Doenças. 4 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- SANTORO, Deise Conceição. Situações de Urgências e emergência: Manual de condutas Prática. 2 ed. Rio de Janeiro 2013.
- SUPORTE ACANÇADO DE VIDA CARDIOVASCULAR. Sesil. São Paulo 2011.
- TORTORA, G.J; GRABOWSKI, S.R. Princípios de Anatomia e Fisiologia. 9 ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan 2002.





## **A EXPLORAÇÃO DO TRABALHO INFANTO - JUVENIL A LUZ DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO E DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Fernando Teles Pasitto



# A EXPLORAÇÃO DO TRABALHO INFANTO - JUVENIL A LUZ DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO E DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Fernando Teles Pasitto<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A exploração do trabalho infantil é um dos problemas que mais afeta a sociedade brasileira, uma vez que a essa questão estão entrelaçados outros fatores de igual complexidade como a falta de planejamento familiar, o desemprego, a má distribuição de renda e principalmente a evasão escolar.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e com redação da Emenda Constitucional n°. 20 ficou estabelecido à proibição de qualquer trabalho aos menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz a partir dos 14 anos, seguindo este mesmo referencial a Consolidação das Leis do Trabalho, bem como o Estatuto da Criança e do Adolescente adotaram a mesma redação.

No entanto, ainda é notória a presença da exploração da mão-de-obra infantil, pois segundo os levantamentos do (Pnad) Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio mais 1,2 milhões de crianças e adolescentes de 5 a 13 anos eram vítimas da exploração em 2007.

Nesse contexto, a pesquisa ora desenvolvida tem como justificativa a necessidade de conscientizar a importância da erradicação do trabalho infantil, uma vez que a toda criança é assegurada um espaço de cidadania e dignidade.

## 2 REFERENCIAL

### 2.1 O HISTÓRICO DA EXPLORAÇÃO DO TRABALHO INFANTO-JUVENIL NO BRASIL

O trabalho infanto-juvenil no Brasil aparece nos tempos mais antigos, pois a estrutura montada para a exploração da terra e produção do açúcar exigia muita mão-de-obra e a solução encontrada foi à utilização de escravos negros, podendo constatar que o trabalho era realizado por homens, mulheres e principalmente por crianças que desde cedo desempenhavam os serviços como um adulto na lavoura, na colheita e nos trabalhos domésticos.

Liberati e Dias destacam que:

Tendo em vista as péssimas condições a que os escravos se sujeitavam, inúmeras revoltas visando combater a escravidão foram desencadeadas. Dessa forma, o processo de decadência do sistema escravista se

---

<sup>1</sup> Advogado, Professor da Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas – FACISA – Itamaraju – Bahia. Especialista em Direito Processual Civil pela Rede LFG. Mestrando em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Regional, no Programa de Pós-Graduação STRICTO SENSU da Faculdade Vale do Cricaré– UNIVC.

estendeu por 50 anos, até culminar com a abolição da escravatura em 1888, por meio da Lei Áurea, assinada pela princesa Isabel. A abolição foi obtida pelo povo através de um longo processo, envolvendo passeatas, comícios, lutas contra a polícia, fugas de escravos e, conseqüentemente, inúmeras mortes. (LIBERATI E DIAS, 2006, p. 21).

No entanto, mesmo após a abolição da escravatura, a exploração do trabalho infantil perdurou durante todo o processo de industrialização do país, uma vez que os proprietários das fábricas empregavam preferencialmente as crianças e as mulheres, pois recebiam salários menores que os homens e eram fáceis de manipular.

De acordo com Sérgio Pinto “os primórdios da proteção do trabalho do menor no Brasil são encontrados no Decreto nº. 1.313, de 17-1-1980, que estabelecia medidas gerais de proteção ao trabalho dos menores, mas nunca foi regulamentado.” (SÉRGIO PINTO MARTINS, 2004, p.608).

“Em doze de outubro de 1927, foi aprovado, com o Decreto nº. 17.943-A, o Código de Menores, cujo capítulo IX tratava do labor infante-juvenil, expressando, dentre outras proibições, o trabalho de menores de doze anos de idade.” (DÉBORA ARRUDA QUEIROZ, 2008, p.09).

Porém, “um habeas corpus suspendeu a entrada em vigor do Código por dois anos, alegando que atentava contra o direito dos genitores de decidir o que era melhor para os filhos.” (Rodello apud Débora Arruda Queiroz, 2008, p.09).

“Em 1979, o Decreto nº. 6.697 aprovou o novo Código de Menores, revogando o diploma anterior; não obstante, não trouxe nenhuma inovação em relação à matéria”. (Débora Arruda Queiroz, 2008, p.10).

Mas, foi “a partir de 1930, que houve uma importante evolução no Direito do Trabalho”. (Débora Arruda Queiroz, 2008, p.10). Nesse sentido, Délio Maranhão explica que:

No ano de 1932, o presidente Vargas expediu o Decreto nº 22.042, em que se fixava em 14 anos a idade mínima para o trabalho nas fábricas; além disso, exigiam-se dos indivíduos de idade inferior a 18 anos os seguintes documentos para admissão no emprego: certidão de identidade, autorização dos pais ou responsáveis, prova de saber ler, escrever e contar, além de atestado médico. O Decreto também criou a obrigatoriedade de o empregador apresentar uma relação de empregados adolescentes. (Délio Maranhão apud Débora Arruda Queiroz, 2008, p.10).

Diante disso, verifica-se que a partir de 1932 a criança e o adolescente passaram a receber mais atenção, pois foi nessa época que outras legislações começaram a atribuir proteção contra o trabalho precoce.

## 2.2 A EXPLORAÇÃO DO TRABALHO INFANTO-JUVENIL E A SUA EVOLUÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO

Várias legislações visando à proteção da criança e do adolescente contra o trabalho precoce foram elaboradas, porém não chegavam a ser ratificadas, devido esse motivo à evolução da exploração do trabalho infantil no direito brasileiro foi lento e conquistado aos poucos.

### 2.2.1 Nas Constituições Federais

A autora Alice de Barros elaborou uma breve análise sobre a evolução do trabalho do menor nas Constituições brasileiras, destacando que:

As Constituições de 1824 e de 1891 foram omissas sobre o trabalho do menor. A partir da Constituição de 1934 vedou-se o trabalho dos menores de 14 anos, bem como o trabalho noturno aos menores de 16 anos e em indústrias insalubres aos menores de 18 anos (art. 121, § 1º, d). A Constituição de 1937 estabeleceu as mesmas restrições aos menores de 14, 16 e 18 anos de idade (art. 137, k). A Constituição de 1946 continuou considerando proibido trabalho dos menores de 14 anos, como também o trabalho dos menores de 18 anos em indústrias insalubres e à noite (art. 157, IX). A Constituição de 1967 proibiu o trabalho do menor de 12 anos, como também o trabalho noturno e em indústrias insalubres aos menores de 18 anos (art.158, X). A mesma diretriz foi seguida pela Emenda Constitucional nº. 1, de 1969 (art. 165, X). A Constituição de 1988 proibiu diferença de salário, de exercício de função e de critério de admissão por motivo de idade, como se infere do inciso XXX, do art. 7º; já o inciso XXXIII, do mesmo art. 7º, voltou a fixar o limite mínimo para o trabalho do menor em 14 anos, como previam as Constituições anteriores a 1967, abrindo, contudo, uma exceção par os aprendizes. Em seguida a Constituição de 1988 proibiu o trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores de 18 anos. (Alice Monteiro, 2009, p. 555-556).

“A Constituição de 1988 tem, como principal característica, o resgate dos valores, fundamentos e princípios constitucionais sensíveis.” (Liberati e Dias, 2006, p. 66).

A Carta Maior de 1988 aborda nos artigos 1º ao 7º, princípios, valores, garantias fundamentais e os direitos sociais inerentes ao ser humano, destacando que no dispositivo 7º e incisos são assegurados os direitos dos trabalhadores tanto da área urbana como rural, protegendo inclusive a criança e o adolescente do trabalho precoce.

Verifica-se, que no artigo 7º, inciso XXXIII há uma proteção ainda maior no sentido de proibir o trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de 18

(dezoito) e de qualquer trabalho a menores de 16 (dezesseis) anos, salvo na condição de aprendiz a partir de 14 (quatorze) anos.

O inciso do citado dispositivo legal foi determinado pela Emenda Constitucional n.º. 20, promulgada no dia 15 de dezembro de 1998 que elevou para 16 anos a idade mínima para o trabalho, com exceção da condição de aprendiz a partir dos 14 anos.

“O dispositivo constitucional erige, na realidade, o direito da criança de não trabalhar; de não assumir encargo de sustento próprio e da família tão precocemente [...]” (Teixeira Filho apud Débora Arruda Queiroz, 2008, p.11)  
Analisando a Constituição Federal de 1988, no Capítulo VII – Da família, da criança, do adolescente e do idoso, o artigo 227 dispõe que:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Constituição Federal de 1988).

Dessa forma, a família, o Estado e a sociedade devem trabalhar em conjunto visando à erradicação do trabalho infantil, pois o trabalho que a criança precisa chama-se carinho e educação.

## 2.3 CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO

A proteção contra a exploração do trabalho infantil encontra respaldo também na CLT, uma vez que, o legislador dispôs no Capítulo IV dos artigos 402 a 441 sobre o trabalho do menor.

Sobre o papel da CLT em relação ao trabalho do menor, Liberati e Dias ponderam que:

Ela institui normas de controle relativas aos direitos dos adolescentes trabalhadores e deveres relativos aos pais, responsáveis e empregadores, bem como à regulamentação de todas as formalidades exigidas para a organização de uma relação com vínculo empregatício. Tais normas referentes aos menores de 18 anos estão dispostas nos arts. 402 a 441 da CLT. (Liberati e Dias, 2006, p.75)

Neste sentido, a Consolidação dispõe no artigo 403 sobre a relação da criança com o trabalho estabelecendo que “é proibido qualquer trabalho a menores de 16 (dezesseis) anos de idade, salvo na condição de aprendiz a partir dos 14 (quatorze) anos”. (Consolidação das Leis do Trabalho)

Nota-se, que o dispositivo legal citado sofreu alteração com a Emenda Constitucional nº. 20, assim como o Estatuto da Criança e do Adolescente. Liberati e Dias ressaltam que:

Ao se relacionarem os maiores de 14 anos e menores de 18 com as atividades trabalhistas nas quais se inserirem, algumas observações deverão ser feitas, como, por exemplo, a própria Carteira de Trabalho, que poderá ser expedida e entregue, sem autorização dos responsáveis. Todavia, é vedada a possibilidade de pactuar contrato, modificar suas cláusulas e assinar contrato ou quitação final, sem que sejam os trabalhadores menores de 18 anos assistidos por seus representantes legais, ficando permitido que assinem recibo pelo pagamento dos salários, sem a necessidade da presença de seus representantes. (Liberati e Dias, 2006, p.76).

O trabalho noturno, insalubre e perigoso é proibido para os menores de 18 anos conforme dispõe os artigos 404 e 405 da CLT.

Nestes serviços englobam os prestados em teatros, revistas, cinemas, boates, cabarés, cassinos, dancings, na produção, composição, entrega ou vendas de gravuras, cartazes, impressos, desenhos, gravuras, venda de bebidas alcoólicas etc. A CLT dispõe nos artigos 424 a 427 sobre os deveres dos responsáveis pelo menor, bem como a dos empregadores.

Analisando tais dispositivos verifica-se que os pais devem afastar o menor de empregos que possa prejudicá-los no desenvolvimento físico e psicológico, bem como dos que afetam a educação. Porém, devido à dificuldade social em que muitas famílias brasileiras enfrentam, torna-se quase impossível para os pais afastar a criança ou o adolescente dos empregos prejudiciais, uma vez que servem para complementação da renda familiar.

## **2.4 ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

O Estatuto da Criança e do Adolescente foi elaborado pela Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990 substituindo a doutrina da situação irregular do menor que se preocupava com a proteção do menor carente, abandonado ou infrator. Neste sentido Liberati e Dias explicam que:

A Lei 8.069/1990 estabeleceu o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em âmbito Federal. Assim, revogou o Código de Menores regulamentado pela Lei 6.698/1979 e trouxe uma nova visão na forma de se garantirem e tutelarem os direitos concernentes às crianças e aos adolescentes, colocando-os no patamar máximo de protagonistas da sociedade brasileira, em virtude da condição especial em que se encontram, de cidadãos em fase de desenvolvimento físico e psicológico. (LIBERATI E DIAS, 2006, p.70).

O ECA adota o princípio da proteção integral da criança e do adolescente, abrangendo direitos civis, econômicos, sociais, políticos e educacionais, alicerçados no desenvolvimento físico e psicológico.

“Essa nova visão baseou-se na concepção humanista, de caráter próprio e particular, cujo fim foi garantir à criança e ao adolescente uma proteção diferenciada, diante das condições de desenvolvimento físico mental que lhe são inerentes.” (CANSIGLIERI apud DÉBORA ARRUDA QUEIROZ, 2008, p.13).

“A proteção integral há de ser entendida como aquela que abranja todas as necessidades de um ser humano para o pleno desenvolvimento.” (ELIAS apud LIBERATI E DIAS, 2006, p.71).

Assim, o artigo 5º aborda que nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Myriam Mesquita pondera que:

[...] quem negligência, discrimina, explora, age com violência, crueldade e/ou oprime a criança e o adolescente viola os seus direitos básicos deve ser punido, seja quando atenta, seja quando age, ou quando se omite, permitindo a ação que viola seus direitos fundamentais, deve ser punido, portanto, conforme os termos da lei. Se isto não contribui para quem teve os seus direitos violados, contribui, em contrapartida, para a impunidade, terreno fértil para o arbítrio, o autoritarismo, o não cumprimento da lei. (MYRIAM MESQUITA, 2008, p. 51)

Nos artigos 7º ao 14º são assegurados os direitos fundamentais, o direito a vida e a saúde da criança e do adolescente. Sueli Roriz enfatiza que “a vida é pressuposto da personalidade. A integridade corporal é condição de energia e eficiência do indivíduo.” (Sueli Roriz, 2008, p.60)

O direito à liberdade, ao respeito e à dignidade são abordados do artigo 15º ao 18º, estabelecendo que a criança e o adolescente merecem respeito como pessoas humanas em desenvolvimento.

Portanto, o Estatuto é um importante diploma legal contra a exploração do trabalho infantil, uma vez que estabelece na maioria dos artigos a importância da proteção da criança e do adolescente, dispondo principalmente os deveres dos pais, dos responsáveis legais e da sociedade, no sentido de zelar para que os direitos inerentes ao infante - juvenil sejam respeitados, por serem pessoas em desenvolvimento físico, psíquico e mental.

## 2.5 CONTRATO DE APRENDIZAGEM

O Estatuto da Criança e do Adolescente define aprendizagem “como a formação técnico-profissional ministrada segundo as diretrizes e bases da legislação de educação em vigor”.

Já a CLT define o contrato de aprendizagem de acordo com a redação dada pela Lei de Aprendizagem 10.097/2000 no artigo 428.

Art. 428. Contrato de aprendizagem é o contrato de trabalho especial, ajustado por escrito e por prazo determinado, em que o empregador se compromete a assegurar ao maior de 14 (quatorze) e menor de 24 (vinte e quatro) anos escrito em programa de aprendizagem formação técnico-profissional metódica, compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico, e aprendiz, a executar com zelo e diligência as tarefas necessárias a essa formação. (CLT)

No entendimento de Corrêa e Gomes:

O contrato de trabalho do aprendiz, para ser considerado válido, deve preencher alguns requisitos, que estão dispostos no art. 428, caput e § 1º, da CLT, são eles:

- Forma escrita (logo, a verbal não é permitida evitando-se, assim, as fraudes);
- Anotação na carteira de trabalho e previdência social;
- Matrícula e frequência do aprendiz à escola, caso não haja concluído o ensino fundamental;
- Inscrição em programa de aprendizagem desenvolvido sob a orientação de entidade qualificada em formação técnico-profissional metódica;
- Duração do contrato de aprendizagem, de acordo com o art. 428, §3º, da CLT, não podendo ultrapassar a limite de dois anos. (Corrêa e Gomes, 2003, p. 47).

Nota-se que o contrato de aprendizagem encontra respaldo na CLT, no Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como na Carta Magna e na Lei 10.097/2000, dessa forma no contrato de aprendizagem deve ser oferecido à formação profissional do adolescente.

## **2.6 O COMBATE À EXPLORAÇÃO DO TRABALHO INFANTO-JUVENIL NO BRASIL**

O Brasil passou a fazer parte do Programa Internacional para Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC), em 1992, após a UNICEF realizar estudos e pesquisas que apontaram à existência do uso da mão de obra infantil em taxas elevadas. (Ari Cipola, p. 30) “Os estudos indicaram que o trabalho infantil no Brasil é cultural e está ligado à pobreza e às deficiências do sistema educacional.” (Ari Cipola, p. 30)

“Pensando em criar mecanismos que visem coibir o uso indiscriminado da mão-de-obra infantil, a OIT, desde a sua criação em 1919, vem realizando conven-

ções e recomendações”. (Liberati e Dias, Trabalho Infantil, 2006, p.50). Os citados autores complementam ressaltando que “dentre os mecanismos utilizados pelos países membros para eliminação das piores formas de trabalho executados por crianças e adolescentes estão à elaboração de programas de ação pelos países [...]” (Liberati e Dias, Trabalho Infantil, 2006, p. 55)

Dessa forma, atualmente no Brasil existem vários programas que visam à eliminação do trabalho precoce, dentre estes se destaca o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

O PETI é um Programa do Governo Federal que iniciou em 1992, tem como objetivo retirar crianças e adolescentes de 7 a 15 anos de idade do trabalho considerado perigoso, penoso, insalubre ou degradante, ou seja, daquele trabalho que coloca em risco sua saúde e sua segurança.

O Programa consiste em fornecer para família que esteja inserida, uma bolsa mensal para cada filho com idade de 07 a 15 anos que for retirado do trabalho. No entanto, em um período a criança e o adolescente devem ir para a escola e no outro, participar das ações realizadas na jornada ampliada, onde terão reforço escolar, atividades esportivas, culturais, artísticas e de lazer.

O PETI atende famílias que tenham filhos de 7 a 15 anos trabalhando em atividades perigosas, penosas, insalubres e degradantes. São priorizadas as famílias com renda de até  $1/2$  salário mínimo, ou seja, aquelas que vivem em situação de pobreza.

O Programa é financiado com os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, com o co-financiamento de estados e municípios, contando ainda com a participação financeira privada e da sociedade.

A sociedade participa do PETI através dos Conselhos de Assistência Social, dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares, do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e das Comissões Estaduais/Distrital e Municipais de Erradicação do Trabalho Infantil, das quais fazem parte membros dos demais Conselhos Setoriais.

Nesse sentido, a participação da família e da sociedade é de fundamental importância para obter o resultado esperado, como forma de ser erradicado o trabalho infantil do cenário nacional.

### **3 CONCLUSÃO**

Desde longa época a mão-de-obra infantil era utilizada em diferentes setores da sociedade, porém, através de reivindicações, os legisladores começaram a abordar em algumas leis, a proteção da criança e do adolescente contra o trabalho precoce. No entanto, ainda é notória a exploração do trabalho infantil em algumas regiões brasileiras.

Assim, a Carta Magna de 1988, a Consolidação das Leis Trabalhistas e o Estatuto da Criança e do Adolescente são de fundamental importância, pois são nesses dispositivos legais que estão contempladas toda a proteção que a criança e o adolescente devem receber, além de pontuarem as principais obrigações dos pais para com o menor e dos empregadores com o aprendiz, bem como a responsabilidade da sociedade, da família e do Estado no sentido de proteger a criança e o adolescente de qualquer forma de exploração.

Verifica-se, entretanto, que tais legislações, infelizmente, não são aplicadas de modo satisfatório, e, portanto, não produzem o resultado desejado, pois é visível a falta de respeito à vida de seres tão indefesos e que ainda estão em processo de desenvolvimento, não possuindo a plena capacidade para decidir acerca do seu desenvolvimento educacional.

Nesse sentido, apenas a existência de programas visando à erradicação e a proteção abordada pelas leis não é o bastante, pois é preciso um acompanhamento das famílias para conscientizá-las da importância do planejamento familiar e das conseqüências que o trabalho acarreta nas crianças e nos adolescentes, bem como disponibilizar, também, um programa de profissionalização para os pais, para o caso destes não possuírem uma ocupação habitual, o que acaba influenciando na formação da criança e do adolescente submetidos a essa situação.

**REFERÊNCIAS**

- BARROS, Alice Monteiro de. Curso de direito do trabalho. 5. ed. rev. e ampl.- São Paulo: Ltr, 2009.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Manuais de Legislações Vade Mecum. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BRASIL. Decreto-Lei nº. 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Manuais de Legislações Vade Mecum. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de Julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Manuais de Legislações Vade Mecum. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- CIPOLA, Ari. O trabalho infantil. São - Paulo: Publifolha, 2001.
- CORREIA, C. P; GOMES, R. S. Trabalho infantil: as diversas faces de uma realidade. Petrópolis: Viana e Mosley, 2003.
- CURY, Munir cord. et al. Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado. 9. ed. – São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2008.
- LIBERATI, W. D; DIAS, F. M. D. Trabalho infantil. São - Paulo: Malheiros, 2006.
- LIMA, Débora Arruda Queiroz. Evolução da legislação que protege a criança do trabalho infantil. Jus Navegandi, Teresina, ano 12, n. 1750, 16 abr. 2008. Disponível em: < [http:// jus2. uol. com. br/ doutrina/ texto. Asp? Id= 11163](http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?Id=11163)>. Acesso em: 08 abr. 2009.
- MARTINS, Sérgio Pinto. Direito do Trabalho. 19. ed – São Paulo. Atlas, 2004.
- NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Iniciação ao direito do trabalho. 34. ed.- São Paulo: LTr, 2009.
- SOUZA, Ismael Francisco de. O trabalho precoce no Brasil. Jus Navengandi, Teresina, ano 9, n. 732, 7 jul. 2005. Disponível em:< [http:// jus2. uol. com. Br/ doutrina/ texto. Asp? Id = 6983](http://jus2.uol.com.Br/doutrina/texto.Asp?Id=6983)>. Acesso em: 08 abr. 2009.







## **A UTILIZAÇÃO DE REDES SOCIAIS PELO EMPREGADO E AS REPERCUSSÕES NO CONTRATO DE TRABALHO**

Bárbara Martinelli Barth  
Leonardo Barth  
Marciane Cosmo



# A UTILIZAÇÃO DE REDES SOCIAIS PELO EMPREGADO E AS REPERCUSSÕES NO CONTRATO DE TRABALHO

Bárbara Martinelli Barth<sup>1</sup>Leonardo Barth<sup>2</sup>Marciane Cosmo<sup>3</sup>

## RESUMO

O presente artigo objetiva analisar as relações trabalhistas com ênfase na relação comportamental de empregados e empregadores no que tange aos limites de utilização e ingerência sobre o uso das tecnologias de informação, em especial da internet e redes sociais. No decorrer deste artigo o leitor poderá analisar situações conflituosas potencialmente originadas neste cenário, notadamente no que tange a infringência dos direitos de liberdade de expressão do empregado e o livre exercício da liberdade de gestão empresarial do empregador, para, por fim, trazer os estudos doutrinários e produções jurisprudenciais sobre o tema e concluir sobre as melhores soluções preventivas e paliativas para os casos abordados.

**Palavras-chave:** Relações trabalhistas. Tecnologias de informação. Liberdade de Expressão.

## 1INTRODUÇÃO

A importância desse tema surge diante do conflito entre exercício do poder diretivo por parte do empregador, que consiste em dirigir pessoalmente a prestação de serviços dos seus empregados e, fiscalizar os sites acessados, até mesmo os e-mails dos empregados e a proteção do direito de privacidade, intimidade e liberdade do empregado.

Frisa-se que é de suma importância social analisar o tema em referência, de forma a contribuir para formulação de uma resposta para a sociedade referente às dúvidas concernentes aos limites de utilização e exposição do empregado e do empregador nos meios digitais. Neste sentido, surge a questão que será analisada: quais seriam as repercussões do comportamento do empregado nos sites de relacionamento e qual o limite de atuação do poder diretivo do empregador na relação trabalhista?

Frente ao exposto, apreende-se que, em seu aspecto geral, a pesquisa terá a vertente jurídico-dogmática, visto que o estudo tem como base a análise de legislações, como o Código de Leis Trabalhistas e a Constituição Federal, de jurisprudências, e de princípios que norteiam o Direito do trabalho.

<sup>1</sup> Bacharel em Direito (OAB/ES 25.497). E-mail: barbarabarth@hotmail.com,

<sup>2</sup> Doutorando em Educação, Inspetor Escolar da SEDU/ES e Coordenador Adjunto do Polo da Universidade Aberta do Brasil situado no município de Domingos Martins/ES. E-mail: leonardobarth\_@hotmail.com

<sup>3</sup> Mestre em Educação pela UFES, pedagoga na Secretaria Municipal de Educação de Domingos Martins/ES e Tutora EAD/IFES. E-mail: marciane\_cosmo@hotmail.com

## 2 REFERENCIAL

### 2.1 AS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E AS REPERCUSSÕES NO CONTRATO DE TRABALHO

### 2.2 AS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO: NOÇÕES GERAIS

As tecnologias de informações atuais são frutos de diversas descobertas extraordinárias desde séculos passados, a começar pela criação do engenho ábaco, há mais de 2.000 anos, que era utilizado por mercadores e, quando ordenadas pelas técnicas dos matemáticos da época, colaboravam para a elaboração de cálculos e tarefas que tomariam tempo para serem resolvidos.

A partir de então, foram surgindo diversas criações que visavam auxiliar e facilitar a vida em sociedade de acordo com a necessidade de cada época. Em 1951 foi lançado o computador primitivo que seria vendido no comércio. Trinta anos depois, em 1981, lançaram o primeiro computador, agora com mouse, buscando solucionar as prioridades de cada sociedade.

Os desenvolvimentos tecnológicos no decorrer dos anos não pararam por aí, vê-se pela diversidade de tecnologias que encontramos no nosso cotidiano. Temos uma facilidade enorme na compra e venda de computadores, o desenvolvimento dos telefones pessoais, que hoje cabem no bolso da calça, a internet, dentre outros. Porém, a utilização da internet e do computador apenas são possíveis devido ao desenvolvimento da informática, que conforme Patrícia Peck,

[...] nasceu da ideia de beneficiar e auxiliar o homem nos trabalhos do cotidiano e naqueles feitos repetidamente. Tem-se por definição mais comum que a informática é a ciência que estuda o tratamento automático e racional da informação. Entre as funções da informática há o desenvolvimento de novas máquinas, a criação de novos métodos de trabalho, a construção de aplicações automáticas e a melhoria dos métodos e aplicações existentes. O elemento físico que permite o tratamento de dados e o alcance a informação é o computador (PINHEIRO, 2010, p. 55).

Foi a partir da popularização das tecnologias, como a internet, que as empresas passaram a utilizar estes adventos em larga escala, para facilitar e agilizar o acesso a informação e dados, controlar atividades e aproximar as pessoas, vez que a internet passou a permitir, por exemplo, a comunicação global e instantânea entre as pessoas. Sobre a internet e suas funcionalidades faz a seguinte apresentação:

O usuário navega na internet por meio de um browser, programa usado para visualizar páginas disponíveis na rede, que interpreta as informações do website indicado, exibindo na tela do usuário textos, sons e imagens. São browser o MS Internet Explorer, da Microsoft, o Netscape Navigator, da Netscape, Mozilla, da The Mozilla Organization com cooperação da Netscape, entre outros (PINHEIRO, 2010, p. 59).

Com a possibilidade de acesso ao trabalho por meio de computadores interligados a internet, o usuário/empregado passou a utilizar da rede para executar seu fazeres profissionais. Porém, as tecnologias de informação não se estagnaram com a criação do computador e disponibilização da internet, pois a sociedade está sempre em busca de novidades, e hoje representam os mais diversos meios tecnológicos, conforme observa-se:

[...] o movimento de convergência, no entanto, vai além, saltando do computador para os aparelhos de TV, telefones celulares, palmtops e outros dispositivos multimídia. Passa a abranger toda uma comunidade móvel, sendo manifestada em sua plenitude quando alcançamos a interatividade (PINHEIRO, 2010, p. 61).

A internet revolucionou a comunicação entre as pessoas e possui grande influência nas relações de trabalho, pois além de modificar as formas de prestação de serviços e vendas de produtos pelas empresas, permitiu o advento de diversas ferramentas de controle da produção por parte dos empregadores.

### **2.3 OS SUJEITOS DO CONTRATO DE TRABALHO E O USO DAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO: DIREITOS E DEVERES**

Com o atual desenvolvimento tecnológico por qual passamos e a aplicação, em maior ou menor intensidade, da tecnologia e seus instrumentos em todos os ofícios deste tempo, repercute diretamente nas relações de trabalho as mais diversas possibilidades de conflito entre empregador e empregado em razão da disposição, subordinação ou mau uso dos instrumentos tecnológicos durante o exercício laboral. Nesse cenário o uso de computadores, especialmente o acesso à internet figura como instrumento elementar de praticamente todos os trabalhos. Por outro lado, se a internet é facilitadora do desempenho funcional, pode ser ao mesmo tempo uma fonte de problemas para ambos os sujeitos de contrato de trabalho, bastando para isso que o seu uso seja desordenado, sem limites básicos e que não esteja pautado por normas claras e precisas. Sobre a abrangência da internet nos dias atuais, Santos Junior e Garcia (2013, p. 5720) observam atentamente para o papel desenvolvido pelas redes sociais e asseveram que estas “ são caracterizadas, inicialmente, pela reunião de pessoas com propósitos comuns, em um ambiente que não se separa hierarquicamente, o que contribui para o seu crescimento diário”. Assim como nas redes sociais, as relações trabalhistas envolvem a interação interpessoal. Em uma típica relação trabalhista, os contratos sociais são firmados entre empregador e empregado, possuidores de direitos e deveres entre eles. O primeiro possui poder de direção da prestação de serviço, e o segundo, o dever de prestar o serviço conforme acordado. O ponto de contato entre tecnologia da informação e relações trabalhistas, objeto do presente artigo, se dá diante da necessária e quase obrigatória utilização das

tecnologias para a execução dos deveres laborais atuais, na qual o uso da tecnologia por vezes é a forma de facilitar e agilizar a execução do serviço. Desse modo, fica clarividente que amplos são os deveres das partes em relação às condutas tomadas no curso do contrato de trabalho e aqui se ressalta as obrigações de conduta do empregado, o qual tem o dever de desempenhar suas funções com base no princípio da boa-fé, mantendo o zelo e cuidado, tendo assiduidade, obediência e diligência de forma fidedigna, ou seja, prestar o serviço para o qual foi contratado com o melhor desempenho possível. Além da obrigação remuneratória pecuniária, o empregador (empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço, conforme art. 3º Consolidação das Leis do Trabalho) tem o dever de supervisionar, indicar, qual o modo a ser realizado o trabalho, em virtude da função pré-estabelecida no contrato. Assim, considerando os deveres e obrigações aqui mencionados, resta claro que o empregado que no horário de trabalho deixa de desempenhar sua função para atender questões pessoais ou mesmo acessar a rede de internet para fins diversos àquele que o empregador lhe confia, estará descumprindo normas trabalhistas – ainda que não previstas em contrato de trabalho ou positivadas na legislação – vez que tal comportamento representa a priori o descumprimento das normas de conduta assumidas perante o empregador quando iniciada a relação empregatícia, ferindo dessa forma, o seu dever de assiduidade, boa-fé. Por outro lado, a necessidade do empregador exercer seu poder diretivo e, fiscalizar o uso das tecnologias no âmbito trabalhista deve ser ponderado de acordo com as garantias constitucionais fundamentais, uma vez que o empregado também é possuidor de direitos, tais como a personalidade intimidade e privacidade do empregado, consagrados no artigo 5º, X, Constituição Federal de 1988. Sobre tais direitos dos empregados, assevera:

A privacidade do empregado é um direito personalíssimo e, por esta mesma razão, apresenta-se como um direito inato, intransmissível, imprescritível, inalienável e erga omnes. Sendo assim, a intromissão na esfera íntima do empregado, justificada pelo exercício do poder de direção apresentaria-se como um verdadeiro abuso do direito de fiscalizar (AIETA, 2006, p. 76).

Diante da complexidade de direitos e deveres, a medida mais eficaz é seguramente a prevenção em relação às previsíveis violações cometidas pelas partes, baseado na demarcação de diretrizes claras dos direitos e deveres envolvidos no contrato de trabalho e em sua execução, limitando em última instância as atitudes que cada um pode tomar nos meios de interações sociais, particularmente na internet. Esta prevenção pode ser feita através da adoção de sistema de software de fiscalização pelo empregador, de forma a filtrar os dados recebidos e enviados pelos empregados, bem como o monitoramento de e-mails, que pode ser formal ou material, o

que provoca bastante discussão doutrinária e jurisprudencial, e que será discutida nos tópicos seguintes.

**2.3.1 O empregador:** dever de colocar-se à disposição do empregador e a proteção aos direitos de personalidade Conforme anteriormente apresentado, no âmbito empregatício, o empregador tem o poder de ingerência sobre o empregado. É do empregador o dever de organizar, controlar e dirigir o trabalho, viabilizando a atividade do trabalhador. Este poder-dever é destacado no artigo 2º, Consolidação das Leis do Trabalho, de seguinte redação:

Art. 2º - Considera-se empregador a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço (BRASIL, 1947).

Para Barros (2013, p 480) “o exercício desse poder tem por fim manter a ordem e a harmonia no ambiente de trabalho”. Em outras palavras, o poder de ingerência ou poder diretivo, diz respeito a uma obrigação atribuída ao empregador a fim de tornar a relação de emprego equilibrada, uma vez que, para o empregado exercer o papel atribuído a seu cargo ou função deve ser orientado e fiscalizado para se adequar ao comportamento desejado pelo empregador, obtendo melhor desempenho.

Conforme a clássica definição de poder diretivo do empregador abrange:

[...] o conjunto de prerrogativas tendencialmente concentradas no empregador dirigidas à organização da estrutura e espaço empresariais internos, inclusive o processo de trabalho adotado no estabelecimento e na empresa, com a especificação e orientação cotidianas no que tange à prestação de serviços (Delgado, 2011, p. 618),

Observa-se que o poder diretivo se refere à condição do empregador em organizar a estrutura e o espaço da empresa, o qual direciona acerca do tipo de trabalho a ser desempenhado, como também as diretrizes no que tange a prestação de serviços. Diante disso, o papel desempenhado pelo empregador é fundamental para a relação trabalhista, pois regula todos os aspectos da atividade desenvolvida pelo empregado.

No que tange ao conflito de interesses e direitos das partes do contrato de trabalho, o empregador deve esclarecer previamente, o comportamento que ele espera do empregado na execução de sua função e, conseqüentemente, do que lhe é permitido ou vedado no que diz respeito a utilização da internet para meios alheios aos do exercício de seu trabalho. Afinal, frisa-se que o acesso à internet é disponibilizado pela empresa com a finalidade de facilitar e agilizar a execução do trabalho. Para melhor compreensão elucidado do tema, apresenta-se abaixo um modelo de cláusula contratual hipotética referente ao uso das mídias sociais de modo particular.

Incluir no contrato de trabalho normas como as transcritas acima e deixar claro ao empregado as condições de uso e as condutas que dele espera, quando utilizam dessa ferramenta, demonstram a preocupação e zelo que as empresas possuem com os dados e informações disponíveis a seus empregados, devido a sua função e, que com este acesso à internet pode ser revelada, criando situações indesejáveis e conflituosas, além de restar claro a quebra do sigilo de informações.

Na prática, isso significa que prejudicada a imagem da empresa com o comportamento prescrito, ou afetado a produtividade que do empregador é esperada mediante comprovação obtida por meio de fiscalização dos acessos à internet, redes sociais e e-mail corporativo previamente estabelecido, não poderá alegar violação ao direito de intimidade, pois o prévio conhecimento de comportamentos esperado desde o momento de seu pacto contratual torna o exercício do direito de fiscalização do empregador legítimo in casu.

Em situações extremas, há entendimentos de que mesmo que o empregado esteja utilizando de recursos próprios, porém, em ambiente de trabalho, poderá o empregador exercer seu poder diretivo, pois aguarda nesse período que o mesmo se dedique apenas ao que lhe foi proposto, caso contrário, estaria lesando a empresa, pois a queda na produtividade de um empregado proveniente da utilização inadequada da internet prejudicaria em última instância, o desempenho da empresa como um todo.

Por outro lado, o direito a inviolabilidade constitucional de correspondência pode ser aplicado de forma análoga para a proteção das correspondências virtuais, desde que sua utilização por parte do empregado não resulte em ato desleal empregado ou infrinja direitos do empregador e de terceiros, em especial os concernentes aos sigilos empresariais.

Isso implica dizer que caso esteja comprovado o resultado lesivo poderá o empregador utilizar de acesso aos dados e informações do correio eletrônico por ele fornecido ao empregado para justificar uma punição, desde esta seja proporcional ao seu dano constatado.

## **2.4 A LIBERDADE DE EXPRESSÃO DO TRABALHADOR VERSUS A LIBERDADE DE GESTÃO EMPRESARIAL**

### **2.4.1 A liberdade de expressão do trabalhador**

A liberdade de expressão é direito de todo cidadão, e abrange a manifestação de ideias, produção e divulgação de opiniões conforme dispõe o art. 5º, IV da Constituição Federal 1988 e a internet é um meio pelo qual este direito de expressão é permitido de forma democrática.

O livre pensamento caracteriza-se pela liberdade de opinião, que está no sentindo subjetivo; já a livre manifestação caracteriza-se pela liberdade de expressão, de forma objetiva, vez que a expressão é demonstrada de forma clara e específica. Conforme Souza Filho (2009, p. 201) “o art. 5º, IV, do texto constitucional reconhece a todos os cidadãos o direito de livre pensamento (liberdade de opinião) e manifestação (liberdade de expressão)”.

Porém quando se trata de expressar e divulgar termos e assuntos relacionados direta ou indiretamente ao emprego, não pode o empregado olvidar-se de que está subordinado ao empregador e que deve agir com bom senso ao no exercício deste direito para não ferir o direito de terceiros, em especial aqueles com o qual encontra-se subordinado em uma relação de emprego. Afinal, os conteúdos publicados pelo empregado nas redes sociais, pessoais ou privadas, divulgados durante ou fora da jornada de trabalho podem eventualmente tratar de informações da empresa sob sigilo ou até opiniões pessoais que ferem a boa fama ou a honra do empregador. Por isso, como dito ao início, é de suma importância que a liberdade de expressão esteja estritamente ligada Souza Filho, (2009, p. 207) aponta que o “bom senso, sendo que a manifestação deve ser socialmente aceitável e adequada ao ordenamento jurídico nacional. Não há, portanto, direito fundamental absoluto”.

Nesse sentido, tem-se na sociedade casos que exemplificam comportamentos ofensivos e inapropriados dos empregados na internet para com a empresa, tal como empregado que “curte” publicações que ofendem a atual empregadora ou a empresa na qual trabalhava; como também o caso de uma enfermeira que publicou nas redes sociais, durante o trabalho, fotos da equipe de UTI.

Nesse sentido, temos que o direito de liberdade de expressão do empregado não é absoluto, conforme nos aponta:

[...] a liberdade de expressão possui limitações, pois pode causar prejuízos a um bem jurídico de outrem, como os direitos de personalidade (honra, intimidade, imagem, etc.). O direito de liberdade de expressão deve então conviver harmonicamente com tais direitos, ou seja, os direitos devem se auto limitar (SOUZA FILHO, 2009, p. 207).

Frisa-se, a liberdade de expressão é direito de todos os indivíduos, conforme art. 5º, IV, Constituição Federal de 1988, porém, ele não deve ser utilizado como pretexto para causar ofensa a outros direitos.

Por esse ângulo, o empregado tem, ainda, o compromisso com o empregador de agir com fidelidade e, conforme define Barros (2013, p. 487), é “a conduta humana honrada, que pressupõe o agir com retidão, em virtude não só do interesse do empregado como também da harmonia que deverá existir na organização de trabalho que ele integra”.

Nesta lógica, cabe ao empregado utilizar do seu dever de fidelidade como uma obrigação de não fazer, ou seja, “dever de abster-se de comportamentos prejudiciais ao empregador”, conforme Barros (2013, p. 487). Sendo assim, as condutas extras laborais do empregado, desde que seguindo este pensamento, não violarão a honra, boa fama e a imagem da empresa, nem mesmo a quebra de informações sigilosas.

#### **2.4.2 Limites do uso das redes sociais pelo empregado e o cumprimento dos deveres contratuais.**

O empregado para cumprir com os deveres contratuais que lhes são atribuídos, deve ser cientificado no início do contrato acerca das normas da empresa contratante, a fim de manter comportamentos lícitos, positivos e desejáveis no decorrer da prestação laboral. A empresa deve informar ao trabalhador acerca dos limites do uso das redes sociais, vez que, este meio é cedido pela empresa como forma facilitadora do serviço. Vale frisar que o uso da rede de internet, a máquina do computador, e demais meios utilizados pelos empregados para o trabalho, são possíveis devido a permissão do empregador, que busca melhor eficiência e custo benefício de seu empreendimento. Dessa forma, as contribuições apontam que:

[...] faz-se necessário em homenagem à boa-fé contratual, que o empregador informe – por meio do contrato de trabalho, de normas coletivas ou de regulamentos internos da empresa – as regras de uso da internet; o que será e o que não será aceito como conduta nas comunicações eletrônicas; as responsabilidades dos trabalhadores quanto ao sigilo de dados relativos à empresa. Deve avisar que o e-mail é monitorável e de propriedade da empresa; que são proibidas as transmissões de mensagens pessoais pelo correio eletrônico laboral, em especial as de conotação sexual, racista, política, religiosa, difamatória, agressiva, ilegal ou moralmente repreensível de qualquer modo, bem como a transmissão de informações corporativas confidenciais a terceiros desautorizados; que é proibido o uso do computador para acesso não autorizado a qualquer outro computador, rede, banco de dados ou informações guardadas eletronicamente (CARNEIRO, 2007, p. 90).

As ferramentas de trabalho disponibilizadas pelo empregador são destinadas ao desenvolvimento exclusivo Ferreira, (2003, p. 17) “das atividades a que foi contratado e durante a jornada pactuada, com a finalidade precípua de facilitar e agilizar a comunicação interna e externa, de assuntos estritamente de caráter comercial vinculados à sua atividade ”

Dentre as ferramentas de trabalho disponibilizadas, encontra-se o e-mail corporativo, que é criado com uma identificação direta com a empresa, pois em regra utiliza-se nomenclatura do empregador, por exemplo: empregado@nome-

daempresa.com.br. O acesso a esta tecnologia é dado ao empregado estritamente em razão do contrato existente, com o fim de desenvolver as funções e atividades inerentes a efetuação das tarefas laborais. E, se informado pelo empregador que o uso deve ser restrito, não é cabível destinação diversa, como por exemplo resolução de assuntos pessoais e privados.

### **2.4.3 A diluição da fronteira entre tempo de trabalho e tempo de lazer no uso das redes sociais durante a jornada de trabalho.**

Inicialmente vale ressaltar que a possibilidade de averiguação do tempo gasto em que o empregado utilizou para o trabalho ou para o lazer só pode ser feita devido à fiscalização realizada pelo empregador, com base no seu poder diretivo e direito de propriedade já citado nos tópicos anteriores. Esta fiscalização é permitida uma vez que é de fácil controle a configuração do sistema de rede que a empresa usa, conforme esclarece:

[...] tornou-se extremamente comum a prática de monitorar ou fiscalizar o uso da internet. Tal controle é deveras fácil, já que há a possibilidade de configurar o sistema (administrador) para manter a cópia de arquivos enviados e de acesso dos recebidos. Acrescente-se que muitas vezes o empregado concorda com a possibilidade deste controle, seja por escrito, seja ao acessar pela primeira vez o sistema (SCHIO, 2012, p. 62),.

Uma das formas de exercer a fiscalização se dá através do monitoramento do correio eletrônico, que doutrinariamente há uma discussão ampla acerca dessa fiscalização ser legal ou não, pois a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 5º, incisos X e XII garante a inviolabilidade das correspondências. Porém, conforme:

Os defensores da tese de permissão legal para o monitoramento eletrônico dos empregados argumentam que toda a infra-estrutura necessária ao acesso do empregado à Internet é fornecido pela empresa, sendo de sua propriedade os computadores, os softwares licenciados e a rede interna, podendo o empregador, desta forma, dispor destes recursos como melhor lhe aprouver (AIETA, 2006, p. 71).

Portanto, no que tange aos meios facilitadores cedidos pelo empregador ao empregado para agilizar o serviço não há que se falar em impossibilidade de monitoramento e fiscalização, uma vez que, trata-se de mecanismos e produtos de propriedade da empresa, com finalidade exclusivamente laboral. A utilização da internet e das redes sociais em horário de trabalho possui um grande potencial dispersivo, conforme:

[...] o uso da internet apresenta grande potencial dispersivo. Diversas vezes, ao se navegar pela Internet em busca de determinada informação ou produto, torna-se possível à visita por páginas de conteúdo totalmente diferente daquele que inicialmente nos levou a entrar na rede (AIETA, 2006, p. 72).

Tendo em vista esse potencial dispersivo da internet e, conseqüentemente das redes sociais, o empregador usa seu poder de direção, consubstanciando-se no direito de organização, disciplina e controle, o qual Aieta, (2006, p. 72) “permite estabelecer medidas impeditivas e condicionantes sobre o uso particular em horário de serviço do que é oferecido na Internet.” Por isso, a utilização da internet e suas redes, contanto que extracontratual, configuram um intensificado desvio de objetivo no exercício da função, pois conforme Aieta (2006, p. 72) percebe-se um “gasto de considerável quantidade de tempo despendida em atividades não relacionadas àquelas que deveriam ser exercidas pelo empregado dentro de seu horário de trabalho”. Em suma, o trabalhador que utilizar da internet e dos meios disponibilizados pelo empregador como forma de facilitar o exercício da função, de forma errônea, ou seja, agindo de maneira extracontratual, estará descumprindo normas e princípios, tal como o da boa-fé, sendo que, o empregador o contratou para praticar determinado serviço, devendo o julgador analisar o caso concreto e ponderar os princípios, pautando-se na proporcionalidade e na razoabilidade.

#### **2.4.3.1 A queda de produtividade e rendimento do empregado pelo uso das redes sociais no local de trabalho: desrespeito aos deveres contratuais?**

Com base em todo o exposto acima, vale ressaltar que a utilização das redes sociais pelos empregados no local de trabalho é de fato, uma necessidade atinente na realização do serviço. Porém, como a internet possui poder dispersivo muito grande, o empregado, deve se pautar no dever de diligência, e boa-fé, usufruindo de seu bom senso, e assim, limitando sua permanência em “sites” alheios aos necessários para prestação de serviço. Entretanto, para a melhor efetivação desta limitação, o empregador deve utilizar do seu poder diretivo, fiscalizando, dirigindo e punindo os comportamentos que firam algum direito, seja próprio ou de terceiros, uma vez que, ele é responsável civilmente pelos atos de seus empregados, conforme artigo 926 do Código Civil. Sendo assim, a fiscalização do serviço é, de fato, mais eficiente quando trazido na forma preventiva, pois evita que os empregadores sejam responsabilizados por atos cometidos pelos empregados, por não terem conhecimento do que é proibido na empresa. Quando os empregados são informados por meio de cláusulas contratuais, bem como constantes informações acerca das normas internas da empresa este deve agir de acordo, caso contrário estará desrespeitando os deveres contratuais, que também são abrangidos pelos deveres intrínsecos da relação, qual seja: agir com boa-fé, lealdade, diligência, todos elencados no primeiro

capítulo desta pesquisa. O desrespeito aos deveres contratuais configura-se quando o empregado deixa de prestar sua atividade laboral com eficiência, por motivos alheios aos que são previsíveis na própria Consolidação das Leis do Trabalho (doença, licença maternidade, afastamento por auxílio doença, etc), ou seja, a queda no rendimento é proveniente de circunstâncias insignificantes ao trabalho e presentes nas cláusulas contratuais como práticas ilegais, tal como o acesso frequente a redes sociais de cunho pessoal. Neste cenário a queda de rendimento e produtividade do empregado deve ser punida, primeiro verbalmente pelo empregador, e caso persista, pode ser despedido por justa causa, conforme art. 482, Consolidação das Leis do Trabalho. Como exposto, a melhor maneira de usufruir do poder diretivo é a prevenção, principalmente no âmbito virtual, pois é fácil identificar quando há lesão a direitos como intimidade e personalidade do empregado e, também, identificar quando o empregado age de forma contrária a contratual, devido a existência de programas especializados que identificam o tempo despendido a realização de qualquer atividade na Internet. Conforme:

[...]pode-se vislumbrar situações nas quais seja possível que a empresa mantenha um nível satisfatório de segurança da informação e produtividade sem o monitoramento eletrônico dos empregados, através de processo preventivo. O empregador pode, por exemplo, adotar programas que venham impedir o envio de mensagens para destinatários não predeterminados; pode também optar por criar ferramentas com a finalidade de se obstruir a transmissão de mensagens que ultrapassem sua política de segurança (AIETA, 2006, p. 86).

Na reportagem do site do jornal “O Globo” (2014), Wiliam Kerniski, sócio da agência de marketing digital “LeadPix”, trata sobre a importância da internet para a dinamicidade das atividades, mas também ressalta que é importante saber dosar essa utilização, pois pode trazer dispersão e queda no rendimento:

O bom uso das redes sociais e e-mails pode acelerar os resultados, melhorar e corrigir falhas nos processos e dar dinamismo às atividades. Não há dúvida de que o networking, através dos meios digitais, contribui para identificar oportunidades de negócios. O perigo está na falta de discernimento, que pode levar à dispersão e à queda de rendimento no trabalho (grifo do autor) (O GLOBO, 2014).

Por fim, resta esclarecer que o empregado pode ter livre acesso a rede social e internet, desde que, utilizados em horários adequados e permitidos, qual como no seu horário de almoço e intervalo, pois compreende a hora de lazer. Porém, no horário de trabalho, ele deve se dedicar única e exclusivamente ao serviço.

### 3 CONCLUSÃO

Diante do exposto, é possível notar a importância que as tecnologias de informação têm no meio social, em especial a internet, que possibilitou o fácil e rápido acesso a informações e pesquisas, tornando-se ferramenta indispensável nas relações trabalhistas.

Nesse âmbito, é importante salientar que no contrato de trabalho ambas as partes possuem direitos e deveres. O empregado deve estar à disposição do empregador, e as ações praticadas no decorrer desta relação devem estar pautadas tanto no princípio da boa-fé contratual inerente a todos os contratos, como também nos direitos constitucionalmente consagrados, como o direito a personalidade e intimidade do empregado, e liberdade de expressão.

Em contrapartida, aos direitos do empregado na relação empregatícia, têm-se que o direito de propriedade do empregador e seu poder diretivo são obrigatórios, conforme art. 2º da Consolidação das Leis do Trabalho. Esse direito do empregador é referente ao poder de direção que possui na realização do serviço.

O uso da internet no trabalho trouxe facilidades até então não imaginadas, resultados positivos desta inovação, a rapidez na prestação de serviço e no contato entre indivíduos. Porém, no lado negativo observa-se a exposição e a dispersão que provêm da utilização indevida desta ferramenta, que causa queda na produtividade e rendimento dos funcionários em horário de serviço, prejudicando a empresa, que contratou o empregado para prestar exclusivamente serviços.

Além desse fator negativo, salienta-se também a possibilidade do empregado trazer prejuízos ao empregador e a terceiros, ao utilizar do seu direito de liberdade de expressão constitucionalmente consagrado, e o empregador responde pelos atos praticados pelo empregado.

Por fim, importante ressaltar que nenhum direito é absoluto. Dessa forma, os direitos de ambas as partes envolvidas na relação devem ser ponderados para que a solução ao caso concreto seja a mais justa possível, sem ferir de forma drástica um direito que deveria ser inviolável.

## REFERÊNCIAS

ALVARENGA, R. Z. de. **O poder empregatício no contrato de trabalho**. In: Ambito Jurídico, Rio Grande, XIII, n. 75, abr 2010.

BARROS, A. M. **Curso de Direito do Trabalho**. 9 ed. São Paulo: LTr, 2013.

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm). Acesso em: 16 março 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 15 maio 2015.

CALIL, L. E. S. **Direito do trabalho digital: reflexos do uso da internet nas relações de trabalho**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 88, maio 2011.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Ed. Almedina, 7ª ed., 2004.

CASSAR, V. B. **Direito do Trabalho**. 8. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

CESARINO, J. A.F. C e MARLY A. **Direito Social**, Vol. I, 2.ed., São Paulo: LTr, 1993, p.166.

COTRIM, N. A B. **Contrato e relação de emprego**. São Paulo, Max Limanad, 1944.

DELGADO, M. G. **Curso de Direito do Trabalho**.10 ed. São Paulo: LTr, 2011.

LEITE, C. H. B. Os direitos da personalidade na perspectiva dos direitos humanos e do direito constitucional do trabalho. In: **Aspectos polêmicos e atuais do direito do trabalho**. CALVO, Adriana; BRAMANTE, Ivani Contini (Org). São Paulo: LTr, 2007.

MARANHÃO, D. **Instituições de direito do trabalho** (em colaboração com Arnaldo Sussenking, Segadas Viana e Lima Teixeira), vol. 1, 20 ed., São Paulo: LTr, 2002.

NASCIMENTO, N. de O. **O Poder Diretivo do Empregador e os Direitos Fundamentais do Trabalhador na Relação de Emprego**. 2008. 267 f. tese de Doutorado (Direito das Relações Sociais – Direito do Trabalho) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

REVISTA DE DIREITO CONSTITUCIONAL E INTERNACIONAL- **A violação da intimidade no ambiente de trabalho e o monitoramento eletrônico dos empregados** – Vânia Siciliano Aieta, , ano 14, abril-junho de 2006, nº 55, Editoria Revista dos Tribunais.

REVISTA DE DIREITO CONSTITUCIONAL E INTERNACIONAL, ano 14, abril-junho de 2006, nº 55, Editoria Revista dos Tribunais. **“A violação da intimidade no ambiente de trabalho e o monitoramento eletrônico dos empregados”**. – Vânia Siciliano Aieta

REVISTA DE DIREITO DO TRABALHO- **A privacidade do trabalhador no meio informático** – Antônio Silveira Neto e Mário Antônio Lobato de Paiva, ano 29, julho-setembro de 2003,

Editora Revista dos Tribunais.

REVISTA DE DIREITO DO TRABALHO- **A privacidade do trabalhador no meio informático** – Antônio Silveira Neto e Mário Antônio Lobato de Paiva-, ano 29, julho-setembro de 2003, Ed. Revista dos Tribunais.

REVISTA DE DIREITO DO TRABALHO- **O monitoramento dos e-mails corporativos à luz dos princípios constitucionais** – Joana Zago Carneiro, ano 33, nº 127, julho-setembro 2007, Editora Revista dos Tribunais.

REVISTA DE DIREITO DO TRABALHO, ano 28, janeiro – março de 2002, editora revista dos tribunais. – **“Direito a intimidade do empregado x direito de propriedade e poder diretivo do empregador”** Juliana Bracks Duarte e Carolina Tupinambá.

REVISTA DE DIREITO DO TRABALHO, ano 33, nº 127, julho-setembro 2007, Editora Revista dos Tribunais, **“O monitoramento dos e-mails corporativos à luz dos princípios constitucionais”**. – Joana Zago Carneiro.

REVISTA DE DIREITO DO TRABALHO. **Direito a intimidade do empregado x direito de propriedade e poder diretivo do empregador**, Juliana Bracks Duarte e Carolina Tupinambá. Ed. revista dos tribunais, ano 28, janeiro – março de 2002.

REVISTA LTR, vol. 76, nº 05, maio de 2012 – Benizete Ramos de Medeiros, Juliana Milagres – **“Colisão entre poderes do empregador e as modernas tecnologias como meio produtivo”**. Mauro VasniParoski, Cícero Pedro Ferreira – “subordinação na relação de empregado e a necessidade de sua releitura nas sociedades contemporâneas”.

RIBEIRO, L. G. C. **A monitoração audiovisual e eletrônica no ambiente de trabalho e seu valor probante**. São Paulo: LTr, 2008.

RIBEIRO, L. G. C. **A monitoração audiovisual e eletrônica no ambiente de trabalho e seu valor probante**. São Paulo: LTr, 2008.

SANTOS J, V.e GARCIA, A. E. B. **A utilização das redes sociais na jornada de trabalho e a caracterização do ato de desídia nos contratos de trabalho**. Disponível em: [http://www.idbdfdul.com/uploaded/files/2013\\_06\\_05705\\_05731.pdf](http://www.idbdfdul.com/uploaded/files/2013_06_05705_05731.pdf) Acesso em: 03 maio 2015.

SCHIO, A. C. S. **Aspectos polêmicos da fiscalização do empregador no monitoramento do uso da internet pelo empregado**. Disponível em: <file:///C:/Users/aluno/Downloads/2433-12215-1-PB.pdf>. Acesso em: 13 de mar. 2015.

SILVA, G. A. P. **O direito à privacidade como limite ao poder diretivo do empregador: O caso da inviolabilidade do correio eletrônico**. Disponível em:[http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2010\\_2/guilherme\\_silva.pdf](http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2010_2/guilherme_silva.pdf). Acesso em: 05 de maio de 2015.

SOUZA, F. G. A. **Liberdade de expressão na internet: globalização e o direito internacional**. Argumenta: Revista do programa de mestrado em ciência jurídica da FUNDINOPI. Jacarezinho, n. 9, p. 197-213, julho-dez, 2009.







# **DISTRIBUIÇÃO DE COMPLICAÇÕES CARDIOVASCULARES EM IDOSOS HIPERTENSOS EM ILHÉUS – BAHIA NO PERÍODO DE 2002 A 2011**

Yuri Ferreira dos Santos  
Fabrício José Souza Batos  
Carla Daiane Costa Dutra



# DISTRIBUIÇÃO DE COMPLICAÇÕES CARDIOVASCULARES EM IDOSOS HIPERTENSOS EM ILHÉUS – BAHIA NO PERÍODO DE 2002 A 2011

Yuri Ferreira dos Santos<sup>1</sup>  
Fabrício José Souza Batos<sup>2</sup>  
Carla Daiane Costa Dutra<sup>3</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A hipertensão arterial sistêmica (HAS) configura-se como um dos agravos crônicos mais comuns e com repercussões clínicas mais graves. Considerada uma condição clínica multifatorial caracterizada por níveis pressóricos elevados, associados a alterações funcionais e/ou estruturais dos órgãos-alvo (coração, cérebro, rins e vasos sanguíneos) e a alterações metabólicas, com consequente aumento do risco de eventos cardiovasculares que podem levar a morte (SOCIEDADE BRASILEIRA DE CARDIOLOGIA, 2010).

Entre as principais complicações da HAS estão o infarto agudo do miocárdio (IAM), o acidente vascular cerebral (AVC) e a insuficiência renal crônica (IRC). (Brasil, 2002). As doenças isquêmicas do coração (DIC), somadas às doenças cerebrovasculares (DCbV), representam mais de 60% dos óbitos por Doenças Cardiovasculares no Brasil (BRASIL, 2012).

A transição epidemiológica no Brasil trouxe um novo panorama de saúde, no qual as doenças infecciosas deixaram de ser a principal causa de mortalidade, principalmente em faixas etárias mais jovens, e passaram nas últimas décadas a ser substituídas pelo predomínio de agravos e doenças não-transmissíveis, condições crônicas e de causas externas, com predomínio em faixas etárias mais elevadas, em especial as doenças cardiovasculares como a hipertensão arterial (SCHRAMM et al, 2004).

Em experiência vivenciada no PET – Saúde da Família (Programa de Educação para o Trabalho) com ênfase na saúde do idoso em uma unidade de saúde da família em Itabuna-Ba, no período de 2010 a 2012, através da realização de consultas de enfermagem no programa de atenção a hipertensos e diabéticos através da realização de visitas domiciliares, observou-se a importância da Estratégia Saúde da Família (ESF) para desenvolvimento de ações de prevenção e promoção da saúde através da busca ativa e intervenção direta na comunidade para o combate e prevenção das doenças cardiovasculares (Ferreira et al, 2012).

<sup>1</sup> Graduando do curso de Enfermagem da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).

<sup>2</sup> Bacharel em Enfermagem pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) e mestre em Enfermagem pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Atualmente é doutorando na USP-Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto e professor assistente da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).

<sup>3</sup> Bacharel em Enfermagem pela Universidade Estadual de Santa Cruz (2000). Especialista em Gestão da Atenção Básica pela Escola Estadual de Saúde Pública da Bahia (2010), Gerontologia pela Faculdade Bahiana para Desenvolvimento das Ciências (2008) e Pedagogias Diferenciadas pela Faculdade de Tecnologia e Ciências - FTC (2004). Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pela Rede PRODEMA/UESC (2009). Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Enfermagem em Saúde Pública da Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo - USP. Atualmente é Professora Assistente na Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).

Na experiência acima foi oportunizado perceber que a equipe de saúde que ali atuava, pouco utilizava os Sistemas de Informação em Saúde e mesmo alimentando constantemente o Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB) e SISHIPERDIA, os resultados e informações extraídas pouco influenciavam na tomada de decisão dos membros da equipe.

Diante da importância da temática em questão e do que foi exposto motivou-se elucidar os seguintes questionamentos: Qual a distribuição das complicações cardiovasculares em idosos hipertensos no município de Ilhéus, no período de 2002 a 2011? Que informações os sistemas de informação em saúde trazem a cerca dos indicadores de hipertensão arterial em idosos no município de Ilhéus – Bahia, no período de 2002 a 2011?

Para responder esses questionamentos o presente estudo teve como objetivo geral analisar a distribuição das complicações cardiovasculares em idosos hipertensos, no período de 2002 a 2011, no município de Ilhéus, a partir de sistemas de informações em saúde (SISHIPERDIA, SIH e SISPACTO). Como objetivos específicos o estudo se propôs a: caracterizar por sexo e faixa etária os idosos cadastrados no SISHIPERDIA, verificar a distribuição das complicações cardiovasculares (Acidente Vascular Cerebral, Infarto Agudo do Miocárdio e outras doenças coronarianas) em idosos hipertensos, no município de Ilhéus no período de 2002 a 2011.

## **2 METODOLOGIA**

Trata-se de um estudo descritivo dos indicadores de Hipertensão Arterial Sistêmica em pessoas idosas de um município do sul da Bahia, disponíveis nos sistemas de informações em saúde e de cadastramento. Foram investigadas as taxas de internação e índices de acidente vascular cerebral (AVC), Infarto Agudo do Miocárdio (IAM) e outras doenças coronarianas no município de Ilhéus - Ba no período de 2002 a 2011. Os três indicadores constam: no Pacto de Indicadores da Atenção Básica de 2006, acordado entre união, estados e municípios, no SISHIPERDIA e no Sistema de Informações Hospitalares (SIH).

## **3 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

A população idosa do município de Ilhéus apresentou aumento proporcional e em números brutos, nos últimos dez anos, considerando os dados do IBGE (2012).

Deve-se ressaltar que a quantidade de pessoas residentes em Ilhéus diminuiu de 2002 com 22.1785 habitantes para 18.5801 habitantes em 2011, com redução 16,22%, considerando o período estudado e todas as faixas etárias. A população de idosos, de forma contrária, aumentou de 16.308 idosos para 19.171 idosos,

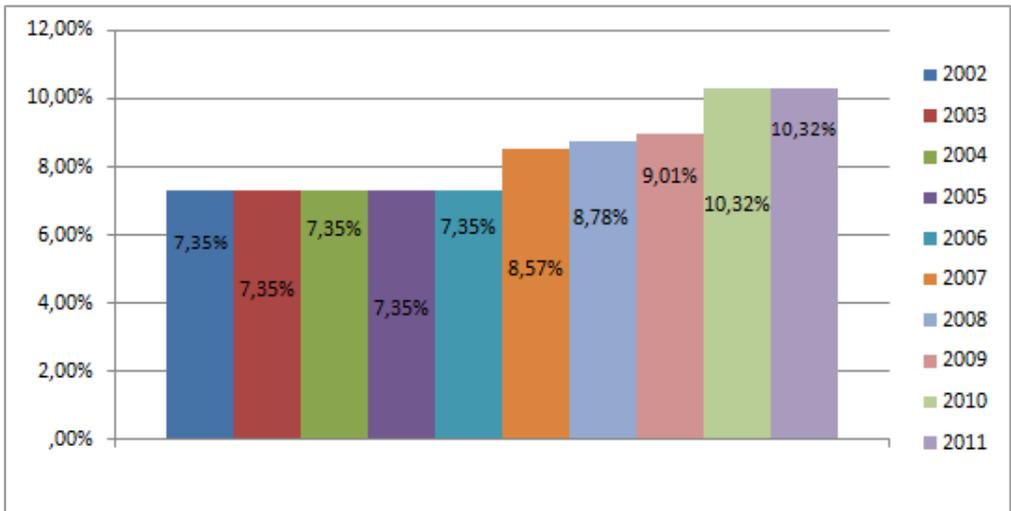


Figura 1. Proporção de idosos na população de Ilhéus-Ba, 2002 a 2011.

O dado acima corrobora com a realidade encontrada em várias regiões do país, onde é encontrado o envelhecimento populacional ao longo dos anos. A Organização Mundial de Saúde (OMS) considera uma população como envelhecida com proporção acima de 7% de pessoas com idade de 60 anos e mais. No município em estudo apresentou uma proporção de 10,3% no ano de 2011.

Estima-se que em trinta anos o Brasil chegue a 14% de população idosa. (COSTA, PORTO E SOARES, 2003). Diante desse paradigma, observa-se a necessidade de qualidade na atenção ao idoso considerando todos os níveis de atenção, com adequação para as estratégias de prevenção e promoção à saúde, ações de educação em saúde, diminuição de complicações de doenças crônicas e reabilitação de agravos (VERAS, 2009)

Contudo, mesmo com o processo de prolongamento da vida, com ênfase na redução das doenças infecciosas e aumento da qualidade de vida, o envelhecimento leva ao aumento da procura pelos serviços de saúde, como maiores taxas de internações com longo tempo de permanência. Caso não ocorra uma reestruturação no modo de oferecer saúde à população maior de 60 anos, o inevitável convívio com as condições crônico-degenerativas aumentará a incapacidade física da população emergente e diminuirá a qualidade de vida levando a diminuição da autonomia. (VERAS, 2009)

Observa-se no estudo de Schramm et al (2004) uma proporção de 66,3% de doenças crônicas degenerativas, seguido de 23,5% das doenças infecciosas e 10,2% pelas causas externas em nível nacional.

Dentre as doenças crônicas não transmissíveis o destaque deste estudo é para a hipertensão arterial sistêmica e o risco para desenvolvimento de complicações cardiovasculares.

Com base em dados do Ministério da Saúde estima-se que 35% da população maior que 40 anos apresentam hipertensão arterial sistêmica e mais da boa parte nem sabe que apresenta a doença (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2006).

Relacionando os hipertensos acima de 40 anos, utilizando o SISHIPERDIA no município de Ilhéus foram encontrados 7.392 hipertensos cadastrados ao final de 2011. Observa-se na Figura 2 que em 2002 havia 0,6% de hipertensos cadastrados diante da estimativa apresentada. Em 2011, os hipertensos cadastrados no município representaram 12,2% da população.

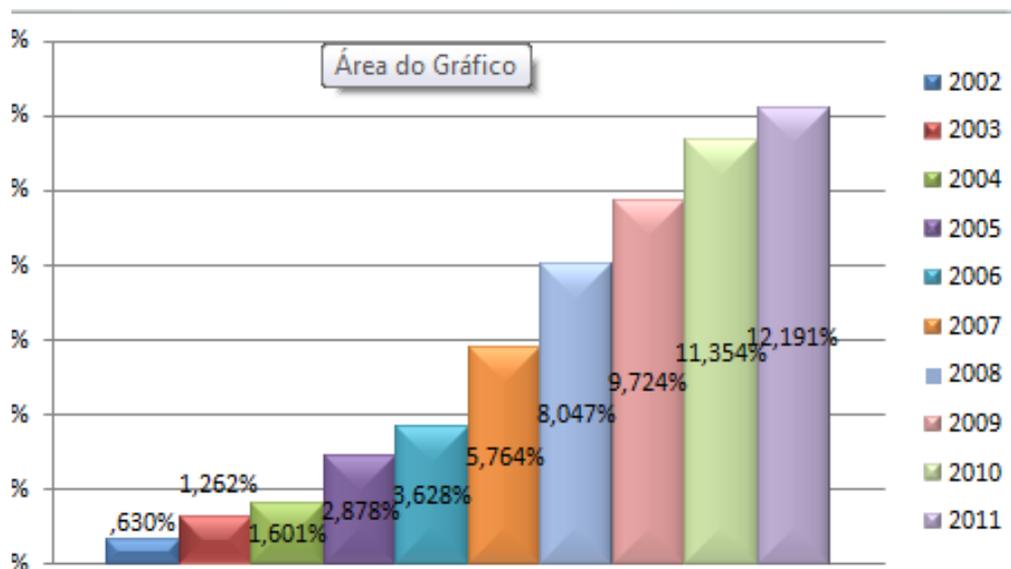


Figura 2. Proporção de idosos na população de Ilhéus-Ba, no período de 2002 a 2011.

Esse número é bem abaixo de outros estudos com diferentes proporções de hipertensos, a exemplo da pesquisa de Jardim et al (2007) com 36,4%, um estudo descritivo, observacional e transversal (população de 1.738 indivíduos). Já o estudo de GUS et al (2004), um estudo transversal de base populacional encontrou 33,7% de hipertensos para 1.063 indivíduos. O VIGITEL 2010 (Vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico) que monitora as DCNT – Doenças Crônicas Não Transmissíveis, em capitais brasileiras apresentou uma frequência entre 13,8% de Palmas e 29,2% no Rio de Janeiro dos adultos que afirmaram diagnóstico médico para hipertensão arterial. (BRASIL, 2010).

Outros números nacionais apontam 35% da população brasileira seja hipertensa (17 milhões) com prevalência que varia entre 22,3% a 43,9% (BRASIL, 2006).

As possíveis explicações para os números diferenciados em Ilhéus, abaixo das outras realidades demonstradas nas perspectivas micro e macro, relaciona-se a baixa cobertura da ESF, baixa cobertura do Programa de Agentes Comunitário de Saúde (PACS), e o provável desconhecimento de parte significativa da população do diagnóstico de hipertensão arterial.

Veras et al (2007) corrobora afirmando que boa parte da população utiliza planos de saúde ou procura atendimento particular 19,3% da população brasileira utilizam planos de assistência médica, somando cerca de 36.153.500 pessoas e situação semelhante também pode influenciar nos números de Ilhéus. GUS et al (2004b) mostrou que 49,2% desconheciam ser hipertensos numa população de 1.063 indivíduos pesquisados.

### **3.2 Complicações cardiovasculares em idosos hipertensos: uma realidade a ser analisada**

Considerando a população hipertensa idosa cadastrada em Ilhéus encontrou-se 3.967 cadastradas até o ano de 2011 correspondendo 50,1% de todos hipertensos cadastrados (englobando os cadastrados no HIPERDIA com hipertensão arterial isolada e os hipertensos com diabetes Melitus).

Veras (2009) aponta que boa parte das pessoas acometidas por doenças crônicas são idosos. O autor ainda chama atenção para o aumento de pessoas acima de 60 anos em nível mundial, onde o Brasil passou de 3 milhões de idosos, em 1960, para 7 milhões, em 1975, e 20 milhões em 2008 resultando em um acréscimo de aproximadamente 700% no espaço de 50 anos.

Apesar da longevidade da população brasileira, observou-se um aumento da prevalência das doenças crônicas que ganham intensidade com o processo de envelhecimento, gerando maiores taxas de internações e incapacidades. Nesse contexto, observa-se a necessidade de uma assistência médica continua voltada à prevenção, promoção à saúde e recuperação de agravos diante do contexto atual. (VERAS, 2009)

Diante desse paradigma, Mendes (2010) refere que: “a situação de saúde de forte predomínio relativo das condições crônicas não pode ser respondida, com eficiência, efetividade e qualidade, por sistemas de saúde voltados, prioritariamente, para as condições agudas e para as agudizações de condições crônicas, e organizados de forma fragmentada.”

Utilizando a média de idosos cadastrados no Hiperdia no período de 2002 a 2011, em Ilhéus – Ba, tendo como base o total as somatória de hipertensos cadastrados nesse período, o percentual de idosos cadastrados foi de 22,3%. Esse

número é muito abaixo do número encontrado em estudos de base populacional, nos manuais de associações científicas e do Ministério da Saúde, onde observa-se uma tendência de aumento do número de casos de hipertensão com o aumento da idade. No Vigitel (2010) foram achados valores acima do 60,2% de hipertensos com idade de 65 anos e mais.

O usuário hipertenso deve ser acompanhado através da busca espontânea pelo serviço de saúde ou pela busca ativa na comunidade. É de suma importância o estímulo para a prevenção e promoção da saúde antes do acometimento da patologia em questão, ou mesmo nos momentos iniciais da doença, com abordagens medicamentosas ou não medicamentosas, com enfoque na mudança de hábitos de vida (dieta, prática de exercícios físicos, redução de situações de estresse, entre outros). Caso o paciente já apresente o diagnóstico de hipertensão arterial, os cuidados devem ter o objetivo de melhoria da qualidade de vida, com ênfase na redução de complicações no controle da pressão arterial, evitando lesões de órgãos-alvos (FRANCELI; FIGUEIREDO; FAVA, 2008).

Observou-se ainda um aumento considerável quantidade de cadastros no hiperdia a partir do ano de 2007, sendo que esse dado acompanhou o aumento da população de idosos em Ilhéus no mesmo período com base nos dados populacionais do IBGE.

Dos 3.967 hipertensos idosos cadastrados até o ano de 2011, 64,3% são do sexo feminino (Figura 4). Esse dado é similar às pesquisas realizadas por Tacon et al (2012), Boing e Boing (2007) e Jardim et al (2007). No VIGITEL (2010) foram encontrados números de confirmações diagnósticas maiores em mulheres.

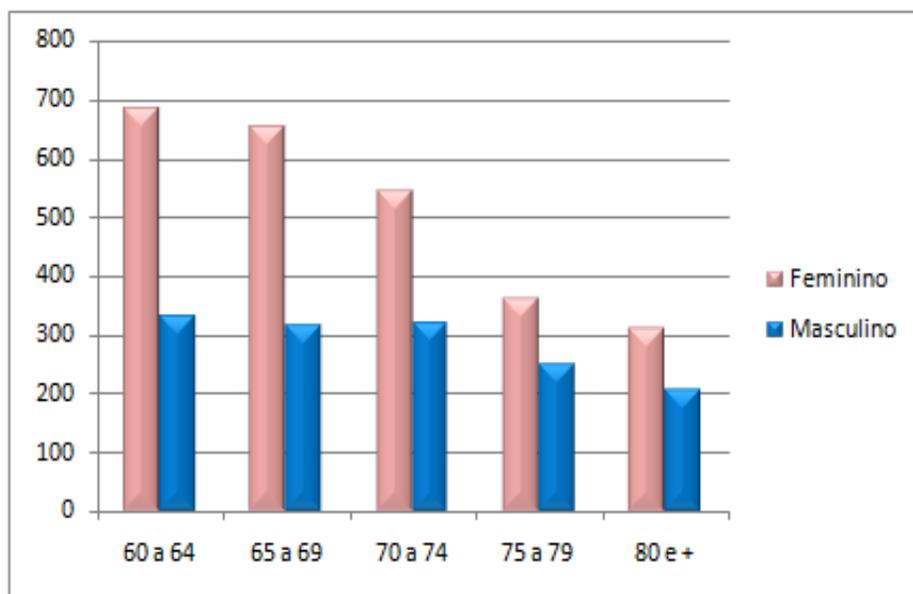


Figura 4. Distribuição dos idosos cadastrados no Sistema de Cadastro e Acompanhamento de Hipertensos e Diabéticos – HiperDia, segundo sexo e faixa etária, no período de 2002 a 2011.

O Ministério da Saúde afirma que a adesão ao tratamento é, seguramente, o maior desafio a ser enfrentado pelo plano, uma vez que está lidando com doenças crônicas, pouco sintomáticas, cujo tratamento implica mudanças nos hábitos de vida de uma população numerosa. No entanto, devem-se compreender essas dificuldades no sentido de buscar formas adequadas e criativas de enfrentamento dessa situação (BRASIL, 2001).

Destaca-se juntamente com a hipertensão arterial a associação de seqüências como o edema agudo de pulmão (36,8%), acidente vascular cerebral isquêmico (24%), seguido de encefalopatia hipertensiva (16,3%) e insuficiência coronariana aguda (12%), entre outras (CHIARANTANO, 2010).

Nesse contexto, considerando o acometimento das complicações cardiovasculares, o acidente vascular cerebral (AVC) foi uma complicação encontrada em 662 pessoas cadastradas no sishiperdia (considerando todas as faixas etárias). Desse número, 61,2% eram idosos. Na Figura 05 pode ser observada a distribuição da complicação ao longo do anos , onde observou-se o aumento de número de casos no ano de 2007, chegando a 90 casos. Esse aumento pode estar associado a melhoria da qualidade da alimentação dos sistema de informação em saúde, onde no mesmo período, foi destacado o aumento do número de cadastros no Sishiperdia em Ilhéus – Bahia.

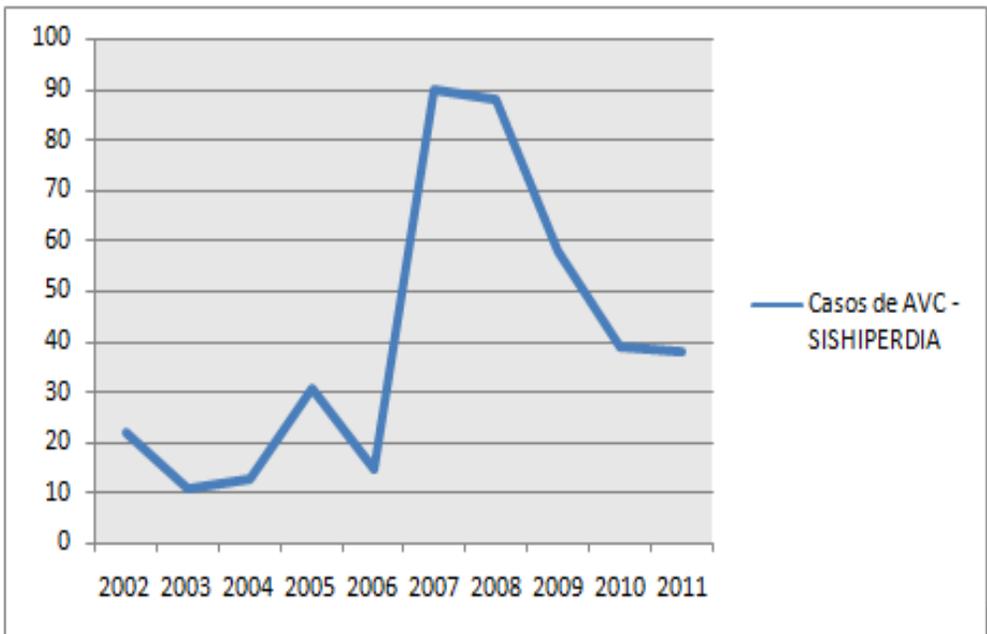


Figura 5. Número casos de Acidente Vascular Cerebral em pacientes cadastrados no Sistema de Cadastro e Acompanhamento de Hipertensos e Diabéticos – HiperDia, em Ilhéus, Ba, no período de 2002 a 2011.

O estudo ainda demonstrou através dos dados coletados no SIH, considerando os internamentos por AVC em todas as faixas etárias, que 1.961 pessoas foram internadas em Ilhéus - Bahia, no período de 2002 a 2011 como é demonstrado na Figura 5.

Os números de internações por AVC em idosos foi de 1.334 idosos no referido período, compreendendo 68% do total de internamentos, chamando atenção para acometimento da complicação nessa faixa etária em questão. A Figura 06 aponta a distribuição do número de internamentos em Ilhéus-Ba, no período de 2002 a 2011 com base nos dados coletados do SIH.

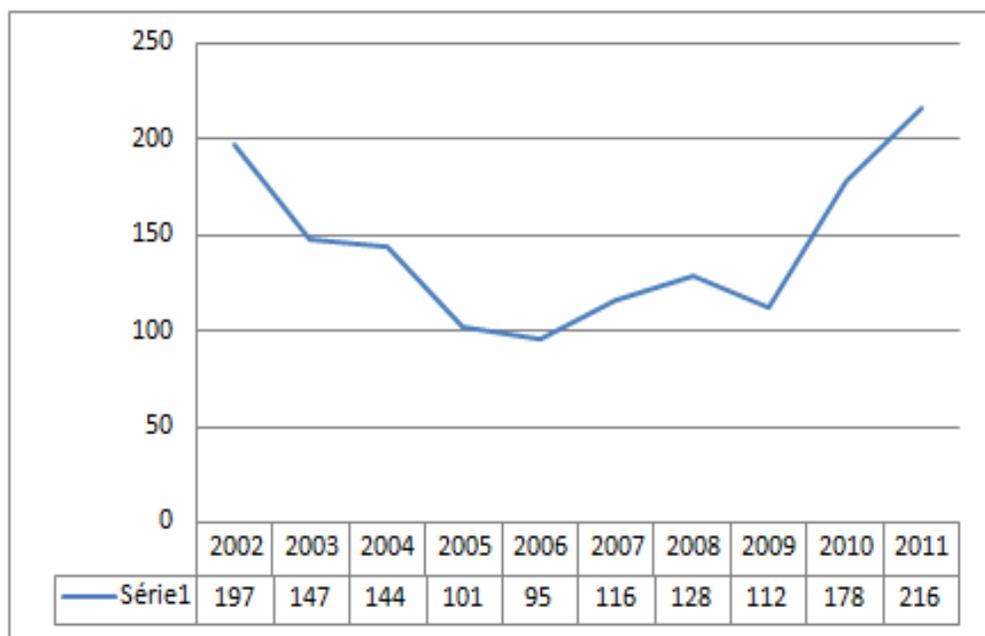


Figura 6. Número de internações por Acidente Vascular Cerebral – AVC utilizando o Sistema de Informações Hospitalares – SIH, Ilhéus-Bahia, no período de 2002 a 2011.

Segundo o Ministério da Saúde, 80% dos casos de AVC são causados pela falta de tratamento adequado da hipertensão arterial. Por sua vez, a hipertensão arterial aumenta de 3 a 4 vezes o risco de ocorrência de AVC. No estudo realizado por Brito, Pantarotto e Costa (2011), com 17 pacientes de tiveram AVC, a hipertensão foi detectada em 94,1%, ou seja, a com ações de prevenção e promoção em saúde com os hipertensos pode reduzir drasticamente os números de complicações por AVC.

Analisando o SISPACTO através do Pacto da atenção básica, no período de 2002 a 2007 houve redução da taxa de internação por AVC, sendo que em 2002

a taxa era de 62,21% e diminuiu em 2007 para 40,91%, considerando as pessoas internadas residentes de Ilhéus com idade igual e/ou superior a 40 anos, dividida pela população de 40 anos ou mais, com base nos dados IBGE.

A partir dessas informações, pode-se perceber a diminuição dessas taxas de internamento por AVC. Pode – se atribuir essa mudança à ampliação da estratégia de saúde da família no município ao longo do período, aumento da captação e acompanhamento de pacientes no Programa HiperDia. No entanto, seria necessário um estudo mais aprofundado para confirmar tais achados.

Em relação ao infarto agudo do miocárdio (IAM), foram identificados 638 casos de internamento hospitalar pelo referido agravo, no período de 2002 a 2011, sendo que destes, 53% eram idosos. Mais uma vez destaca-se a alta concentração de internamento na faixa etária em questão, chamando a atenção para o alto risco de mortalidade por complicações cardiovasculares e o indicativo de baixa qualidade de vida em idosos.

No SISHIPERDIA foram encontrados 365 casos, em todas as faixas etárias da complicação IAM, no período de 2002 a 2011, sendo que destes, 116 idosos apresentaram tal complicação.

Os pacientes acometidos pelo IAM com Hipertensão Arterial isolada, representaram 4,3% dos hipertensos cadastrados e com idade maior ou igual a 60 anos e 81 idosos que apresentaram IAM e que tinham associado hipertensão e Diabetes Mellitus, cerca de 6,4%, com base nos dados do SISHIPERDIA como demonstra a Figura 7.

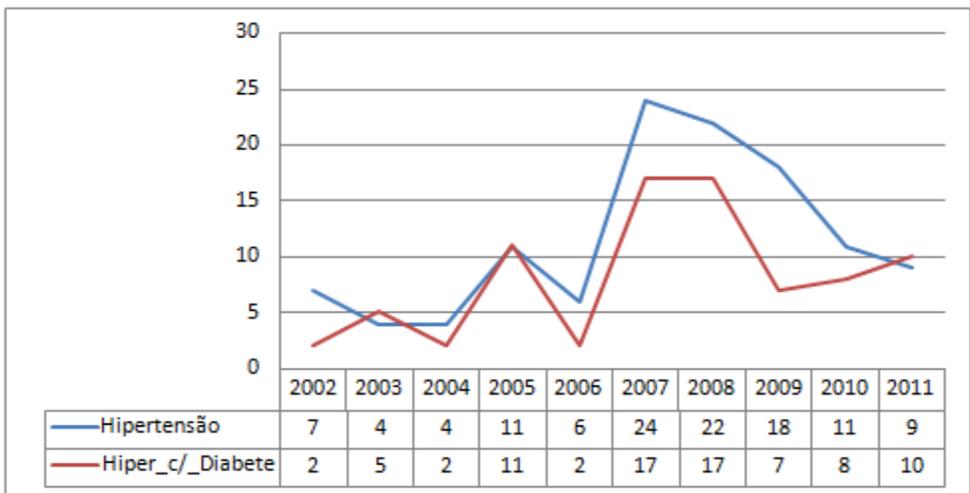


Figura 07 – Número de casos de Infarto Agudo do Miocárdio – IAM, por grupos de hipertensos e hipertensos com diabetes Mellitus, em cadastrados no Sistema de Cadastramento e Acompanhamento de Hipertensos e Diabéticos – HiperDia, em Ilhéus, no período de 2002 a 2011, .

Considerando a proporção de IAM nos dois grupos (hipertensos e hipertensos com diabetes) conclui-se que a hipertensão arterial é um fator de risco importante para a ocorrência do IAM, mas quando este agravo está associado a diabetes Mellitus, aumentando o risco para desenvolvimento do IAM, bem como de outras complicações cardiovasculares.

Considerando a quantidade geral de idosos cadastrados no SISHIPERDIA, 4,96% tiveram IAM, com base no número de hipertensos e hipertensos com diabetes cadastrados. No estudo de Boing e Boing (2007) encontrou-se resultado parecido, onde 5,9% de usuários infartados, que apresentavam hipertensão arterial, com base nos dados do SISHIPERDIA, em nível nacional.

Utilizando o SIH, observou-se o aumento do número de internações por IAM ao longo dos anos estudados, acentuando-se o aumento a partir de 2009 como demonstra a Figura 8.

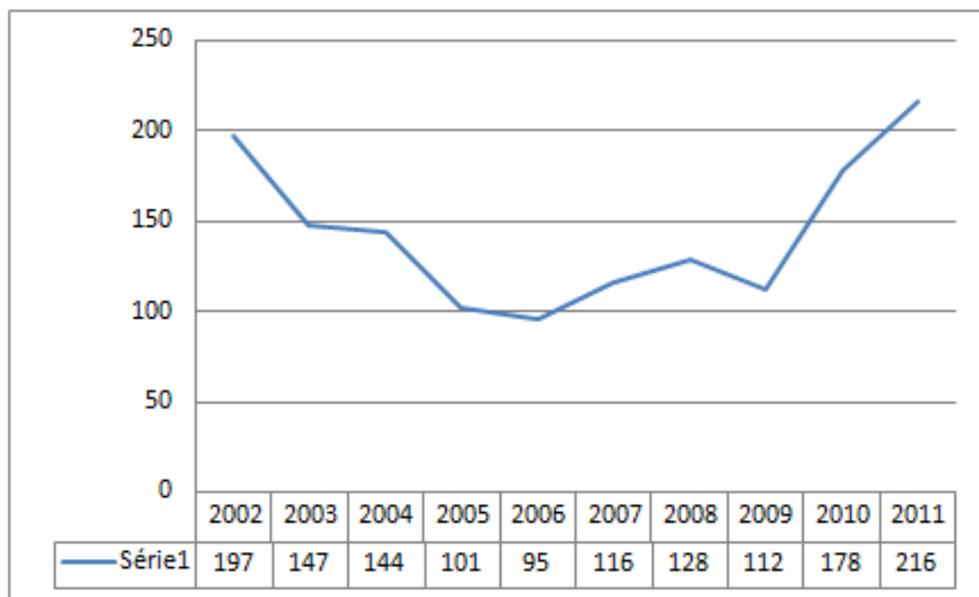


Figura 8. Número de internações por Infarto Agudo do Miocárdio – IAM, a partir de dados do Sistema de Informações Hospitalares, em Ilhéus, no período de 2002 a 2011.

O estudo aqui exposto, considerando a quantidade de cadastrados no período de 2002 a 2011, encontrou 470 casos de doenças coronarianas no referido período, tendo como base as informações do SISHIPERDIA. Deste grupo, 60,8% eram idosos.

Seguindo a mesma tendência dos agravos anteriores, com base no SISHIPERDIA, o aumento do registro de outras doenças coronarianas foi observado a partir de 2007 (Figura 9).



Figura 9. Número de casos de outras doenças coronarianas em cadastrados no Sistema de Cadastro e Acompanhamento de Hipertensos e Diabéticos – HiperDia, no município de Ilhéus, no período de 2002 a 2011.

Esta informação pode chamar atenção para a melhoria da qualidade da alimentação dos sistemas de informação em saúde no município em estudo, como também pode alertar para a necessidade de melhorias no acompanhamento e monitoramento de usuários hipertensos, para diminuição de complicações cardiovasculares, em especial nos serviços de atenção primária em saúde.

Analisando os dados referentes às três complicações cardiovasculares (infarto agudo do miocárdio, acidente vascular cerebral e outras doenças coronarianas) o estudo demonstrou que quanto maior era a idade, mais complicações foram encontradas, tendo como base as informações analisadas nos SIS em estudo.

#### 4 CONCLUSÃO

A atenção ao hipertenso idoso requer maior comprometimento por parte dos gestores e profissionais das unidades de saúde e serviços nas diferentes esferas municipais, estaduais e federais. Além disso, é importante reconhecer como ferramenta o auto-cuidado que ajuda e colaborando com a efetividade das ações propostas.

Nesse contexto, busca-se a melhoria do monitoramento dos pacientes hipertensos, a exemplo da realização de buscas ativas de pessoas na comunidade que desconheçam ser hipertensos, atuando na prevenção de complicações cardiovasculares e consequentemente na redução de hospitalizações, acometimento de seqüelas permanentes e mortalidade.

A hipertensão arterial é um agravo potencialmente evitável, se ações de prevenção e promoção a saúde são consideradas com prioritárias na atenção básica.

Como forma de avaliação do monitoramento, recomenda-se a utilização dos sistemas de informação. Constitui uma ferramenta valiosa de gerencia, principalmente no processo de tomada de decisão, pois a partir dela pode-se monitorar a evolução das taxas de mortalidade e morbidade e avaliar ações em saúde, como priorizar grupos de riscos, tornando o planejamento muito mais eficaz, pois se obtêm uma visão ampla da comunidade a partir de dados transformados em informações.

Diante disso, é importante destacar a necessidade de desenvolvimento de estratégias que melhorem a implementação de Políticas de Saúde voltadas para atenção à saúde do idoso e implantação de ações que visem efetividade no cuidado e atenção a saúde nessa faixa etária no município de Ilhéus.

Outro ponto que necessário destacar é a evidente falta de enfoque na atenção primária em saúde no município estudado, devido a baixa cobertura da ESF apresentada ao longo dos anos e como os SIS, em destaque o SISHIPERDIA, o SIH e o SISPACTO não são utilizados como instrumento de gestão e de cuidado, haja vista a baixa cobertura apresentada.

O reconhecimento das necessidades da população, planejamento e utilização de informações, quer seja através dos sistemas de informação em saúde, quer seja através da gestão do cuidado, são ferramentas importantes para tomada de decisão e melhoria da qualidade de vida dos usuários atendidos, e em especial dos hipertensos idosos, foco do estudo aqui realizado.







## **ELEMENTO OBJETIVO E SUBJETIVO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Eduardo Henrique de Almeida Aguiar



# ELEMENTO OBJETIVO E SUBJETIVO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Eduardo Henrique de Almeida Aguiar<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

O agente público e os terceiros responsáveis por bens e valores públicos gerem a coisa pública (*res publica*), e como tal, não podem dispor destes bens e valores do modo como bem entenderem, mas sim segundo as normas jurídicas que regulamentam o agir das pessoas que integram a Administração Pública. Este é o sentido do princípio da legalidade em direito Administrativo, o de que o agente público somente pode fazer o que a norma jurídica lhe permite fazer. Qualquer ato do administrador público que não esteja condizente com o disposto na norma de regência será ilegal, e, portanto, será nulo. Ocorre que o administrador não necessita seguir apenas a legalidade, mas também outros princípios administrativos, como a moralidade, de modo que não basta que o ato esteja de acordo com o disposto na norma de regência, mas deve ser também um ato de acordo com a moral, que preserve o bem público e vise à satisfação do interesse público sem ferir regras de ordem moral e ética.

Por gerir a coisa pública, o agente público deve atuar com probidade, com zelo, com respeito, tratando os bens e valores públicos com a maior proteção possível, e utilizando-os sempre em prol da coletividade, visando o bem público, de modo econômico e eficiente. Quando o agente público atua de forma desvirtuada, gerando o seu enriquecimento ilícito, causando prejuízo ao erário, ou atentando contra os princípios da administração pública, pratica ato de improbidade administrativa.

Segundo Di Pietro:

Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública.<sup>2</sup>

Na lição de Fazzio Junior:

(...) tem-se o ato de improbidade administrativa como ato ilegal, fundado na má-fé do agente público que, isoladamente ou com a participação de terceiro, viola o dever de probidade administrativa, com ou sem proveito econômico, produzindo ou não lesão ao patrimônio público econômico.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Procurador da República. Especialista em direito de empresa pela Universidade Gama Filho (UGF). Especialista em direito público pela Universidade Nacional de Brasília (UNB).

<sup>3</sup>JUNIOR, Waldo Fazzio. *Atos de improbidade Administrativa*. São Paulo: Atlas, 2007.p 74.

Improbidade pode ser explicada como desonestidade, imoralidade, atuação do agente público ou terceiro que se relaciona com o Poder Público em desacordo com os princípios que regem o agir do homem público.

Mas nem toda ilegalidade é também improbidade, a improbidade é uma ilegalidade ou uma irregularidade qualificada pela má fé, pela desonestidade, pela imoralidade do ato praticado.

A Constituição Federal de 1988 foi pioneira ao incluir o princípio da moralidade dentre os princípios de regência da Administração Pública<sup>4</sup>, e prever a lesão a este princípio como improbidade, trazendo as quatro penas aplicáveis às pessoas que pratiquem atos de improbidade administrativa: suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens, e ressarcimento ao erário<sup>5</sup>.

A norma constitucional foi regulamentada pela Lei de Improbidade Administrativa, Lei n. 8429/92, que disciplina o tema no ordenamento jurídico brasileiro, versando a respeito dos atos de improbidade, seus sujeitos e suas penas. É um dos principais instrumentos de luta contra a corrupção e de busca da ética na Administração Pública.

A Lei de Improbidade ademais de diploma punitivo é também um diploma de proteção dos interesses difusos da sociedade, uma vez que a integridade do patrimônio público e a probidade administrativa são interesse de todos.<sup>6</sup>

## 2 REFERENCIAL

### 2.1 ATOS DE IMPROBIDADE

São três as espécies de atos de improbidade administrativa: atos que importam em enriquecimento ilícito; atos que causam prejuízo ao erário; e atos que atentem contra os princípios da administração pública.

Para a configuração do ato de improbidade administrativa é necessária a presença dos seguintes elementos: a) sujeito ativo (o agente público ou terceiro que pratica o ato); b) sujeito passivo (a entidade que sofre o ato ímprobo, dentre as previstas no art. 1º da Lei n. 8429/92); c) elemento objetivo (ato causador de enriquecimento ilícito, e/ou prejuízo ao erário, e/ou que atente contra os princípios da administração); d) elemento subjetivo (dolo do sujeito ativo; ou culpa no que tange apenas aos atos que causem prejuízo ao erário).

Deste modo, o ato de improbidade administrativa deve ser apreciado sobre duas vertentes: objetiva e subjetiva. Primeiro aprecia-se a conduta do sujeito ativo sobre a vertente objetiva, ou seja, se aquela conduta gerou enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário, ou atentou contra os princípios da administração. Apenas

<sup>4</sup> Art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988.

<sup>5</sup> Art. 37, §4º, da Constituição Federal de 1988.

<sup>6</sup> JUNIOR, Waldo Fazzio. Atos de improbidade Administrativa. São Paulo: Atlas, 2007.p 71.

em caso positivo passa-se à apreciação da conduta agora já formalmente ímproba sobre a vertente subjetiva, buscando identificar o elemento anímico que motivou aquela conduta, para se auferir se é também materialmente ímproba, possibilitando, assim, a responsabilização do sujeito.

Importa observar que o resultado enriquecimento ilícito é pressuposto apenas desta espécie de ato de improbidade, e o resultado lesão ao erário igualmente também é necessário somente nesta espécie, sendo no que tange ao ato de improbidade que atenta contra os princípios da administração dispensado qualquer resultado de enriquecimento ilícito ou lesão ao erário.<sup>7</sup>

## 2.2 ELEMENTO OBJETIVO DO ATO DE IMPROBIDADE

### 2.3 ENRIQUECIMENTO ILÍCITO

São considerados atos de improbidade administrativa os que importem em enriquecimento ilícito, ou seja, quando o responsável auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nos órgãos ou entidades que podem ser sujeitos passivos de atos de improbidade.

Para a configuração desta espécie de ato de improbidade é necessário que o ato tenha o resultado enriquecimento ilícito do agente. O foco desta espécie de improbidade é a vantagem obtida pelo agente de forma ilícita.

A lei de improbidade traz uma lista exemplificativa de atos que geram enriquecimento ilícito<sup>8</sup>, vejamos:

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços, pelas entidades que podem ser sujeito passivo de ato de improbidade, por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aliena-

<sup>7</sup> Segundo Fazzio Junior: “O ato de improbidade administrativa em sentido estrito ou puro (art. 11) é aquele que ofende exclusivamente a probidade administrativa, sem outro efeito (enriquecimento do agente público e/ou lesão ao erário). Os casos de improbidade administrativa envolvendo agente público, que não acarretem lesão ao erário, nem importem em enriquecimento ilícito do oficial público, atentam diretamente contra a probidade, entendida como resultado da interação dos princípios constitucionais postos no art. 37, caput, da Constituição.

(...)

Os atos de improbidade em sentido amplo são toso os previstos na Lei n. 8429/92. Dividem-se em atos de improbidade em sentido estrito ou puros (os do art. 11) e atos de improbidade qualificados pelo resultado: enriquecimento ilícito (os do art. 9º) e lesão ao patrimônio público (os do art. 10).” JUNIOR, Waldo Fazzio. *Atos de Improbidade Administrativa*. São Paulo: Atlas, 2007.p 79.

ção, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades que podem ser sujeito passivo de ato de improbidade, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades que podem ser sujeito passivo de ato de improbidade;

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades que podem ser sujeito passivo de ato de improbidade;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades que podem ser sujeito passivo de ato de improbidade.

Conforme aduzido, trata-se de lista exemplificativa, e não taxativa, assim, qualquer outro ato que cause enriquecimento ilícito, ainda que não versado expressamente na lei de improbidade, poderá levar à responsabilização do agente ímprobo.

Os atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito exigem conduta dolosa do agente responsável, não cabendo punição a título de culpa.

O enriquecimento ilícito pode ou não gerar prejuízo ao erário. Por exemplo, o agente público que recebe propina, tem enriquecimento ilícito sem que o erário sofra prejuízo.

---

<sup>8</sup> Art. 9º da Lei n. 8429/92.

## 2.3 PREJUÍZO AO ERÁRIO

São considerados atos de improbidade administrativa os que causem lesão patrimonial a qualquer dos órgãos ou entidades que podem ser sujeitos passivos de atos de improbidade.

Assim, qualquer ato que leve à perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres destes órgãos ou entidades é considerado ato de improbidade.

Desvio se refere à aplicação indevida de patrimônio público, alterando o destino correto de aplicação daquele bem ou valor. Apropriação é a transferência indevida do patrimônio público para o de um terceiro, inversão ilícita da posse do bem ou valor público. Malbaratamento é o desperdício, que pode se configurar em uma alienação a valor inferior ao de mercado ou aquisição a valor superior ao de mercado, por exemplo. Dilapidação liga-se ao estrago, destruição do patrimônio público de forma desarrazoada. Em sínteses, tais verbos são todos condutas meio para o fim de causar prejuízo ao erário, perda patrimonial do erário.

Para a configuração desta espécie de ato de improbidade é necessário demonstrar que o ato causou prejuízo ao erário, quantificando este prejuízo.

Diferente da espécie anterior, em que o foco da improbidade é a vantagem obtida pelo agente de forma ilícita, nesta espécie o foco é o prejuízo causado ao patrimônio público, independente da obtenção ou não de qualquer vantagem por parte do agente causador do ato ímprobo. Se o agente público obtiver vantagem ilícita com o ato ímprobo, a conduta será a do art. 9º da Lei de Improbidade; aqui se apena a lesão causada ao erário sem que seja necessário o resultado vantagem indevida do agente público.

Os atos de improbidade que causem prejuízo ao erário são a única espécie de atos de improbidade que podem gerar punição ainda que praticados de forma culposa, ou seja, independe de dolo, bastando demonstrar que o agente concorreu de forma culposa para causar prejuízo ao erário, através de conduta comissiva ou omissiva, ou seja, por meio de um fazer ou deixar de fazer.

Mas atentemos, não basta a demonstração da ocorrência de prejuízo ao erário para o ato se configurar como ímprobo, além deste prejuízo, deve-se demonstrar que foi causado por má-fé do agente (dolo), ou, no mínimo, por culpa, traduzida na falta do dever de cuidado que todo agente público deve ter para o trato com a coisa pública.

A lei de improbidade traz uma lista exemplificativa de atos que causam prejuízo ao erário<sup>9</sup>, vejamos:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores

<sup>9</sup> Art. 10 da Lei n. 8429/92.

- integrantes do acervo patrimonial das entidades que podem ser sujeito passivo de ato de improbidade;
- II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades que podem ser sujeito passivo de ato de improbidade, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;
- III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades que podem ser sujeito passivo de ato de improbidade, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;
- IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades que podem ser sujeito passivo de ato de improbidade, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;
- V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;
- VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;
- VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;
- VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;
- IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;
- X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;
- XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;
- XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;
- XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades que podem ser sujeito passivo de ato de improbidade, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.
- XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;
- XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.

A conduta descrita no inciso XII resume muitas das demais, ao aduzir que configura ato de improbidade que causa prejuízo ao erário permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente. Ou seja, o enriquecimento não é do agente público, mas sim de um terceiro, mas o agente público, por ato omissivo ou comissivo de facilitação ou permissão, leva a um prejuízo ao erário e consequente enriquecimento ilícito de terceiro.

Trata-se de lista meramente exemplificativa, assim, qualquer ato que cause prejuízo ao erário, praticado com dolo ou culpa, é passível de responsabilização do agente por improbidade administrativa.

Para a responsabilização do agente por ato de improbidade que tenha causado prejuízo ao erário é fundamental que se demonstre em juízo o efetivo prejuízo sofrido pelo ente público. Ou seja, não basta a simples alegação ou indícios de prejuízo, é necessário que se demonstre claramente qual o prejuízo sofrido pelos cofres públicos, quantificando-o.<sup>10</sup>

## **2.4 ATENTAR CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Qualquer ato que seja praticado com o intuito de atentar contra os princípios da administração pública é considerado ato de improbidade administrativa.

Incluem-se aqui os princípios constitucionais ou legais expressos, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, dentre outros, e também os princípios implícitos.

Atentemos para o fato de que o ato não precisa ser ilegal para ser ato de improbidade administrativa, basta, por exemplo, que seja imoral, pois já está atentando contra o princípio da moralidade; ou seja, o ato que fere qualquer dos princípios da administração pública é considerado improbidade administrativa.

Os atos que atentem contra princípios da administração podem ser executados por ação ou omissão do responsável, mas exigem o dolo, a intenção de violar deveres como honestidade, imparcialidade, legalidade, lealdade, dentre outros.

Não é necessário resultado lesivo aos cofres públicos ou que gere enriquecimento ilícito do agente, hipótese que configuraria uma das espécies anteriormente estudadas de ato de improbidade. O ato de improbidade que atenta contra os princípios da administração independe de resultado lesivo economicamente ao erário.

A lei de improbidade traz uma lista exemplificativa de atos que atentam contra os princípios da administração<sup>11</sup>, vejamos:

## **2.4 ATENTAR CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Qualquer ato que seja praticado com o intuito de atentar contra os princí-

---

<sup>10</sup>DIREITO ADMINISTRATIVO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE CAUSE LESÃO AO ERÁRIO.

Para a configuração dos atos de improbidade administrativa que causem prejuízo ao erário (art. 10 da Lei 8.429/1992), é indispensável a comprovação de efetivo prejuízo aos cofres públicos. Precedentes citados: REsp 1.233.502-MG, Segunda Turma, DJe 23/8/2012; e REsp 1.206.741-SP, Primeira Turma, DJe 23/5/2012 (STJ, 1ª Turma, REsp 1.173.677-MG, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 20/8/2013).

pios da administração pública é considerado ato de improbidade administrativa.

Incluem-se aqui os princípios constitucionais ou legais expressos, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, dentre outros, e também os princípios implícitos.

Atentemos para o fato de que o ato não precisa ser ilegal para ser ato de improbidade administrativa, basta, por exemplo, que seja imoral, pois já está atentando contra o princípio da moralidade; ou seja, o ato que fere qualquer dos princípios da administração pública é considerado improbidade administrativa.

Os atos que atentem contra princípios da administração podem ser executados por ação ou omissão do responsável, mas exigem o dolo, a intenção de violar deveres como honestidade, imparcialidade, legalidade, lealdade, dentre outros.

Não é necessário resultado lesivo aos cofres públicos ou que gere enriquecimento ilícito do agente, hipótese que configuraria uma das espécies anteriormente estudadas de ato de improbidade. O ato de improbidade que atenta contra os princípios da administração independe de resultado lesivo economicamente ao erário. A lei de improbidade traz uma lista exemplificativa de atos que atentam contra os princípios da administração<sup>11</sup>, vejamos:

- I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;
- II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;
- III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;
- IV - negar publicidade aos atos oficiais;
- V - frustrar a licitude de concurso público;
- VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;
- VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

<sup>11</sup> Art. 11 da Lei n. 8429/92.

<sup>12</sup> “AÇÃO DE IMPROBIDADE ORIGINÁRIA CONTRA MEMBROS DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO. LEI 8.429/92. LEGITIMIDADE DO REGIME SANCIONATÓRIO. EDIÇÃO DE PORTARIA COM CONTEÚDO CORRECCIONAL NÃO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO. AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA. INEXISTÊNCIA DE IMPROBIDADE.

(...)

2. Não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10.

3. No caso, aos demandados são imputadas condutas capituladas no art. 11 da Lei 8.429/92 por terem, no exercício da Presidência de Tribunal Regional do Trabalho, editado Portarias afastando temporariamente juízes de primeiro grau do exercício de suas funções, para que proferissem sentenças em processos pendentes. Embora enfatize a ilegalidade dessas Portarias, a petição inicial não descreve nem demonstra a existência de qualquer circunstância indicativa de conduta dolosa ou mesmo culposa dos demandados.

4. Ação de improbidade rejeitada (art. 17, § 8º, da Lei 8.429/92).”

(STJ, AIA n. 30/AM, Corte Especial, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 21.09.11)

Trata-se de lista meramente exemplificativa, assim, qualquer ato que atente contra os princípios da administração pública, praticado com dolo<sup>12</sup>, é passível de responsabilização do agente por improbidade administrativa.

Trata-se de lista meramente exemplificativa, assim, qualquer ato que atente contra os princípios da administração pública, praticado com dolo<sup>12</sup>, é passível de responsabilização do agente por improbidade administrativa.

O administrador público tem o dever de prestar contas, assim, por exemplo, deve o Município, por meio do Prefeito Municipal, prestar contas de convênios celebrados com a União. Se deixar de prestar contas, estará infringindo a norma que exige esta prestação de contas, e também os princípios da publicidade e da transparência, dentre outros, entretanto, não é a simples falta de prestação de contas que irá caracterizar ato de improbidade administrativa, pois improbidade é atentar contra a probidade, atuar em desacordo com os deveres de honestidade, lealdade e boa-fé, assim, apenas no caso de não prestar contas de forma dolosa poderá ser o agente responsabilizado.<sup>13</sup>

A grande dificuldade é demonstrar o dolo do agente em atentar contra os princípios da administração, tarefa que incumbe ao autor da ação de improbidade.

## 2.5 ELEMENTO SUBJETIVO DO ATO DE IMPROBIDADE

Uma vez realizada a subsunção da conduta do agente a um dos elementos objetivos da improbidade administrativa: enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou atentar contra os princípios da Administração Pública, deve-se passar à análise do elemento subjetivo do ato de improbidade, ou seja, do elemento anímico, da intenção do agente.

A definição de um ato como ímprobo exige o elemento subjetivo do agente, ou seja, a má fé, a vontade de agir de modo desvirtuado, desonesto. A intenção da lei de improbidade é punir o administrador desonesto; e não o administrador despreparado, que erra não por querer, mas por não saber. Busca-se apenas não meras irregularidades administrativas, mas condutas desvirtuadas, que deixam de visar o interesse público. É bem verdade que não se pode arguir o desconhecimento

<sup>13</sup> Neste sentido, vejamos precedente do STJ:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. O atraso do administrador na prestação de contas, sem que exista dolo, não configura, por si só, ato de improbidade administrativa que atente contra os princípios da Administração Pública (art. 11 da Lei n. 8.429/92). Isso porque, para a configuração dessa espécie de ato de improbidade administrativa, é necessária a prática dolosa de conduta que atente contra os princípios da Administração Pública. Dessa forma, há improbidade administrativa na omissão dolosa do administrador, pois o dever de prestar contas está relacionado ao princípio da publicidade, tendo por objetivo dar transparência ao uso de recursos e de bens públicos por parte do agente estatal. Todavia, o simples atraso na entrega das contas, sem que exista dolo na espécie, não configura ato de improbidade. Precedente citado: REsp 1.307.925-TO, Rel. Segunda Turma, DJe 23/8/2012.” (STJ, 2ª Turma, AgRg no REsp 1.382.436-RN, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 20/8/2013).

da lei, mas é igualmente vero que a inflação normativa que tomou conta do ordenamento jurídico brasileiro impede o amplo e irrestrito conhecimento de todas as normas existentes, e isto deve ser levando em consideração quando da apuração do ato como improbidade administrativa.<sup>14</sup>

A Lei de Improbidade Administrativa é expressa ao aduzir que os atos que causam prejuízo ao erário podem ser praticados de forma dolosa ou culposa, por meio de ação ou omissão do responsável.<sup>15</sup>

Já no que tange aos atos que importam em enriquecimento ilícito ou atentem contra os princípios da administração pública, à mingua de menção expressa à modalidade culposa, a jurisprudência pátria se sedimentou no sentido de que apenas são puníveis se demonstrado o dolo do agente.<sup>16</sup> Trata-se do denominado silêncio eloquente, em que o legislador ao não prever a possibilidade de responsabilidade a título de culpa, tacitamente direciona à necessidade de comprovação do dolo.

Não há responsabilidade objetiva em termos de improbidade administrativa, ou seja, não cabe a responsabilização por ato de improbidade se não demonstrado o elemento subjetivo, a intenção do agente em agir de modo desonesto, em desacordo com os princípios e regras que regem a Administração Pública, ou, ao menos, a culpa do agente, no caso de atos que causem prejuízo ao erário.

Não obstante se tratar de responsabilidade civil, percebe-se que foi adotada a regra da responsabilidade penal, no sentido de punição apenas a título de dolo, salvo quando expressamente prevista a modalidade culposa da conduta.<sup>17</sup>

Deste modo, a título doutrinário, podemos dividir o elemento subjetivo da improbidade em duas espécies distintas: a) improbidade própria, quando presente o dolo; e b) improbidade imprópria, quando praticado por falta do dever de cuidado (culpa).

---

<sup>14</sup>“O enquadramento na lei de improbidade exige culpa ou dolo por parte do sujeito ativo. Mesmo quando algum ato ilegal é praticado, é preciso verificar se houve culpa ou dolo, se houve um mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto. A quantidade de leis, decretos, medidas provisórias, regulamentos, portarias torna praticamente impossível a aplicação do velho princípio de que todos conhecem a lei. Além disso, algumas normas admitem diferentes interpretações e são aplicadas por servidores públicos estranhos à área jurídica. Por isso mesmo, a aplicação da lei de improbidade exige bom senso, pesquisa da intenção do agente, sob pena de sobrecarregar-se inutilmente o Judiciário com questões irrelevantes, que podem ser adequadamente resolvidas na própria esfera administrativa. A própria severidade das sanções previstas na Constituição está a demonstrar que o objetivo foi o de punir infrações que tenham um mínimo de gravidade, por apresentarem consequências danosas para o patrimônio público (em sentido amplo), ou propiciarem benefícios indevidos para o agente ou para terceiros. A aplicação das medidas previstas na lei exige observância do princípio da razoabilidade, sob o seu aspecto proporcionalidade entre meios e fins.” DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 22ª ed., São Paulo, Atlas, 2008. p.823.

<sup>15</sup> Art. 10 da Lei n. 8429/92.

<sup>16</sup> A fim de padronizar as discrepâncias existentes na jurisprudência pátria, a 1ª Seção do STJ uniformizou o entendimento de que para as condutas que gerem enriquecimento ilícito (art. 9º) ou que violem os princípios da Administração Pública (art. 11) é exigido o dolo, e nas que gerem prejuízo ao Erário (art. 10) o ato pode ser doloso ou culposos, vejamos:

### 2.5.1 Improbidade própria - dolo

Todas as três espécies de ato de improbidade (que cause enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou atente contra os princípios da Administração Pública) são puníveis a título de dolo, ou seja, a regra geral é que a prática do ato de improbidade pressupõe a má fé do agente, a intenção de atentar contra o interesse público, que deve ser sempre o fim visado pelos atos administrativos.

Segundo o Código Penal, o dolo ocorre quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo.<sup>18</sup> Ou seja, deve ser demonstrado que o agente que pratica o ato de improbidade tinha a intenção de obter enriquecimento ilícito, ou de causar prejuízo ao erário, ou de atentar contra os princípios da Administração, ou, ao menos, que ciente da possibilidade da ocorrência de qualquer desses três resultados, agiu sem se preocupar em evitar, ou deixou de agir possibilitando a ocorrência. Os elementos do dolo são a vontade e a consciência, ou seja, o desejo de alcançar o resultado e a consciência, a sabedoria, de que aquele resultado pode ser alcançado.<sup>19</sup> Percebe-se que o elemento subjetivo doloso do ato de improbidade não é demonstrado apenas por condutas ativas do sujeito causador do ato ímprobo, mas também por omissões. A denominada Teoria da Cegueira Deliberada aduz que acaso o agente, tendo ampla e irrestrita condição de perceber a prática de um ato ímprobo, opte por se manter inerte ao invés de determinar a cessão ou correção do ato, estará ele cometendo ato de improbidade. O elemento subjetivo do dolo estará demonstrado pelo conhecimento do ato, possibilidade de ação para defender o interesse público, e opção deliberada pela inação (cegueira intencional diante do fato), hipótese em que o agente, independente de querer ou não o resultado, assume o risco de sua produção.

### 2.5.2 Improbidade imprópria - Culpa

Não obstante a regra geral ser o ato de improbidade dependente da vontade deliberada em ferir o interesses público, praticado por conduta dolosa, o legislador entendeu por bem, apenas no que tange ao ato que cause prejuízo ao erário, prever expressamente a possibilidade de modalidade culposa.

Segundo o disposto no Código Penal, a culpa ocorre quando o agente der causa ao resultado por imprudência, negligência ou imperícia.<sup>20</sup> Ou seja, não é ne-

---

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO - EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - TIPIFICAÇÃO - INDISPENSABILIDADE DO ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO, NAS HIPÓTESES DOS ARTS. 9º E 11 DA LEI Nº 8.429/1992, E CULPA, PELO MENOS NAS HIPÓTESES DO ART. 10) - PRECEDENTES DE AMBAS AS TURMAS DA 1ª SEÇÃO - RECURSO PROVIDO.” (EREsp 479812/SP, 1ª S., Rel. Min. Teori Albino Zavascki, J. 25.08.2010, DJe 27.09.2010)

<sup>17</sup> Art. 18, p.u., do Código Penal.

<sup>18</sup> Art. 18, I, do Código Penal.

cessária a intenção deliberada de alcançar o resultado, bastando a falta do dever de cuidado, nas vertentes da imprudência, negligência ou imperícia, para se possibilitar a responsabilização pelo ato de improbidade que cause prejuízo ao erário. Não é condição para a prática do ato ímprobo a intenção de causar prejuízo ao erário, basta que por falta do necessário cuidado com a coisa pública o agente, por ação ou omissão, ainda que visando fim diverso, cause o prejuízo, e que esse prejuízo seja possível de previsão. É necessário que o agente possa e deva prever o eventual prejuízo ao erário com o seu ato, deixando assim de praticá-lo ou praticando de outra forma, pois se o resultado for imprevisível, não há como imputar ao agente.. Enquanto o dolo é a intenção de alcançar determinado resultado, a culpa é a vontade direcionada a praticar um ato, mas sem a intenção do resultado, que é alcançado por falta de zelo, falta de cuidado, nas modalidades de imprudência, negligência ou imperícia.<sup>21</sup>

Assim, ainda que o resultado prejuízo ao erário não seja desejado pelo agente, acaso seja alcançado em virtude de conduta do agente, que agiu com falta de zelo, com falta do dever de cuidado necessário no trato com a coisa pública, estará configurado o ato de improbidade impróprio.

A respeito da denominada improbidade imprópria, em que o prejuízo ao erário é causado por ato culposo, e não doloso, podemos apontar três correntes doutrinárias diversas: a) extensiva; b) intermediária; e c) restritiva.

Para a corrente extensiva a opção do legislador pela inclusão expressa da improbidade culposa, quando ocorra prejuízo ao erário, não encontra qualquer óbice constitucional e busca a melhor proteção do patrimônio público, sendo perfeitamente cabível, devendo-se aplicar o disposto na norma em sua integridade, inclusive no que tange às severas sanções previstas.<sup>22</sup>

Parte da doutrina, que denominaremos de restritiva, defende a incompatibilidade da modalidade culposa com a responsabilização por improbidade administrativa, uma vez que a intenção da lei é punir o agente que age com má-fé, com intenção deliberada de causar o ato ímprobo, e não o agente que por descuido, sem intenção de ferir a moral pública, pratica ato que pode levar a gerar prejuízo ao erário, assim, seria inconstitucional a previsão de ato ímprobo a título de culpa.<sup>23</sup>

Por fim, como há previsão expressa na lei da possibilidade de prática de ato de improbidade na modalidade culposa no que tange ao resultado prejuízo ao erário, e não visualizando nenhuma inconstitucionalidade nessa opção legislativa, defen-

<sup>19</sup> “(...) entende-se por dolo a vontade livre e consciente dirigida ao resultado ilícito, ou mesmo a mera aceitação do risco de produzi-lo. Quando a vontade visa à consecução do resultado, sendo a conduta exercida em razão deste, diz-se que o dolo é direto (teoria da vontade), o qual será tão mais grave quanto mais vencível era o impulso que direcionou o agente ao ilícito. Nos casos em que a vontade prevê a provável consecução do resultado, mas, apesar disto, a conduta é praticada, consentindo o agente com o advento daquele, fala-se em dolo eventual (teoria do consentimento).” GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora LumenJuris, 2008. p. 267.

<sup>20</sup> Art. 18, II, do Código Penal.

demos uma corrente intermediária, em que apesar de constitucional a previsão<sup>24</sup>, devem ser contidas as penalidades possíveis de aplicação. Entendemos que uma vez não ficando demonstrada a má-fé do agente, que levaria ao dolo na conduta, a aplicação da pena por ato de improbidade que gere prejuízo ao erário deve se limitar, sem necessidade de cumulação, ao ressarcimento ao erário, à perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio do agente e a aplicação de multa, sem a possibilidade de imposição de pena de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos, que não se justificam ante a inexistência de má-fé, de dolo no ato ímprobo, se tornando desarrazoada sua aplicação quando o ato for culposo.

Denominamos a improbidade culposa de improbidade imprópria justamente por fugir à regra da necessidade da presença de má-fé para configuração do ato ímprobo, que se dá apenas no que tange aos atos que causem prejuízo ao erário, em notória intensão de preservar o patrimônio público, direito da coletividade.

Entretanto, seria desproporcional apenar de modo semelhante condutas dolosas e culposas, fuge à razoabilidade o legislador prever a possibilidade de ato de improbidade que cause prejuízo ao erário de forma dolosa ou culposa, sem atentar para diferenciar as penas aplicáveis a depender do elemento subjetivo da conduta, por isso, defendemos a limitação do espectro de penas aplicáveis no caso de ato

<sup>23</sup> Neste sentido é a doutrina, dentre outros, de Aristides Junqueira Alvarenga. GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora LumenJuris, 2008. p. 268.

<sup>24</sup> A jurisprudência do STJ é no sentido da constitucionalidade da modalidade culposa do ato de improbidade que cause prejuízo ao erário:

“[...] Para que o ato praticado pelo agente público seja enquadrado em alguma das previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consolidado no dolo para os tipos previstos nos arts. 9º e 11 e, ao menos, pela culpa nas hipóteses do art. 10 da Lei n. 8.429/92. \*...+” (AgRg nos EREsp 1260963 PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/09/2012, DJe 03/10/2012)

“(…)4. É firme a orientação desta Corte no sentido de que a caracterização da culpa na conduta do agente é suficiente para a configuração da lesão ao erário (art. 10 da Lei n. 8.429/92). (...)” (REsp 1271679 / ES, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/04/2014)

“(…) 2. Nos termos da jurisprudência desta Corte, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, substanciado pelo dolo para os tipos previstos nos arts. 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do art. 10. Isso porque não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é a ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente.

3. As considerações feitas pelo Tribunal de origem não afastam a prática do ato de improbidade administrativa, uma vez que foi constatado o elemento subjetivo culpa na conduta do agente, o que permite o reconhecimento de ato de improbidade administrativa previsto no art. 10 da Lei 8.429/92. (...)” (AgRg no AREsp 161420 / TO, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/04/2014)

“(…)2. A configuração dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário), à luz da atual jurisprudência do STJ, exige a presença do efetivo dano ao erário (critério objetivo) e, ao menos, culpa, o mesmo não ocorrendo com os tipos previstos nos arts. 9º e 11 da mesma Lei (enriquecimento ilícito e atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública, os quais se prendem ao elemento volitivo do agente (critério subjetivo), exigindo-se o dolo. (...)” (AgRg no AREsp 374913 / BA, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/03/2014)

culposo.

### **3 CONCLUSÃO**

Desse modo, não obstante o ato de improbidade administrativa em regra ser doloso, exigindo a presença da má-fé do administrador público e terceiro beneficiado, defendemos a possibilidade de ato ímprobo não doloso, praticado na modalidade culposa, apenas em relação ao prejuízo ao erário, e nestes casos, seria desproporcional a aplicação das sanções de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos, assim, caberia a responsabilização apenas no que tange ao ressarcimento ao erário, à perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio do agente e multa.

A Lei de Improbidade Administrativa é expressa ao prever a modalidade culposa do ato ímprobo que causa prejuízo ao erário e também que cabe ao julgador, diante do caso concreto, adequar proporcionalmente as penas em face do ato praticado, assim, em atenção ao princípio da proporcionalidade, que traz como vertente a proibição do excesso, as penas nos casos de ato ímprobo cujo elemento subjetivo seja a culpa devem ser mais restritas dos que as impostas aos atos dolosos.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

DI PIETRO, Maia Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22ª ed., São Paulo, Atlas, 2009.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 24 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora LumenJuris, 2008.

JUNIOR, Waldo Fazzio. **Atos de improbidade Administrativa**. São Paulo: Atlas, 2007.





**GESTÃO DO TRABALHO NO  
SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL NO MUNICÍPIO  
DE TEIXEIRA DE FREITAS**

Antonio Jorge  
Arlindo de Araújo Pitombo



# GESTÃO DO TRABALHO NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE TEIXEIRA DE FREITAS

Antonio Jorge<sup>1</sup>  
Arlindo de Araújo Pitombo<sup>2</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

A Política de Assistência Social em Teixeira de Freitas durante seu processo de implantação viveu dois momentos, no primeiro em 1990 observou-se o vínculo à Secretaria Municipal de Saúde, que além de ter a responsabilidade de dar atendimento aos serviços básicos de saúde, desdobrava-se em atender aos pedidos da população visivelmente vulnerável e excluída da rede de proteção social. Durante um longo período, a política de assistência ficou sem um plano municipal e fragilizado pelos interesses partidários e fisiológicos que apresentava a Política de Assistência Social com um favor e não um direito.

Em um segundo momento, em 1996 houve o desmembramento da Assistência Social, que criou a Secretaria Municipal de Assistência Social, estruturando-a com salas de atendimento, equipamentos e profissionais necessários ao funcionamento.

Dados os primeiros passos para a busca de identificação da Assistência Social, como Política Pública de Assistência Social, o prefeito municipal em 20 de outubro de 1997 aprovou a Lei n.º 197/97, que criou o Conselho Municipal de Assistência Social, o que significou um avanço na participação da sociedade, com respeito ao processo de definição das prioridades da Política Municipal de Assistência Social e na mesma época aprovou a Lei n.º 198/97 que cria o Fundo Municipal de Assistência Social.

Daí em diante, em 1998 foi aprovado o primeiro Plano Plurianual, e consolidada a descentralização municipal da Assistência Social, passando a firmar convênios para o recebimento de verbas destinadas a projetos sociais e serviços de ação continuada, alocada diretamente ao Fundo Municipal de Assistência Social e aplicadas conforme planos e projetos previamente aprovados pelo Conselho. Contudo,

---

<sup>1</sup> Graduado em Serviço Social pela Universidade Católica do Salvador. Aluno do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal pela UNEB - Universidade do Estado da Bahia.

<sup>2</sup> Mestrado em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional (PGDR), pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Especialização em Comércio Internacional pela Universidade Salvador (UNIFACS), graduação em Administração pela Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Pesquisador em projetos de Inclusão sociodigital e de Difusão do Conhecimento. Professor Formador em pós-graduação nas disciplinas: Estado e Problemas Contemporâneos; Políticas Públicas; Desenvolvimento e Mudanças no Estado brasileiro; Planejamento Estratégico Governamental e Professor Orientador de TCC do curso de Especialização a Distância em Gestão Pública Municipal da Universidade do Estado da Bahia (UNEB).

foi aprovado já como trabalho do CMAS, o Regimento Interno de Assistência Social e entre outros, as Conferências Municipais de Assistência Social, que ocorrem de 2 em 2 anos conforme a Lei de criação.

O Município, na busca por mais controle e expansão de seus serviços descentralizados, tem feito algumas ações de grande avanço social, e junto com o legislativo aprovou outros Conselhos referentes ao Sistema de Assistência Social. Aprovou a Lei nº 306/03 que Cria o CMH – Conselho Municipal de Habitação e o FMH – Fundo Municipal de Habitação, em 18 de Dezembro de 2003. Aprova a Lei nº 318/04 que Cria o COMSEA – Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, em 20 de Maio de 2004. Aprovou também em Lei nº 328/04 que cria o CMA – Conselho Municipal Antidrogas, em 09 de Agosto de 2004. Em 15 de janeiro de 2013 foi aprovada a Lei de criação do Conselho Municipal de Juventude e Conselho Municipal de Defesa da Pessoa Deficiente.

O primeiro povoado onde esta hoje localizado o município de Teixeira de Freitas - BA surgiu em conseqüência do grande volume de madeira de lei existente na região e recebeu o nome de São José de Itanhém por estar localizado próximo às margens do rio Itanhém. Com a derrubada do mapa foi dado início à extração da madeira motivando algumas famílias a fixar residência no povoado. As atuais avenidas Castelo Branco e Princesa Izabel eram antigas estradas de rodagem que se dirigiam a Alcobaça, Nova Viçosa e Medeiros Neto.

O crescente comércio de madeira de lei fez o povoado se desenvolver, atraindo a imigração de comerciantes, agricultores e pecuaristas de outras regiões do país. Em 1970 Teixeira de Freitas tinha uma de 8.000 habitantes em 1980 de 40.000 habitantes, 2000 com 107.257 habitantes e em 2004 com 114.208 habitantes e atualmente segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE realizado em 2010 constatou que o município consta hoje com 138.341.

O município de Teixeira de Freitas foi criado pela Lei Estadual n.º 4.452, de 09 de maio de 1985, com o desmembramento de terras dos municípios de Alcobaça e Caravelas.

Teixeira de Freitas é hoje centro de referência para a população dos municípios da microrregião do extremo sul baiano, que procuram serviços públicos e privados de saúde e educação, comércio atacadista, agências de financiamento de atividades produtivas, oferta de serviços básicos para produção, mercado e transporte de mercadorias. O principal fator de crescimento da população entre as décadas de 80 e 90 está ligado à localização estratégica do município, junto ao entroncamento da BR – 101 e BA – 290, seguindo-se as atividades agrícolas, particularmente o mamão, melancia, abóbora e maracujá.

Sendo assim, essa pesquisa tem como objetivo analisar a gestão do trabalho do SUAS no município. Assim como, compreender porque mesmo tendo em vista

os avanços na política pública de assistência social a sua gestão de trabalho no município ainda se mantém com resquícios do conservadorismo e falta de técnica na sua aplicabilidade

## 2. DESENVOLVIMENTO

### 2.1 A gestão do trabalho no SUAS

A Política de Recursos Humanos ou de Gestão do Trabalho constitui-se num dos eixos estruturantes do SUAS, e se concretiza através da Resolução nº269, de 13 de dezembro de 2006 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) que institui a Norma Operacional de Recursos Humanos do SUAS NOB-RH – SUAS. que se coloca na expectativa de ameniza os problemas relacionados à política de recursos humanos, mas também de garantir a qualidade dos serviços prestados no âmbito da política.

O estudo realizado com os gestores e técnicos do SUAS no município de Teixeira de Freitas – BA apontaram que o setor da assistência social, tradicionalmente, foi um campo de trabalho marcado pelo imprevisto e falta de método nas ações, além da falta de qualificação técnica dos profissionais que atuavam neste setor. Sem falar na ideologia assistencialista hegemônica nas ações da pasta.

Sem falar que política sempre contou com escassos recursos financeiros, o que a deixou incapacitada para ofertar os sociais de proteção àqueles que dela precisavam. Segundo (ANTUNES, 1999, p. 34):

As estruturas setorializadas tendem a tratar o cidadão e seus problemas de forma fragmentada, com serviços executados solitariamente, embora as ações se dirijam à mesma criança, à mesma família, ao mesmo trabalhador e ocorram no mesmo espaço territorial e meio ambiente.

Estes fatos ainda trazem serias implicações para a atual gestão do trabalho no município, além de afetar a qualidade da oferta dos serviços, benefícios, programas e projetos sócio-assistenciais, assim como, o controle social e o processo de mediação dos direitos.

Tendo como pano de fundo a fragilidade financeira da política, assistencialismo e falta de capacitação de técnicos e gestores, associa-se o processo de reestruturação produtiva implantados pelo Estado brasileiro que impuseram a redução de contratações de pessoal pelos diferentes entes federativos além dos limites orçamentário-financeiros colocados pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Esse conjunto de fatores impactou particularmente os municípios e vem afetando o desempenho da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) no município.

## 2.2. O SUAS no município de Teixeira de Freitas – BA.

Embora a implantação do SUAS no município tenha provocado um aumento significativo de contratação de recursos humanos, estas contratações têm sido efetivadas através de um crescente contingente de trabalhadores sem vínculos empregatícios, na condição de prestadores de serviços, sem direitos trabalhistas, portanto, atuando de modo precarizado, além da falta de incentivo a capacitação e baixa remuneração salarial.

Este tipo de vínculo proporciona um aumento da rotatividade de técnicos e gestores dificultando a continuidade dos serviços e conseqüentemente a implementação da PNAS, desta forma, a conformação de um quadro funcional estável e qualificado e imprescindível para consolidação da PNAS no município de Teixeira de Freitas - BA. Na busca da ampliação dos bens e serviços a serem oferecidos pela Assistência Social, o município ainda está se estruturando, pois a mobilização e o entrelaçamento da rede de atendimento acontecem eventualmente e sem muito comprometimento entre entidades governamentais e não governamentais.

Com as novas normas de funcionamento da Política Nacional da Assistência Social, com base na NOB - SUAS, NOB – SUAS – RH, Tipificação dos Serviços Sócios Assistenciais, Política Nacional de Assistência Social, Protocolo de Gestão Descentralizada associada a nova Lei do SUAS (Lei nº 12.435 de 2011). A nova Lei institui oficialmente o SUAS como sistema brasileiro para a área, trazendo assim, novos desafios para a gestão do SUAS.

A Lei assegura a todos os cidadãos e cidadãs, em diferentes ciclos de vida, da infância à velhice, os cuidados do Estado, por meio de uma equipe multiprofissional, em unidades públicas localizadas próximo ao lugar onde vivem.

O município tem se empenhado em fortalecer uma gestão descentralizada em consonância com os documentos acima citados visando assim, modificar a cultura de que a Política de Assistência Social é uma benesse e não um direito. Desta forma, com a descentralização da Assistência Social e a regulamentação do SUAS enquanto Política Pública única na esfera da Assistência Social exige que o pensamento dos atores envolvidos no processo e na rede de atendimento e gestão, voltam-se para a proposição de uma maior responsabilidade na definição de projetos, programas e serviços de desenvolvimento social, desta forma exigindo um melhor preparo dos técnicos e gestores da Política de Assistência Social tendo como objetivo fazer que a mesma seja capaz de romper com os velhos movimentos de promoção social, organizados pelas senhoras da sociedade focadas no assistencialismo e no atendimento pontual aos “miseráveis”.

As Políticas de Estado tem como objetivo “amenizar” as manifestações da questão social que são reflexos do modo de produção capitalista, desta forma, a gestão do SUAS deve ser norteadada pela visão do usuário dos programas, projetos

e serviços como cidadão de direitos, caminhando assim, para a construção de uma sociedade menos desigual. Para isso, devemos romper com o conservadorismo na aplicabilidade da política de assistência social, consolidado a mesma como direito e não uma benesse.

### **2.3. A gestão do trabalho no SUAS no município**

Tendo como base a pesquisa no município é que a NOB-RH/SUAS busca definir responsabilidades e atribuições aos gestores e técnicos da PNAS nas três esferas de governo no que diz respeito à gestão do trabalho, entendendo que tal gestão é imprescindível para a garantia da eficácia e qualidade da prestação dos serviços ofertados aos usuários da PNAS no município, portanto, que a qualidade dos serviços depende da estruturação do trabalho e da qualificação e valorização dos gestores e técnicos que prestam serviços no SUAS em Teixeira de Freitas - BA.

Sendo assim, a NOB-RH-SUAS estabelece princípios e diretrizes nacionais para a gestão do trabalho no contexto do SUAS: define a necessidade de equipes permanentes de profissionais de referências, de planos anuais de capacitação, além de definir Plano de Carreira, Cargos e Salários. Estabelece também diretrizes para as Entidades e Organizações de Assistência Social. Para estas indica a necessidade de valorização dos seus trabalhadores através da implantação de plano de capacitação, de isonomia e do estabelecimento de parceria com o poder público.

Como coloquei anteriormente, Embora a implantação do SUAS no município tenha provocado um aumento significativo da contratação de recursos humanos, estas contratações são efetivadas tendo como base vínculos contratuais frágeis e precarizados em sua natureza, associado a esse fato, foi também apontado a falta de um comprometimento político com a implementação do SUAS, observei que muitos trabalhadores andam carregam o “stigma” da caridade, e que “estão fazendo o máximo que podem”, quando na verdade estão na sua zona de conforto ou só se limitando a mera retórica tão bem aplicada nas reuniões e encontros.

O estudo me mostrou que é ingenuidade pensar que um dos maiores problemas na implementação do SUAS e sua falta de recursos. Com certeza! As limitações orçamentárias limitam deveras o trabalho no sistema, mas, a falta de comprometimento político, a busca pela qualificação e principalmente a compreensão que vivemos em um Estado de classe e fazemos parte da classe detentora da força de trabalho. Para mim é o maior entrave para a consolidação de uma gestão democrática.

### 3. CONCLUSÃO

É obvio que a questão dos recursos humanos é um desafio para toda a administração pública, principalmente na esfera municipal, e em especial o município de Teixeira de Freitas-BA. Essa questão assume características particulares na PNAS. Isto porque, historicamente, essa área ainda se apresenta como uma não-política pública, ou melhor, assistencialista, o que se expressa claramente na improvisação das estruturas institucionais que a operacionalizam e pelo reduzido investimento na formação de equipes profissionais permanentes e qualificadas para efetivar suas ações.

Esse legado marca com a inoperância a máquina administrativa municipal, a qual tem sido pouco afetada pelas mudanças propugnadas pela NOB-RH-SUAS. O que se observou no decorrer da construção deste artigo é que a realidade do município de Teixeira de Freitas-BA. Para gerir a PNAS, o município ainda conta com estruturas institucionais reduzidas, espaços físicos inadequados e, além disso, adotam rotinas e metodologias técnicas e administrativas rudimentares e já superadas, muitas vezes contaminadas pelo clientelismo, o que redundava em desestímulo ao desenvolvimento técnico dos seus recursos humanos.

Esse quadro, associado ao discurso ideológico da caridade e assistencialismo que impregna o trabalho de assistentes sociais, psicólogos, sociólogos, educadores, entre outros no campo da assistência social influencia, inclusive, as representações dos próprios técnicos da área, dificultando a apreensão da sua real atuação na perspectiva da garantia dos direitos sociais.

Os técnicos e gestores não se vêem como sujeitos sociais, mas sim, como detentores do saber e logicamente “superiores” ao público atendido. Negando assim, o Estado de classe e a hegemonia da classe dominante.

O município não têm desenvolvido processos de capacitação que possam (re)construir o perfil dos técnicos e gestores do SUAS, que congregue a dimensão de interesse público e o sócio político, que requer a sua função, assim como, o domínio de novos conhecimentos científicos e tecnológicos como requisitos para operar no contexto dos aparatos técnicos, políticos e institucionais da PNAS.

Foi constatado que o conhecimento e a formação técnica e política do quadro de recursos humanos de nível universitário no campo da PNAS se constitui em elemento essencial para a qualificação dos serviços já que nessa área de prestação de serviços públicos, haja vista, ser a mediação principal o próprio profissional.

Mas conhecimento sem aplicabilidade não tem sentido, não nos propomos a trabalhar no SUAS para sermos meros reprodutores da ordem estabelecida. Esta previsto nos documentos da PNAS, assim como, no códigos de ética e outros documentos norteadores das profissões que compõem as equipes de referência um compromisso com uma sociedade mais igual e livre de qualquer tipo de discriminação.

Foi também constatado que os vínculos trabalhistas caracterizados por formas flexíveis e precárias de trabalho informal, parcial, temporário, terceirizado estando logo, à margem das garantias derivadas do trabalho formal é um forte empecilho à consolidação da PNAS, tendo em vista, a enorme rotatividade de profissionais que essas formas de vínculos trabalhistas impõem à dinâmica do trabalho. Além do descumprimento do requisito constitucional do concurso público e de aplicação universal de um regime jurídico único do trabalho.

Sendo assim, este artigo aponta para o entendimento de que o aumento da demanda social por serviços, projetos, programas e benefícios sociais, no processo de consolidação e gestão do SUAS no município de Teixeira de Freitas - BA, vem se dando às custas da precarização e da insegurança do trabalho.

A implantação do SUAS exige novas formas de gestão do trabalho e para tanto, faz-se necessário, no município de Teixeira de Freitas-BA, ampliar o número de trabalhadores (engajados politicamente), estabelecer processos continuados de capacitação e qualificação técnica e de gestão, realizar concursos públicos, definir carreiras e criar um plano de cargos e salários para os trabalhadores, construir condições adequadas de trabalho, definir remuneração compatível, entre outros pois, só assim, a PNAS terá condições de se efetivar no município.

Logo, tendo como base o objetivo proposto no artigo que foi analisar a gestão do SUAS no município de Teixeira de Freitas –BA, tendo como problema: porque mesmo tendo em vista os avanços na política pública de assistência social a sua gestão de trabalho no município ainda se mantém com resquícios do conservadorismo e falta de técnica na sua aplicabilidade. Concluo que tendo como base os dados acima explicitados, que o “stigma” da caridade ainda pendura na aplicabilidade do sistema e continuará pendurando enquanto nos gestores e técnicos continuemos reproduzindo a ordem estabelecida, muitas vês criminalizando o oprimido e defendendo o opressor.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo. 1999

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 8742, de 7 de dezembro de 1983. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Legislação Suplementar. 2. ed. Brasília, DF: MPAS, SEAS, ago. 2001.

11

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS- NOB-RH/SUAS**. Brasília. Dezembro de 2006. acesso em 13/04/2013. Em: [www.mds.gov.br/suas/legislacao1/nob/norma\\_operacional\\_de\\_rh\\_suas.pdf](http://www.mds.gov.br/suas/legislacao1/nob/norma_operacional_de_rh_suas.pdf)

CARVALHO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Ana Cláudia (org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

PLANO **Plurianual de Assistência Social 2006-2009**. Prefeitura Municipal de Teixeira de Freitas. Secretaria municipal de Assistência Social.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a democracia**: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, Francisco e PAOLI, Maria Célia (Org.). **Os sentidos da democracia: políticas de dissenso e hegemonia global**. São Paulo: FAPESP/Vozes. 1999.

RAICHELIS, Raquel. **Assistência social e esfera pública**: os conselhos no exercício do controle social. Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, n. 56, mar. 1998.







## **IMPORTÂNCIA DO MANEJO CORRETO NO ATENDIMENTO DA CRIANÇA VÍTIMA DE TCE**

Andréia Santana Bomfim  
Eliana Santos Goldman Pinto  
Jéssica Ferreira Glória  
Tássia Irineu dos Santos  
Fabrício José Souza Bastos  
Kitiana Carvalho Pacheco



# IMPORTÂNCIA DO MANEJO CORRETO NO ATENDIMENTO DA CRIANÇA VÍTIMA DE TCE

Andréia Santana Bomfim<sup>1</sup>  
 Eliana Santos Goldman Pinto<sup>2</sup>  
 Jéssica Ferreira Glória<sup>3</sup>  
 Tássia Irineu dos Santos<sup>4</sup>  
 Fabrício José Souza Bastos<sup>5</sup>  
 Kitiana Carvalho Pacheco<sup>6</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

O TCE define-se como uma alteração resultante de uma energia mecânica causada por uma força externa que possui como resultado alterações a nível anatômico e/ou funcional do encéfalo e suas envolturas, de forma precoce ou tardia, permanente ou transitória. O TCE é classificado em diferentes pontos: segundo o tipo de lesão encefálica (focal ou difusa), segundo a integridade meníngea (aberto ou fechado), local da fratura (base ou extremidade), grau de compromisso neurológico aplicando a escala de coma de Glasgow, sendo esta última a classificação de maior relevância clínica permitindo dirigir o manejo adequado. A escala de Coma de Glasgow (ECG) classifica TCE como: leve (13-15), moderado (9-12) ou grave (<9). (PEREIRA; OLIVEIRA; LIMA, 2013, p. 171). Dentre os traumas mais comuns entre crianças, está o traumatismo crânioencefálico, seja ele leve, moderado ou grave. Associa-se esse tipo de trauma ao fato de que essa população é mais vulnerável, tanto no aspecto físico dado pelo fato da constituição corporal peculiar da criança, quanto no aspecto ambiental que muitas vezes não tem um mínimo de segurança, que em sua maioria, essas lesões são dadas a quedas, altura e atividades esportivas.

As crianças são suscetíveis a TCE, em parte, devido à grande proporção do crânio em relação ao corpo, espessura do crânio, espaço subaracnoideo amplo e uma relativa fraqueza muscular. Existem vários mecanismos de TCE; em crianças menores de dois anos de idade são devido à queda de altura. Na idade escolar predominam os acidentes por práticas esportivas. (PEREIRA; OLIVEIRA; LIMA, 2013, p. 171).

1 Discente do Curso de Enfermagem Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).

2 Discente do Curso de Enfermagem Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).

3 Discente do Curso de Enfermagem Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).

4 Discente do Curso de Enfermagem Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).

5 Bacharel em Enfermagem pela Universidade Estadual de Santa Cruz (2000) e mestre em Enfermagem pela Universidade Federal da Bahia (2003). Atualmente é doutorando na USP-Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto e professor assistente da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).

6 Bacharel em Enfermagem pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) e Especialista em Enfermagem em Emergência e Atendimento Pré-Hospitalar pela Faculdade Madre Thaís (FMT). Atualmente é Professora da União Metropolitana de Ensino (UNIME).

De acordo com PEREIRA E MOURA, 2012, dentre as causas do TCE, as quedas contribuem com cerca de 35% de todos os casos pediátricos que requeram hospitalização ou resultem em morte, enquanto os acidentes automobilísticos representam, aproximadamente, 25% de todos os TCE pediátricos. Os abusos e violência ou agressões representam cerca de 80% dos casos de mortes por traumatismo craniano, e as recreações esportivas, de maior incidência em escolares, equivale a 21% dos traumas encefálicos.

O TCE está entre os tipos de trauma de maior morbidade e mortalidade na infância. Segundo GUERRA; JANUZZI E MOURA, 1999, o traumatismo cranioencefálico (TCE) responde por 75 a 97% das mortes por trauma em crianças e que para cada vítima morta, 3 ficam gravemente com sequelas. Cerca de 75% de todas as hospitalizações por traumatismo em crianças se devem ao traumatismo cranioencefálico e 70% das mortes ocorrem nas primeiras 48 horas após o trauma (COSTA; PEREIRA, 2012, pg. 52). No Brasil, cerca de 40% das mortes entre os casos de TCE está entre a faixa etária de 5 a 9 anos. Acredita-se que, a cada ano, um milhão de crianças sofra TCE e entre 100 mil e 200 mil requerem hospitalização (PEREIRA E MOURA, 2012, pg.53). Esses dados retratam que entre essas crianças acometidas pelo TCE, quando não ocorrem óbitos, experimentam sérios problemas relacionados a déficits neurológicos, psicomotores, cognitivos e alterações comportamentais em longo prazo.

## **2 METODOLOGIA**

Revisão bibliográfica em bancos de dados como Scielo, Pubmed, Lilacs no período compreendido entre 1999 a 2012, foram selecionados os artigos mais relevantes, utilizando as seguintes palavras chave: Trauma pediátrico, trauma cranioencefálico, manejo e tratamento.

## **3 REFERENCIAL**

### **3.1 FISIOPATOLOGIA**

O mecanismo de injúria cerebral pós traumática primariamente pelo impacto do trauma, e de forma secundária, pelos efeitos da insuficiência respiratória ou circulatória, ou pelo aumento da pressão intracraniana. Segundo Carvalho et al. (2007) a lesão primária é o resultado direto da lesão mecânica provocada pelo trauma, podendo ser causada por dois mecanismos: pelo impacto ou por aceleração e desaceleração. Essa primeira dinâmica é própria das circunstâncias em que o trauma aconteceu, estando impossibilitada qualquer tipo de intervenção. No entanto, a lesão cerebral secundária acontece devido à resposta do corpo ao trauma, de forma

fisiológica, ou seja, o SNC responde sistemicamente ao trauma inicial. As causas mais comuns podem ser dadas por hipoxemia, hipercapnia ou hipocapnia, hipotensão arterial, hipertensão, intracraniana, crises convulsivas, hipertermia e distúrbios hidroeletrólíticos e metabólicos, principalmente de sódio e glicose. O manejo correto baseia-se na prevenção e correção desses agentes causadores de piora da função cerebral. As intervenções imediatas são parâmetros para definir uma boa evolução ou involução do paciente.

### 3.2 AVALIAÇÃO E DIAGNÓSTICO

A avaliação inicial deve ser organizada mediante a uma rápida anamnese, a fim de que o profissional analise o cenário do trauma, momento da lesão, dinâmica do trauma e identifique sinais de convulsão, rebaixamento do nível de consciência, presença de amnésia anterógrada ou retrógrada, náuseas, vômitos, letargia, confusão mental, cefaleia irritabilidade e dor, e a partir disso, se ter parâmetros para pontuação do estado neurológico da criança de acordo com a escala de Glasgow. O exame físico consta de uma importante avaliação para identificar possíveis sinais associados à fratura de crânio, como laceração ou deformidade no couro cabeludo, calota craniana, abaulamento de fontanelas em crianças pequenas, comprometimento de ossos da face, orofaringe e cavidade auditiva (orelha externa). A presença de uma alteração mental pode ser indicativa de uma provável hipoglicemia, fazendo-se necessário a realização de glicemia na urgência para detecção e manutenção do nível de glicose adequada para um bom funcionamento das células cerebrais. O uso de exames de imagens para diagnosticar o tipo de TCE ainda é controverso. Em se tratando de diagnóstico, — “o problema básico está em detectar quais crianças podem continuar em observação no lar, quais necessitam de observação hospitalar e quais necessitam de exames de neuroimagem”. (PEREIRA; OLIVEIRA; LIMA, 2013, p. 172). Muitos autores condenam o uso de TC para menores vítima de TCE leve, salvo na presença de amnésia que perdure por mais de 5 minutos. Cada caso deve ser avaliado de acordo com suas particularidades, pois é inviável a realização de TC em todas as crianças que sofram esse tipo de lesão. O uso indiscriminado de exames de neuroimagem como TC não é indicação para TCE leve devido aos riscos de sedação e ionização expostas a essa criança. Pereira; Oliveira; Lima, 2013, afirma que a radiação ionizante e sua exposição cumulativa é igual a 115 vezes a exposição ao RX de tórax. Entretanto, o mesmo autor cita situações em que a criança não apresenta sinais de déficits neurológico que possam indicar a realização de TC, mas no exame revela presença de lesão cerebral.

### 3.3 MANEJO CORRETO NA ASSISTÊNCIA À CRIANÇA VÍTIMA DE TCE

A criança deve ser monitorada constantemente quanto a seu nível de consciência, padrão respiratório e hemodinâmico. O objetivo dessa monitoração é estabilizar, ou manter sob controle os componentes cerebrais: Cérebro, liquor e fluxo sanguíneo. Indispensável garantir uma boa oxigenação, manter fluxo cerebral adequado para uma boa recuperação do tecido cerebral evitando-se lesões irreversíveis, herniação cerebral. Conforme Junior (2002), o suporte de oxigênio está indicado nos pacientes com TC, sobretudo naqueles pacientes com sintomas de disfunção cerebral com depressão do nível de consciência, com o escore da escala de Glasgow abaixo de 8 pontos.

O uso de diuréticos é de fundamental importância para diminuição da Pressão Intracraniana (PIC), uma vez que esses agem reduzindo o volume intravascular e potencializa os efeitos benéficos da restrição hídrica para estes casos. Sem dúvida para o controle da PIC, o tratamento farmacológico de primeira escolha é o Manitol na dose de 0,25 a 1 g/kg, em bolus endovenoso, que tem como resposta terapêutica a redução da pressão intracraniana e o aumento da perfusão cerebral. O cuidado primordial no uso desse medicamento é a monitoração dos níveis de eletrólitos, uma vez que o uso prolongado e indiscriminado do Manitol pode trazer algumas complicações para o paciente, como: hemorragia e isquemia nos casos de hiperosmolaridade, sobrecarga hemodinâmica com falência cardíaca, desidratação, falência renal e agravamento do edema cerebral, se a osmolaridade sérica for superior a 310 mOsm/L, e em conjunto se faz necessário o manejo de fluidos e eletrólitos para evitar um descontrole na oferta hídrica resultando em agravamento da hiperemia e edema cerebral severo. Outra medida eficaz é a elevação da cabeceira em 30 a 45 graus. Outro diurético mais comumente usado na prática é o furosemida e tem sido utilizado como medida profilática e tratamento para o edema cerebral de evolução aguda subaguda ou crônica.

Monitorar débito cardíaco se faz necessário, pois os pacientes politraumatizados com quadros hemorrágicos pode haver episódios hemorrágicos cursando com hipovolemia e esta pode resultar em isquemia cerebral.

Junior (2002) cita que atualmente existem outras medicações que têm efeito farmacológico benéfico em relação aos danos causados pela isquemia cerebral e reperfusão. Algumas delas são os antagonistas do cálcio, inibidores da calmodulina, queladores do ferro e de radicais livres, antioxidantes lipícos, fatores hormonais de crescimento.

Uma abordagem cirúrgica pode ser uma medida efetiva na descompressão, visando diminuição da PIC ou no tratamento dos hematomas epidurais, subdurais ou intraparenquimatoso. — “Os hematomas epidurais ocorrem em 6% das lesões

cerebrais traumáticas na infância, e geralmente se manifestam 24 a 72 horas pós-trauma” (JUNIOR, 2002).

[...] Os hematomas subdurais estão associados a traumas severos, podem ser decorrentes de concussão cerebral ou lesão venosa, raramente estão associados a fraturas. São geralmente bilaterais, e mais frequentes em crianças acima de 1 ano. Crianças com rebaixamento do nível de consciência, fontanela abaulada e tensa, afastamento das suturas devem ser submetidas à drenagem subdural bilateral com agulhas subdurais. [...] (JUNIOR, 2002, p. 6)

Outras intervenções importantes e que certamente irão fazer a diferença na assistência a criança que sofreu de TCE que segundo O Comitê de Neuropediatria da Sociedade Paranaense de Pediatria (1997 apud Junior, 2002, p. 7) são: Procurar ordenar os dados em sequência temporal, de modo a poder avaliar se está havendo piora do estado de Consciência; Não utilizar sedativos ou antieméticos em excesso em crianças com TCE, o repouso e a hidratação por via oral fracionada é a maneira mais adequada de proteger crianças com recorrência de vômitos; Em situações de vômitos persistentes e com manifestações de desidratação, uma hidratação por via endovenosa pode ser realizada, tendo-se o cuidado de não encharcá-la. Orientar aos pais que a movimentação e o transporte produzem vômitos, e da importância da necessidade de um jejum ou fracionamento da dieta.

### 3.4 PREVENÇÃO DE TCE NA INFÂNCIA

A prevenção do TCE na infância é de longe a mais eficaz, menos traumática e mais econômica. Trata-se de medidas simples de segurança que evita acidentes e a ocorrência de traumatismo craniano ou mesmo diminuição do impacto dos mesmos eventos. A criança está mais vulnerável a trauma que vão desde — “todo traumatismo aos acidentes automobilísticos e, particularmente nas crianças menores, muitas vezes, estas são vítimas dos maus tratos e negligência causados até pelos próprios familiares” (JUNIOR, 2002)

De acordo, com Fonseca (1999, apud Junior, 2002, p. 7) são estratégias eficazes:

- Uso de capacetes para o ciclismo, skate, patins, hipismo;
- Superfícies lisas e brinquedos com peso reduzido nos locais de recreação;
- Colocação de redes ou barras nas janelas;
- Não utilizar andadores;
- Evitar lajes ou vãos livres altos;
- Evitar portões próximos às escadas;
- Uso de cinto de segurança nos automóveis, próprio para crianças, no banco traseiro.

- Airbags como equipamento obrigatório nos veículos.
- Uso de capacetes para motociclista e acompanhantes.

#### **4 CONCLUSÃO**

O traumatismo cranioencefálico é um dos traumas mais comuns que acomete a clientela pediátrica devido a sua condição própria de vulnerabilidade. Diante do exposto, conclui-se que a importância do conhecimento das medidas do manejo correto frente a uma criança vítima de trauma, esta relacionado a necessidade atendimento rápido nas alterações relacionados ao risco de morte, seguida de encaminhamento adequado para o tratamento das complicações secundárias relacionados ao TCE. Seja pela sua condição especial ou pelo trauma delicado que se configura o TCE, para uma estabilização, controle e monitorização do quadro e consequentemente impossibilitarem a ocorrência de fatores que levem a uma lesão secundária ao tecido cerebral, resultando em sequelas irreversíveis.

É possível, portanto identificar desde o conceito de TCE na infância, passando por epidemiologia, particularidades fisiopatológicas, evidências clínicas, diagnósticos, abordagens terapêuticas até trabalho as medidas de prevenção do TCE na infância, destacando-se a necessidade o investimento de programas e protocolos de prevenção de acidentes na infância.

## REFERÊNCIAS

- JUNIOR, Alfredo Löhr. **Conduta frente à criança com trauma craniano.** *Jornal de Pediatria. J. Pediatr (Rio)* 2002; 78 (Supl.1): S40-S47. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/jped/v78s1/v78n7a07.pdf> > Acesso em: 20 nov. 2013.
- GUERRA S.D.; JANUZZI M. A; MOURA A.D. **Traumatismo Cranioencefálico em Pediatria.** *J. pediatr. (Rio J.)*. 1999; 75 (Supl.2): S279-S293. Disponível em: < <http://www.jpmed.com.br/conteudo/99-75-S279/port.pdf> > Acesso em: 20 nov. 2013.
- COSTA, A. C. S. M.; PEREIRA, C.U. **Traumatismo cranioencefálico na infância: aspectos clínicos e reabilitação.** *Pediatria Moderna* Fev 12 V 48 N 2. Disponível em: < [http://www.moreirajr.com.br/revistas.asp?fase=r003&id\\_materia=4949](http://www.moreirajr.com.br/revistas.asp?fase=r003&id_materia=4949) > Acesso em: 20 nov. 2013.
- PEREIRA, C. U.; OLIVEIRA, D.M.P.; LIMA, A.A. **O que todo pediatra deve saber sobre traumatismo cranioencefálico leve na infância.** *Pediatria Moderna* Maio 13 V 49 N 5. Disponível em: < [http://www.moreirajr.com.br/revistas.asp?fase=r003&id\\_materia=5378](http://www.moreirajr.com.br/revistas.asp?fase=r003&id_materia=5378) > Acesso em: 20 nov. 2013
- MELO, J. R.T et al. **Traumatismo Cranioencefálico Grave em Crianças e Adolescentes na cidade do salvador – bahia.** *Arq. Neuro-Psiquiatr.* vol.64 no.4 São Paulo Dec. 2006. . Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0004-82X2006000600020&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0004-82X2006000600020&script=sci_arttext) > Acesso em: 20 nov. 2013.
- ÁLVAREZ, J.M.L. et al. **Traumatismo craneoencefálico pediátrico grave (II):** factores relacionados con la morbilidad y mortalidad. *Med Intensiva.* 2011;35(6):337—343. Disponível em: < > Acesso em: 20 nov.2013.
- CARLOTTI, A.P.C.P. **Ressuscitação no trauma.** *Medicina (Ribeirão Preto)* 2012;45(2): 234-43. Disponível em: < > Acesso em: 20 nov. 2013.
- ÁLVAREZ, J.M.L. et al. **Traumatismo craneoencefálico pediátrico grave (I).** *Epidemiología, clínica y evolución.* *Med Intensiva.* 2011;35(6):331—336. Disponível em: < > Acesso em: 20 nov. 2013.
- CARVALHO, L. F. A et al. **Traumatismo Cranioencefalico Grave em Crianças e Adolescentes.** *2007;19:1:98-106.* Disponível em: < > Acesso em: 20 nov.2013.
- WEGNER, A. A; CESPEDES, P.F. **Traumatismo encefalocraneano en pediatria.** *Rev Chil Pediatr* 2011; 82 (3): 175-190. Disponível em: < > Acesso em: 20 nov. 2013.
- ABRAMOVICI, S; SOUZA, R. L. **Abordagem a criança politraumatizada.** *J. pediatr. ( Rio J.)*. 1999; 75(Supl. 2): S268- S278. Disponível em: < > Acesso em: 20 nov. 2013.
- JR, G. A. P. et al. **Trauma no Paciente Pediátrico.** *Medicina, Ribeirão Preto,* 32:262-281, jul./set. 1999. Disponível em: < > Acesso em: 20 nov. 2013.





## **O PAPEL DA AUDITORIA INTERNA COMO REDUTOR DE RISCOS PARA AUDITORIA EXTERNA**

**Helio Denni Viana Lago Filho**



# O PAPEL DA AUDITORIA INTERNA COMO REDUTOR DE RISCOS PARA AUDITORIA EXTERNA

Helio Denni Viana Lago Filho<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A auditoria constitui um dos instrumentos mais eficientes no aprimoramento do sistema de gestão de qualquer instituição e quando bem utilizada, permite o diagnóstico de não conformidades no sistema avaliado.

Nos últimos tempos observa-se uma quantidade significativa de organizações se preocupando efetivamente em desenvolver e utilizar modelos de gestão com base em informações contábeis e gerenciais para a obtenção dos resultados almejados e agilização do processo de tomada de decisões.

Ademais, observa-se ainda os riscos oriundos de relatórios contábeis mal elaborados ou mesmo fraudulentos, os quais são muitas vezes aprovados por auditores externos, gerando consequências negativas para o mercado financeiro como um todo.

Na última década, por exemplo, os escândalos corporativos envolvendo empresas como Enron, Worldcom/MCI, Parmalat, todos motivados por fraudes contábeis em seus balanços patrimoniais afetaram empresas de auditoria externa ou independente, dentre as quais se destaca a Arthur Andersen, afetada drasticamente pelo caso Enron.

Diante disso, o presente artigo tem por objeto a análise do papel da auditoria interna como redutor de riscos para a auditoria interna.

A auditoria está relacionada à realidade econômico-financeira das empresas com a confirmação dos investidores de ter confiabilidade nos registros contábeis e proteção do seu patrimônio. A auditoria interna, por sua vez, tem por objetivo fornecer aos administradores, em todos os níveis, informações para controlar as operações pelas quais são responsáveis.

Para a análise do tema, o trabalho analisa inicialmente a auditoria, na sequência analisa a definição de auditoria externa e auditoria interna para, finalmente, abordar a auditoria interna como redutor de riscos para a auditoria externa.

## 2 REFERENCIAL

### 2.1 AUDITORIA

A auditoria é uma especialização contábil voltada para testar a eficiência do controle patrimonial com o objetivo de expressar a opinião sobre determinadas demonstrações.

<sup>1</sup> Bacharel em Administração pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) e Especialista em Gestão Contábil e Administração Financeira pela Faculdade de Tecnologia e Ciências (FTC).

Cook e Winkle definem auditoria como o:

Estudo e avaliação sistemáticos de transações, procedimentos, operações e das demonstrações financeiras resultantes. Sua finalidade é determinar o grau de observância dos critérios estabelecidos e emitir um parecer sobre o assunto<sup>2</sup>.

Para Franco e Marra, a auditoria é a técnica contábil que, através de procedimentos específicos que lhe são peculiares, aplicados no exame de registros e documentos, inspeções, e na obtenção de informações e confirmação, relacionados como controle do patrimônio de uma entidade, objetiva obter elementos de convicção que permitam julgar se os registros contábeis foram efetuados de acordo com os princípios fundamentais e normas de contabilidade e se as demonstrações contábeis deles decorrentes refletem adequadamente a situação econômico-financeira e as demais situações neles demonstradas<sup>3</sup>.

Lopes de Sá afirma que auditoria é tecnologia aplicada ao sistemático exame dos registros, demonstrações e de quaisquer informes ou elementos de consideração contábil, visando a apresentar opiniões, conclusões, críticas e orientações sobre situações ou fenômenos patrimoniais da riqueza azidental, pública ou privada, quer ocorridas, quer por ocorrer ou prospectados e diagnosticados<sup>4</sup>.

Os serviços de auditorias servem para fornecer uma sistemática de avaliação do desempenho de um determinado Sistema de Gestão. Tudo deve convergir para que o Sistema de Gestão em avaliação receba a sistemática das melhorias contínuas para que se torne cada vez mais robusto e consistente<sup>5</sup>. A auditoria deve ser um processo planejado e sistemático, executado de acordo com listas de verificação pré-estabelecidas, indicando itens específicos a serem examinados e o método de investigação a ser adotado.

## 2.2 A AUDITORIA EXTERNA

A tradicional classificação entre auditoria interna e auditoria externa está relacionada à inserção ou não dos órgãos de controle na organização a ser controlada. Diversamente da auditoria interna, na auditoria externa ou independente os atos e fatos são verificados por profissional liberal ou instituição independente daquela, auditada, portanto, estranhos à instituição<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> COOK, John William; WINKLE, Gary M. Auditoria: filosofia e técnica. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1981, p.4.

<sup>3</sup> FRANCO, Hilário; MARRA, Ernesto. Auditoria Contábil. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p.26.

<sup>4</sup> SÁ, Antônio Lopes de. Curso de Auditoria. São Paulo: Atlas, 2002, p.25.

<sup>5</sup> ASSUMPCÃO, Luiz Fernando Joly. Manual prático do auditor - Guia de gestão - Técnicas para condução de auditorias - Aspectos gerais - Requisitos legais - Procedimentos e condutas para o auditor - Boas práticas - Exercícios simulados. Curitiba: Juruá, 2013, p.72.

Conforme visto no item anterior, a auditoria interna é organicamente inserida na organização que está sendo auditada e está subordinada ao dirigente maior da organização em que está inserido. Já a auditoria externa é subordinada ou compõe outra organização, um terceiro independente e, portanto, está fora da organização auditada, daí sua denominação de “externa”.

A auditoria externa, também denominada de auditoria de independente, consiste num conjunto de procedimentos técnicos que têm a finalidade de emitir parecer sobre a adequação das demonstrações contábeis.

Para Franco e Marra:

A auditoria externa é aquela realizada por profissional liberal, auditor independente, sem vínculo de emprego com a entidade auditada e que poderá ser contratado para auditoria permanente ou eventual<sup>7</sup>.

Crepaldi, por sua vez define a auditoria externa como sendo o conjunto de procedimentos técnicos que tem por objetivos a emissão de parecer sobre a adequação com que estes representam a posição patrimonial e financeira, o resultado das operações, as mutações do patrimônio líquido e as origens e aplicações de recursos da entidade auditada consoante às normas brasileiras de contabilidade<sup>8</sup>.

A auditoria externa tem a finalidade de fornecer elementos concretos que venham permitir o julgamento em relação à veracidade dos dados apresentados sobre a situação econômico-financeira do patrimônio, suas modificações e origens, bem como as aplicações de recursos e demais situações e informações da organização auditada.

Tais dados da auditoria externa, segundo Oliveira e Diniz Filho, refletem adequadamente a situação econômico-financeira do patrimônio, os resultados do período examinado e as demais situações e informações nelas demonstradas e constantes em notas explicativas<sup>9</sup>.

## 2.3 A AUDITORIA INTERNA

Com o avanço tecnológico e as novas exigências do mercado houve um redirecionamento de ações com a finalidade de suprir as necessidades internas das organizações. Desta feita, surgiu a figura do auditor interno, que para alguns autores nada mais é que uma ramificação da profissão de auditor independente.

---

<sup>6</sup> CHAVES, Renato Santos. Auditoria e controladoria no setor público - Fortalecimento dos controles internos - Com jurisprudência do TCU. 2. ed., rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2011, p.16.

<sup>7</sup> FRANCO; MARRA, 2001, p.218.

<sup>8</sup> CREPALDI, Silvio Aparecido. Auditoria Contábil: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2001, p.48.

<sup>9</sup> OLIVEIRA, Luiz Martins; DINIZ FILHO, André. Curso Básico de Auditoria. São Paulo: Atlas, 2001, p.15.

<sup>10</sup> ATTIE, William. Auditoria: conceitos e aplicações. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1998, p.20.

<sup>11</sup> ATTIE, 1998, p.21.

Attie informa que o surgimento da auditoria encontra-se vinculado à necessidade de confirmação dos investidores e proprietários da realidade financeira da empresa, espelhada por meio do patrimônio<sup>10</sup>. Desse modo para ter um número significativo de informações, foi necessário que houvesse internamente nas empresas uma pessoa responsável pelo volume de informações produzidas, sendo o auditor interno o mais indicado para este trabalho.

O grande avanço na auditoria se deu após a crise econômica americana de 1929. No início da década de 30, foi criado o denominado Comitê May que constituía um grupo de trabalho cujo objetivo era o estabelecimento de regras para as organizações que possuíssem suas ações cotadas em bolsa, tornando obrigatória a Auditoria Contábil Independente nos demonstrativos financeiros de tais organizações<sup>11</sup>.

Esses auditores independentes no decorrer de suas atividades, necessitavam ter acesso a informações e documentos que levassem ao conhecimento mais profundo e análises das diferentes contas e transações e para tanto foram designados funcionários da própria organização. Estava lançada a semente da auditoria interna, pois os mesmos, com o decorrer do tempo, foram aprendendo e dominando as técnicas de auditoria e utilizando-as em trabalhos solicitados pela própria administração da organização. Ademais, as organizações notaram que poderiam reduzir seus gastos com auditoria externa, se utilizassem melhor esses funcionários, criando um serviço de conferência e revisão interna, contínua e permanente, a um custo mais reduzido. Os auditores externos, também ganharam com isso, pois puderam se dedicar exclusivamente ao seu principal objetivo que era o exame da situação econômico-financeira das organizações.

Assim sendo, um corpo de funcionários, pouco a pouco, passou a ter um enfoque de controle administrativo, cujo objetivo era avaliar a eficácia e a efetividade da aplicação dos controles internos. O seu campo de ação funcional foi estendido para todas as áreas da organização, e, para garantir sua total independência, passou a ter subordinação direta à alta administração da organização.

A auditoria interna tem por finalidade realizar serviços à organização, com o escopo de facilitar a tomada de decisões e detectar fraudes. Contudo, a auditoria interna fornece análise, avaliações e comentários sobre as atividades em questão. Todavia, vale dizer que o auditor interno não tem autoridade sobre os membros da organização, apesar da necessidade de liberdade que o mesmo tem em relação à revisão e avaliação das normas, dos planejamentos, dos procedimentos e dos registros.

---

<sup>12</sup> CHAVES, 2011, p.16.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p.25.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p.25.

<sup>15</sup> CREPALDI, 2001, p. 41.

Tem-se então que a auditoria interna analisa os atos e fatos ocorridos dentro de uma instituição, por funcionários dessa mesma instituição denominados auditores internos<sup>12</sup>.

O Conselho Federal de Contabilidade, por meio da Resolução CFC 986/03, de 21.11.2003, apresenta a definição de auditoria interna e seus objetivos.

A auditoria interna, segundo o Conselho Federal de Contabilidade, constitui-se em um conjunto de procedimentos tecnicamente normatizados. É executada por meio de acompanhamento indireto de processos, avaliação de resultados e proposição de ações corretivas para os desvios gerenciais da entidade à qual está vinculada. Os trabalhos de auditoria interna são executados por unidade de auditoria interna ou por auditor interno, especialmente designado para a função, e tem como característica principal o assessoramento à alta administração da entidade, buscando agregar valor à gestão<sup>13</sup>.

O Instituto Internacional de Auditoria Interna – IIA também possui conceituação própria acerca do tema em estudo. O IIA define auditoria interna como uma “atividade independente e objetiva que presta serviços de avaliação (assurance) e de consultoria, e tem como objetivo adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. A auditoria auxilia a organização a alcançar seus objetivos adotando uma abordagem sistemática e disciplinada para a avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controle, e governança corporativa”<sup>14</sup>.

Nas palavras de Crepaldi:

A auditoria interna é uma atividade de avaliação independente dentro da empresa, que se destina a revisar as operações, como um serviço prestado à administração. Constitui um controle gerencial que funciona por meio de análise e avaliação da eficiência de outros controles. É executada por um profissional ligado à empresa, (...) sempre em linha de dependência da direção empresarial. O auditor interno é pessoa de confiança dos dirigentes; está vinculado à empresa por contrato trabalhista<sup>15</sup>.

Pode-se então afirmar que a atividade da auditoria Interna está estruturada em procedimentos com enfoque técnico, objetivo, sistemático e disciplinado. Tem por finalidade agregar valor ao resultado da organização, apresentado subsídios para o aperfeiçoamento dos processos, da gestão e dos controles internos, por meio da recomendação de soluções para as não conformidades apontadas nos relatórios.

Ademais, a análise das condições internas da organização permite avaliar os principais pontos que sugerem segurança ou fragilidade, quando da realização dos exames e verificações. As características que indicam segurança para a organização são aquelas evidenciadas na forma de um conjunto de processos e de dispositivos de controles internos que possam assegurar o sucesso dos trabalhos e que inspirem confiança nos recursos utilizados pela organização.

## 2.4 A AUDITORIA INTERNA COMO REDUTOR DE RISCOS PARA A AUDITORIA EXTERNA

A necessidade de se manter um sistema de controle interno vem sendo tratada com bastante interesse pelas empresas. A sua utilização tornou-se imprescindível para o alcance das metas traçadas e para maior confiabilidade nos serviços prestados.

Com o passar do tempo, observou-se que a profissão de auditor interno teve uma evolução apreciável e passou da simples fiscalização de pessoal para um órgão de assessoria, cujo desempenho consiste em garantir e facilitar a avaliação de normas, políticas internas e adequação dos controles internos, inclusive, identificando a oportunidade para implantar melhorias, uma vez que as inovações suscitaram a preocupação com o gerenciamento de riscos, quando foi demonstrada a necessidade de uma estratégia ou ferramenta sólida, com a capacidade de identificar, avaliar e administrar tais riscos.

Tais receios justificam o fato dos administradores das empresas conservarem uma unidade de Auditoria Interna para garantir eficiência e eficácia das áreas organizacionais. Inclusive, para que estas áreas possam fornecer informações precisas e no tempo hábil, visando munir os gestores da empresa para as tomadas de decisões. Além disso, a Auditoria Interna fiscaliza a adequação e eficácia dos controles internos.

Segundo Crepaldi, a auditoria interna constitui uma função independente de avaliação, criada dentro da organização para examinar e avaliar suas atividades, como um serviço a essa mesma organização. Ainda segundo o referido autor, a proposta da auditoria interna é auxiliar os membros da administração a desincumbirem-se eficazmente de suas responsabilidades. Para tanto, a auditoria interna lhes fornece análise, avaliações, recomendações, assessoria e informações relativas às atividades examinadas<sup>16</sup>.

Daí observar-se que a atuação do auditor interno é de grande importância para a redução de riscos para a auditoria externa, uma vez que, possibilita a produção de relatórios e a geração de documentos fundamentais para o exercício eficaz da auditoria independente, sobretudo em função das exigências necessárias para o controle da fraude, no sentido de propiciar maior garantia e credibilidade às demonstrações financeiras a serem avaliadas pelo auditor externo.

Além disso, os profissionais de auditoria interna ultimamente passaram a adquirir uma função fundamental nas estruturas de gestão de riscos.

---

<sup>16</sup> CREPALDI, 2001, p. 42.

<sup>17</sup> BOYNTON, William C.; JOHNSON, Raymond N.; KELL, Walter G. Auditoria. Trad. de José Evaristo dos Santos. São Paulo: Atlas, 2002, p.31-34.

<sup>18</sup> BOYNTON; JOHNSON; KELL, 2002, p. 33.

<sup>19</sup> Ibid., p. 36.

Boynton, Johnson e Kell destacam a existência de três tipos de auditoria. Auditorias de conformidade (compliance) servem para determinar se certas atividades financeiras ou operacionais de uma entidade obedecem a condições, regras ou regulamentos a ela aplicáveis, e possuem como resultado final um parecer que resume os resultados do trabalho, estabelecendo uma expressão de segurança quanto ao grau de obediência aos critérios estabelecidos<sup>17</sup>.

As auditorias de demonstrações contábeis são aquelas cujo objeto de análise é os dados de demonstrativos, avaliando sua adequação aos princípios contábeis geralmente aceitos. Um último tipo de auditoria distinguida por Boynton é a operacional, relacionada com a obtenção e avaliação de evidências a respeito da eficiência e eficácia das atividades operacionais de uma entidade, em comparação com objetivos estabelecidos, sendo, algumas vezes, denominada de auditoria de desempenho ou gerencial<sup>18</sup>.

Nesse contexto, o entendimento dos controles internos constitui um dos principais fatores para o auditor determinar a sua estratégia de trabalho. A auditoria interna relaciona-se com controles internos à medida que faz parte da função de monitoração, que examina e avalia a adequação e eficácia de outros controles<sup>19</sup>.

A auditoria interna é formada para desenvolver o cumprimento de objetivos básicos à vigilância das operações e controles internos da Companhia. Suas atividades são exercidas através de revisões de informações administrativas e contábeis e da avaliação da organização, para detectar problemas de controles internos e, como consequência, estabelecer os meios de proteção e promover, simultaneamente, a eficiência operacional.

O auditor externo ou independente deve revisar e sumarizar os documentos logo no início dos trabalhos para ganhar uma melhor perspectiva da organização e familiarizar-se com as áreas de problemas em potencial. Nesse sentido, a atuação prévia do auditor interno pode ser de grande ajuda.

Ainda, enquanto a auditoria externa tem por objetivo emitir pareceres sobre as demonstrações financeiras, a auditoria interna tem como função essencial avaliar o processo de gestão, no que diz respeito aos seus diferentes aspectos, tais como a governança corporativa, gestão de riscos e procedimentos de adesão às normas regulatórias, assinalando eventuais desvios e vulnerabilidade às quais a organização está sujeita.

Nos EUA, após os escândalos ocorridos nos anos 2001 e 2002, envolvendo fraudes contábeis, foi criada a lei Sarbanes-Oxley, a qual estabelece sanções que

---

<sup>20</sup> KPMG, Seção 404 da Lei Sarbanes-Oxley: Certificação dos controles internos pela administração. Respostas às perguntas mais frequentes. 2006. Disponível em <[http://www.kpmg.com.br/publicacoes/advisory/ras/r\\_c/SOX\\_404\\_perguntas\\_frequentes\(2\).pdf](http://www.kpmg.com.br/publicacoes/advisory/ras/r_c/SOX_404_perguntas_frequentes(2).pdf)>. Acesso em: 10 out. 2013.

<sup>21</sup> DELGADO, Mário Luiz. A responsabilidade civil do administrador não sócio, segundo o novo Código Civil. 2009. Disponível em: <[http://professorallan.com.br/UserFiles/Arquivo/Artigo/artigo\\_a\\_responsabilidade\\_civil\\_do\\_administrador\\_ao\\_socio.pdf](http://professorallan.com.br/UserFiles/Arquivo/Artigo/artigo_a_responsabilidade_civil_do_administrador_ao_socio.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2013.

inibem os procedimentos em desacordo com as boas praticas de governança corporativa e determina níveis de confiança nas informações geradas pelas empresas norte-americanas, orientando o mercado de capitais mais eficientes.

Para a KPMG, a Lei Sarbanes-Oxley procura atuar em duas direções, por um lado a administração é responsável pela emissão de relatórios por seus executivos, aumentando a responsabilidade, qualidade e confiabilidade das informações, e por outro o auditor é responsável por avaliar e atestar sobre a divulgação elaborada pela administração da empresa emissora, penalizando severamente, as omissões e fraudes publicadas<sup>20</sup>.

No Brasil, com a entrada em vigor do novo Código Civil, em janeiro de 2003, algumas responsabilidades antes atribuídas apenas aos sócios das empresas, passaram também a recair sobre os seus administradores. Conforme comentado por Delgado (2009), os artigos 1.392 e 1.393 do Código Civil de 1916 estabeleciam que, em caso de obtenção, comunicação ou distribuição de lucros ilícitos, os sócios favorecidos seriam obrigados a restituir aos demais e essa responsabilidade não recaía sobre os administradores<sup>21</sup>.

O artigo 1.009 do novo Código Civil impõe aos administradores deveres severos de diligência na avaliação dos ativos e passivos da sociedade, assim como das receitas, despesas e custos.

Nos dias atuais observa-se uma variedade de riscos, não apenas os riscos financeiros, com impacto significativo no valor da organização. Este é um dos grandes diferenciais que o conhecimento dos auditores internos apresenta ao mercado. Nesse contexto, a nova auditoria interna apoia o Conselho de Administração a dar conta de suas responsabilidades na supervisão dos processos, coopera para que a alta administração atinja um modelo inteligente de gerenciamento de riscos e é fator importante na estruturação do planejamento estratégico das organizações<sup>22</sup>.

Além disso, a implementação da auditoria interna possibilita um melhor controle interno na organização. Almeida explica que a administração da organização, com a expansão dos negócios sentiu a necessidade de dar maior ênfase às normas ou aos procedimentos internos, devido ao fato de que o administrador, ou em algumas hipóteses o proprietário da empresa, não poderia supervisionar pessoalmente todas as suas atividades. Todavia, de nada valia a implantação desses procedimentos internos sem que houvesse um acompanhamento, no sentido de verificar se estes estavam sendo seguidos pelos empregados da empresa<sup>23</sup>.

---

22 VIER, Marluz Gnata. Auditoria Interna e o Gerenciamento de Riscos em Cooperativas de Crédito. Disponível em: <<http://www.unifin.com.br/Content/arquivos/20111006173450.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2013.

23 ALMEIDA, Marcelo Cavalcanti. Auditoria: um curso moderno e completo. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p.25.

### 3 CONCLUSÃO

A ocorrência de fraudes levou a necessidade do estabelecimento de princípio e normas capazes de controlar e unificar os procedimentos contábeis. Ademais, em razão das fraudes, a credibilidade das companhias e de suas demonstrações contábeis fica prejudicada.

Com as crises vividas no mercado de capitais, especialmente nos anos de 2001 e 2002, notou-se que algo precisava ser feito em relação ao sistema de fiscalização dos relatórios financeiros de um modo geral e em relação às auditorias em particular. Acreditou-se que os auditores externos ou independentes tiveram significativa parcela de culpa na maior parte dos escândalos corporativos ocorridos nesse período por terem desenvolvido seus trabalhos sem os devidos cuidados ou por questões relativas à falta de ética e independência.

No decorrer do estudo observou-se que a auditoria desempenha papel de grande relevância, proporcionando a melhora no desempenho da organização, fortalecendo o sistema de controle interno através de uma eficiente supervisão, fomentando a gestão de risco e melhorando a reputação da empresa, uma vez que possibilita uma melhor transparência da informação.

Diante disso, observou-se a noção de auditoria interna e sua importância para a redução de riscos para a auditoria externa, sobretudo em função das exigências necessárias para o controle da fraude, no sentido de propiciar maior garantia e credibilidade às demonstrações financeiras.

Para tanto, foram analisados vários pontos relacionados a questão a fim de se ter um embasamento teórico e fático sobre o tema. Foram identificadas questões cruciais sobre a auditoria e as definições de auditoria externa e auditoria interna, bem como o papel dessa última para a mitigação de riscos para a auditoria externa.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Marcelo Cavalcanti. **Auditoria: um curso moderno e completo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

ASSUMPÇÃO, Luiz Fernando Joly. **Manual prático do auditor - Guia de gestão** - Técnicas para condução de auditorias - Aspectos gerais - Requisitos legais - Procedimentos e condutas para o auditor - Boas práticas - Exercícios simulados. Curitiba: Juruá, 2013.

ATTIE, William. **Auditoria: conceitos e aplicações**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

BOYNTON, William C.; JOHNSON, Raymond N.; KELL, Walter G. **Auditoria**. Trad. de José Evaristo dos Santos. São Paulo: Atlas, 2002.

CHAVES, Renato Santos. **Auditoria e controladoria no Setor Público** - Fortalecimento dos controles internos - Com jurisprudência do TCU. 2. ed., rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2011.

COOK, John William; WINKLE, Gary M. **Auditoria: filosofia e técnica**. São Paulo: Saraiva, 1981.

CREPALDI, Silvio Aparecido. **Auditoria Contábil: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2001.

DELGADO, Mário Luiz. **A responsabilidade civil do administrador não sócio**, segundo o novo Código Civil. 2009. Disponível em: [http://professorallan.com.br/UserFiles/Arquivo/Artigo/artigo\\_a\\_responsabilidade\\_civil\\_do\\_administrador\\_nao\\_socio.pdf](http://professorallan.com.br/UserFiles/Arquivo/Artigo/artigo_a_responsabilidade_civil_do_administrador_nao_socio.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2013.

FRANCO, Hilário; MARRA, Ernesto. **Auditoria Contábil**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

KPMG, **Seção 404 da Lei Sarbanes-Oxley**: Certificação dos controles internos pela administração respostas às perguntas mais freqüentes. 2006. Disponível em: <[http://www.kpmg.com.br/publicacoes/advisory/ras/rc/SOX404\\_perguntas\\_frequentes\(2\).pdf](http://www.kpmg.com.br/publicacoes/advisory/ras/rc/SOX404_perguntas_frequentes(2).pdf)>. Acesso em: 10 out. 2013.

OLIVEIRA, Luiz Martins; DINIZ FILHO, André. **Curso Básico de Auditoria**. São Paulo: Atlas, 2001.

SÁ, Antônio Lopes de. **Curso de Auditoria**. São Paulo: Atlas, 2002.

VIER, Marluiz Gnata. **Auditoria Interna e o Gerenciamento de Riscos em Cooperativas de Crédito**. Disponível em: <<http://www.unifin.com.br/Content/arquivos/20111006173450.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2013.







**O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL  
BAHIA – UFSBA:  
Avanço da educação e  
desenvolvimento regional**

**Jackson Cordeiro de Almeida  
Emanuel Vieira Pinto  
Fernando Teles Pasitto  
José Ferreira Filho**



# O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL BAHIA – UFSBA:

## Avanço da educação e desenvolvimento regional

Jackson Cordeiro de Almeida<sup>1</sup>

Emanuel Vieira Pinto<sup>2</sup>

Fernando Teles Pasitto<sup>3</sup>

José Ferreira Filho<sup>4</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

No presente artigo faz uma análise acerca da implantação da Universidade Federal do Sul da Bahia – UFSBA, sua importância para o desenvolvimento regional e educacional no Sul e Extremo Sul da Bahia, bem como a implantação e a reestruturação do ensino superior, tendo como referencial o educador Anísio Teixeira. O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007 a partir de uma proposta da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) apresentada ao Governo, em 2003, como uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Os portugueses quando chegaram ao Brasil trouxeram um sistema de educação conforme o ensino europeu, contudo, não se pode afirmar que os habitantes que eles encontraram tinham métodos próprios de educação, ressaltando que, o modelo de ensino da população indígena não se identificava com as características do ensino praticado na Europa, em razão do modo rigoroso que era implantado no continente europeu.

Diante das rupturas que foram desencadeadas no transcorrer da história da Educação Brasileira, depreende-se que houve um processo de reestruturação do modelo educacional que se encontrava implantado, de modo que se deve compreender todo processo para identificar um modelo ideal de concepção da educação. Foi efetuado uma análise da política de Educação Superior no contexto brasileiro,

---

<sup>1</sup> Filósofo, Professor e Diretor Acadêmico Geral da Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas – FACISA /CESESAB, em Itamaraju (BA).; Mestrando em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Regional, no Programa de Pós-Graduação STRICTO SENSU da Faculdade Vale do Cricaré– UNIVC.

<sup>2</sup> Bibliotecário, Professor da Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas – FACISA /CESESAB, em Itamaraju (BA).Mestrando em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Regional, no Programa de Pós-Graduação STRICTO SENSU da Faculdade Vale do Cricaré– UNIVC.

<sup>3</sup> Advogado, Professor da Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas – FACISA – Itamaraju – Bahia. Especialista em Direito Processual Civil pela Rede LFG. Mestrando em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Regional, no Programa de Pós-Graduação STRICTO SENSU da Faculdade Vale do Cricaré– UNIVC.

<sup>4</sup> Professor da Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas – FACISA – Itamaraju – Bahia. Especialista em Direito Aplicado à Administração Pública Municipal, pela FACISA e Gestão Pública Municipal pela UNEB. Mestrando em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Regional, no Programa de Pós-Graduação STRICTO SENSU da Faculdade Vale do Cricaré– UNIVC.

incluindo a reforma do Estado, no Brasil, e sua relação com a reforma do nível de ensino implementada dos governos dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, com ênfase na atual política de expansão das universidades públicas federais, o “Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI”.

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI visa congrega esforços a fim de consolidar uma política nacional de expansão da educação superior pública, pela qual o Ministério da Educação cumpre o papel atribuído pelo Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172/2001, que estabelece o prover, até o final de 2010, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos (BRASIL, 2007).

Para a educação superior atender a 30% dos jovens com idade entre 18 e 24 anos, 40% deles matriculados em instituições públicas, os investimentos na área devem representar 10% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, dos quais 1,2% seriam destinados às IFES (VIEIRA, 2010, p. 2).

Pode-se verificar que o ensino superior público no Brasil passa por um momento de importantes mudanças que contribuem, numa estratégia, para o desenvolvimento nacional e o futuro do país. Diante disso, o objetivo é conhecer a relevância do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI e os Institutos Federais de Ensino Superior - IFES.

Partindo de livros, artigos científicos e outras publicações em jornais e revistas o tema foi abordado, fazendo-se uma ligação do Ensino Superior no pensamento e ideias de Anísio Teixeira em diferentes momentos da atuação política e administrativa: “No Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, na criação do Centro Educacional Carneiro Ribeiro – Escola Parque – e em sua atuação na aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1961” (BELLO, 2001) e referenciando o educador Edivaldo M. Boaventura.

A escola no campo da educação do sujeito tem um avanço substancial cuja função não se limita a currículo clássico científico, tais como: da leitura, da escrita e das ciências exatas; entretanto, deve dar oportunidade no trabalho pedagógico a transmissão de valores éticos e morais, do ensino das artes e da cultura, disciplina e de preparação para um ofício, além da sala de aula.

Anísio Teixeira tinha esta concepção de educação, que embasou a construção do presente trabalho nos escritos e as obras do educador. O professor defendia uma educação integral, que iria constituir o caminho fundamental, o instrumento essencial para as mutações em que o Brasil passaria a fazer parte de um mundo moderno, com implantação de um novo sistema de ensino e maior integração do indivíduo na sociedade, na busca de melhor ensino-aprendizado e conhecimento educacional.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 EDUCAÇÃO NA VISÃO DE ANÍSIO TEIXEIRA

Membro de família de influência política e intelectual, Anísio Teixeira tinha uma visão da educação como essência na formação do ser humano, principalmente do povo do sertão baiano, região em que nasceu. Sua participação no Governo do Estado da Bahia constitui o divisor de águas no pensamento e evolução da Educação, crendo no ser humano e refletindo em seus escritos quanto às ações de trabalho à frente de cargos políticos que ocupou. Como educador, procurou refletir sobre a deficiência do ensino primário que no Brasil, principalmente no período imperial, período no qual o ensino fora ministrado fora do contexto real dos alunos, onde poucos foram atendidos em nossa sociedade, diante disso, engajou seu trabalho para reverter a situação, onde colocaria o Brasil em nível mais elevado no cenário mundial através da educação.

Geribelo (1977) “referencia a Anísio Teixeira como uma pessoa de grande produtividade intelectual e persistente na análise do processo educacional para impulsionar o desenvolvimento nacional”.

Segundo Lima, (1960), numa referência à crença de Anísio Teixeira, com relação ao poder transformador da educação:

Pode-se dizer que Anísio acredita em educação porque acredita no homem, nas suas possibilidades de mudar, de reconstruir, de refazer e de pensar. Traço igualmente representativo do seu pensamento educacional é que não há como ponto prévio de partida, educações diferentes para homens diferentes. São os homens mesmos que diferenciarão ou graduarão, pelos dons da própria personalidade, a educação que são suscetíveis de receber. (p.132)

Percebe-se que a crença do educador ver no homem a possibilidade e a capacidade de promover o crescimento dos indivíduos e da nação brasileira através da educação, preparado para ser membro de uma sociedade capaz de mudanças e detentor do destino escolhido. Em consonância com a reflexão de Anísio Teixeira, é fato a sua preocupação e reivindicação da elevação do nível de aprendizagem escolar geral e obrigatória que seria ofertada a todos, pois ampliando o nível de escolaridade, haveria uma elevação do número de vagas a serem ofertadas, objetivo defendido pelo professor, porque seu trabalho foi pautado na preocupação em que esta oferta fosse atrelada ao compromisso dos profissionais, administração pública e as pessoas envolvidas com os mesmos objetivos de uma educação de qualidade.

## 2.2 EDUCAÇÃO INTEGRAL

A educação escolar no pensamento de Anísio Teixeira deveria ter uma formação integral da criança, rompendo o modelo tradicional, com adoção de práticas educativas, aptidões, habilidades e realidade social do aluno.

Geribelo (1977), em 1929 apresenta em relatório para o Governador da Bahia, em que Anísio idealiza o sistema de educação integral, afirmando a necessidade da expansão do sistema escolar, onde seria estabelecida uma relação entre o programa a ser desenvolvido na escola e as atividades dos alunos. Neste método desenvolve-se a iniciativa e permite a participação no processo ensino-aprendizagem.

No método convencional os alunos não obtinham informações sobre os problemas, sua origem e não seriam oferecidas oportunidades na formação do caráter, segundo Anísio Teixeira.

Para Anísio Teixeira (1971), “no intuito de atingir aos fins da educação, a escola deveria ser um ambiente bonito, moderno e acolhedor. O trabalho pedagógico deveria apaixonar tanto aos alunos quanto aos professores”.

Cavaliere assim escreve:

Educação integral, significando uma educação escolar ampliada em suas tarefas sociais e culturais com o objetivo de reconstrução das bases sociais para o desenvolvimento democrático, o qual só poderia se dar a partir de indivíduos intencionalmente formados para a cooperação e a participação. (CAVALIERE, 2000, p. 01)

Anísio Teixeira defendia uma escola ampliada e voltada à formação integral da personalidade e do caráter humano, com capacidade visionária quanto ao destino da nação, em conjunto com intelectuais em defesa de projetos que irão reformar o aspecto educacional com a organização de debates e manifestações para alcançar uma escola pública, gratuita e qualificada.

## 2.3 O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

A maioria das vagas nos cursos de graduação, atualmente, ocorre no setor privado, observa-se um esgotamento da expansão nesse setor, principalmente, devido à saturação de mercado e o alto custo da educação superior. Sendo assim, a ampliação das vagas na educação superior pública torna-se necessária para o atendimento da grande demanda de acesso à educação superior (BRASIL, 2007).

A estruturação do ensino superior deverá ser de forma que não haja discriminação dos estudantes menos favorecidos, oferecendo uma formação para a cidadania com diversidade acadêmica. A adesão ao REUNI pelas universidades

federais é voluntária e opcional, sendo que um dos seus princípios é a autonomia universitária de cada instituição para criar e formatar seus projetos de extensão de acordo com a demanda e a realidade local. (BRASIL, 2007; ANDIFES, 2010).

A qualidade almejada para os cursos de graduação concretizar-se-á a partir da adesão dessas instituições ao programa e às suas diretrizes, com a reestruturação curricular dos seus cursos, valorização da flexibilidade e a interdisciplinaridade, diversificação e articulação das modalidades de graduação e pós-graduação, estabelecimento da interface da educação superior com a educação básica conforme orientações da LDB/96 e Diretrizes Curriculares Nacionais, definidas pelo CNE (BRASIL, 2007).

As universidades federais em sua grande maioria em todo o Brasil firmaram com o MEC um compromisso com o objetivo de dobrar o número de alunos sem comprometer a qualidade e priorizando cursos noturnos, formação de professores para a Educação Básica e a superação das desigualdades sociais.

## **2.4 DIRETRIZES E METAS DO REUNI**

As diretrizes do REUNI foram estruturadas em seis dimensões, cada uma com um conjunto de aspectos específicos (BRASIL, 2007):

1. Aumento da oferta de Educação Superior Pública: aumento de vagas de ingresso, principalmente no período noturno; redução das taxas de evasão; e ocupação de vagas ociosas.

2. Reestruturação do Currículo Acadêmico: revisão da estrutura acadêmica almejando a constante elevação da qualidade; reorganização dos cursos de graduação; diversificação das modalidades de graduação, com superação da profissionalização precoce e especializada; implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários normativos; e, se necessário, previsão de modelos de transição.

3. Renovação Pedagógica da Educação Superior: articulação da educação superior com a educação básica, profissional e tecnológica; atualização de metodologias (e tecnologias) de ensino-aprendizagem; previsão de programas de capacitação pedagógica, principalmente no caso de implementar um novo modelo.

4. Mobilidade Intra e Inter-Institucional: promoção da ampla mobilidade estudantil através do aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre cursos e programas, e entre instituições de educação superior.

5. Compromisso Social da Instituição: políticas de inclusão, de extensão universitária e programas de assistência estudantil.

6. Suporte da pós-graduação ao desenvolvimento e aperfeiçoamento qualitativo dos cursos de graduação: articulação da graduação com a pós-graduação: Expansão quali-quantitativa da pós-graduação orientada para a renovação pedagó-

gica da educação superior.

O programa tem como meta alcançar, ao final de cinco anos, contando do início de cada plano: (a) taxa de conclusão média de noventa por cento nos cursos de graduação presenciais; (b) relação de dezoito alunos de graduação por professor em cursos presenciais (BRASIL, 2007).

A relação de dezoito estudantes de graduação presencial por professor fixa-se nas determinações contidas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), no artigo 57 que se refere à carga horária dos professores onde se estima salas com 45 alunos de graduação e carga horária discente de aproximadamente vinte horas semanais (BRASIL, 2007).

O REUNI compreende que as universidades precisam assegurar a reestruturação e a expansão seja realizada com garantia de qualidade acadêmica e com flexibilização curricular nos cursos de graduação permitindo construir e formalizar a mobilidade estudantil; oferta de formação e apoio pedagógico aos docentes da educação superior que permitam a utilização de práticas pedagógicas modernas, uso de tecnologias de apoio à aprendizagem; e a disponibilidade de mecanismos de inclusão social a fim de garantir igualdade de oportunidades de acesso e permanência na universidade pública a todos os cidadãos (BRASIL, 2007).

## 2.5 UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA

O Projeto Institucional e Político-Pedagógico da Universidade Federal do Sul da Bahia, proposto pelo Governo Federal ao Congresso Nacional através do PL 2207/2011 e aprovado pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, onde serão oferecidos 36 cursos de graduação para atender a faixa de 11.000 alunos de graduação e pós-graduação, como fator de desenvolvimento e integração do Sul e Extremo Sul da Bahia.

Pode-se verificar a oferta de vagas nas IES no Sul e Extremo Sul da Bahia no setor privado e público, conforme tabelas abaixo:

Tabela 1: Distribuição da oferta de ensino superior privado na Região Sul da Bahia

MUNICÍPIO	INSTITUIÇÃO	CURSOS	VAGAS
Itabuna	FTC	9	800
	UNIME	9	1.210
Ilhéus	Centro de Ensino Superior de Ilhéus	6	940
	Faculdade Madre Thais	5	600
Ibicaraí	Faculdade Montenegro	4	440
Eunápolis	Unisulbahia	9	900
Santa Cruz de Cabrália	Faculdade Ciências Médicas da Bahia	1	120
Porto Seguro	Instituto Nossa Senhora de Lourdes	6	700
Itamaraju	Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas	4	550
Teixeira de Freitas	Faculdade do Sul da Bahia – FASB	12	1.520
	Faculdade Pitágoras	11	1.540
<b>Região Sul</b>	<b>Totais</b>	<b>76</b>	<b>9.320</b>

Fonte: MEC/INEP – Censo da Educação Superior, 2011.

Tabela 2: Distribuição da oferta de ensino superior público na Região Sul da Bahia

MUNICÍPIO	INSTITUIÇÃO	CURSOS	VAGAS
UESC	Ilhéus	44	800
	Eunápolis	3	140
UNEB	Teixeira de Freitas	6	235
IFBA	Eunápolis	2	130
	Porto Seguro	3	100
IFBaiano	Uruçuca	2	70
<b>TOTAL</b>		<b>60</b>	<b>1.475</b>

Fonte: MEC/TNEP – Censo da Educação Superior, 2011.

É uma realidade a predominância do setor privado em termos quantitativo de vagas na Região, observamos que a rede privada de ensino superior está presente em quase todo o território de abrangência da UFSBA.

A UFSBA terá campi nos municípios de Teixeira de Freitas, Porto Seguro e Itabuna, sede da Reitoria, cada um coordenando uma rede descentralizada de Colégios Universitários. Sua configuração institucional contempla os seguintes princípios: excelência acadêmica; pluralidade pedagógica e flexibilidade, com diversidade metodológica e de áreas de formação; interface sistêmica com a Educação Básica; articulação interinstitucional na oferta de educação superior pública na Região; ampliação do acesso com inclusão social; eficiência, com uso otimizado de recursos públicos; perspectiva de sustentabilidade; impacto no desenvolvimento econômico, social e humano da Região (ALMEIDA FILHO, 2012).

O eixo Político-Pedagógico da UFSBA funda-se em três aspectos: arquitetura curricular organizada em Ciclos de Formação, com modularidade progressiva (oferecendo certificações independentes a cada ciclo); regime letivo quadrimestral, com otimização de equipamentos, instalações, recursos financeiros e gestão de pessoas e carreiras; combinação de pluralismo pedagógico e uso intensivo de tecnologias digitais de ensino-aprendizagem. No Primeiro Ciclo, a formação geral no modelo UFSBA de educação universitária compreende um novo quadrivium: línguas modernas (Português e Inglês, mínimo), informática instrumental (letramento digital e competências conectivas), pensamento lógico-interpretativo (com uso eficiente de estratégias analíticas e retóricas) e cidadania planetária (consciência ecológico-histórica) (ALMEIDA FILHO, 2012).

A entrada se dará de duas maneiras: a) diretamente nos Bacharelados Interdisciplinares (BI), por meio de seleção geral; b) nos Colégios Universitários (CUNI), mediante seleção restrita aos estudantes de escolas públicas conveniadas (ALMEIDA FILHO, 2012).

Os Colégios Universitários serão instalados nas cidades com mais de 20.000 habitantes e com distância superior a 30 km do campus de referência, ofertarão programas metapresenciais de educação superior. O ingresso se dará mediante o

ENEM, exclusivamente para estudantes que tenham cursado todo o ensino médio em escolas públicas dos municípios participantes.

Ressaltamos que a escolha das cidades que irão receber os campi considerou as realidades sociais, educacionais e econômicas da Região – Litoral Sul: Itabuna/Ilhéus, Costa do Descobrimento: Porto Seguro e Extremo Sul: Teixeira de Freitas, relacionando os níveis de dados conectados entre si:

- Perfil sociodemográfico da Região;
- Número de estudantes do ensino fundamental e médio;
- Ausência de cobertura da rede pública de Ensino Superior. (ALMEIDA FILHO, 2012).

A UFSBA apresenta uma arquitetura curricular seguindo modelo aplicado nos países do Hemisfério Norte e Europa com base em três Ciclos de Formação:

#### PRIMEIRO CICLO:

- Bacharelado Interdisciplinar (BI)
- Licenciatura Interdisciplinas (LI)
- Curso Superior de Tecnologia (CST)

#### SEGUNDO CICLO

- Graduação Profissional (GP)
- Formação em Engenharia (FE)
- Formação Artística (FA)

#### TERCEIRO CICLO

- Mestrados Acadêmicos (MAc)
- Doutorados Acadêmicos de Pesquisa (DAc)
- Mestrados Profissionais (MP)
- Doutorados Profissionais

A Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSBA) está sendo concebida para atender às circunstâncias da nova conjuntura econômica e política do Brasil no mundo contemporâneo, bem como às especificidades sociais e econômicas da Região Sul (Litoral Sul, Costa do Descobrimento e Extremo Sul) do Estado da Bahia. Conseqüentemente com o processo de implantação da UFSBA se faz necessário investimento do governo em infraestrutura, sendo assim pode-se perceber que os governos federal e estadual estão mobilizando esforço para a construção da Ferrovia Oeste-Leste, Porto Sul, polos industriais e Parque Tecnológico que implicará diretamente na região do Sul da Bahia, local onde será implantada a UFSBA, logo, ocorrerão demandas de formação, em escala massiva, de quadros profissionais e tecnológicos para o desenvolvimento econômico e humano dessa região, gerando um desenvolvimento local, regional e nacional (ALMEIDA FILHO, 2012).

### 3 CONCLUSÃO

Diante das pesquisas efetuadas constata-se que o Ensino Superior no Brasil teve como referencial o professor Anísio Teixeira, com uma visão futurística na equiparação da educação com países desenvolvidos investidores na busca de conhecimento, pesquisa, destacando nas diversas áreas do saber. O ensino brasileiro sofreu inúmeras transformações a partir dos ensinamentos de Anísio Teixeira, integrando o aluno à sociedade, autoavaliação da personalidade, primava por uma formação integral da criança, rompendo o modelo tradicional.

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI e os Institutos Federais de Ensino Superior – IFES, tem como objetivo atingir novo direcionamento nas Universidades Federais e os IFES. A meta é aumentar o número de vagas nos cursos de graduação, atualmente, há predominância do setor privado, ocorrendo um esvaziamento as Faculdades e diminuindo a sua expansão em razão da saturação do mercado e altos custos das mensalidades. Diante do termo de compromisso das Universidades Federais estipulou que nos próximos cinco anos, aumentaria a taxa de conclusão nos cursos de graduação presenciais e manteria um número de dezoito alunos de graduação por professor nos cursos presenciais.

O aluno interessado em estudar na UFSBA terá duas opções, sendo diretamente nos Bacharelados Interdisciplinares, que é uma seleção geral e os Colégios Universitários (CUNI), que serão instalados nas cidades com mais de 20.000 habitantes e com distância superior a 50 km da cidade em que está localizado o campus, que serão instalados nas cidades de Itabuna, Porto Seguro e Teixeira de Freitas.

A Universidade Federal do Sul da Bahia - UFSBA estará sendo implantada no Sul e Extremo Sul da Bahia para os habitantes com especificidades econômicas e sociais. Os governos federal e estadual estão com investimentos estratégicos, na Ferrovia Oeste-Leste, Porto Sul, polos industriais e Parque Tecnológico, que irá demandar profissionais e tecnólogos especializados para acompanhar o desenvolvimento econômico e humano da região. Propiciando uma infraestrutura capaz de atender toda região do Sul e Extremo Sul da Bahia, criando um ambiente favorável para a implantação da UFSBA.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, Naomar. GUIMARÃES, Joana. BRAGA, Clarissa Bittencourt de Pinho e et al. **Plano orientador institucional e político-pedagógico da Universidade Federal do Sul da Bahia**: minuta 6.0. - Salvador: UFBA, 2012.

BELLO, José Luiz de Paiva. **Educação no Brasil**: a História das rupturas. Pedagogia em Foco. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <<http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb14.htm>>. Acesso em: 11 de maio de 2013.

BOAVENTURA, Edivaldo M. **A construção da universidade baiana**: origens, missões e afrodescendência. Salvador: EDUFBA, 2009.

BRASIL. DECRETO nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - **REUNI**. Brasília. 2007. Disponível em: <<http://www.uftm.edu.br/upload/REUNI/Decreto%20n6096.pdf>>. Acesso em: 11 de maio 2013.

CAVALIERE, Ana Maria. **Educação integral: uma nova identidade para a escola brasileira**. Educação e Sociedade, Campinas, 2002.

GERIBELLO, Anísio Teixeira. **Análise e sistematização de sua obra**, Ed. Atlas, São Paulo, 1977.

LIMA, Hermes. Anísio Teixeira In AZEVEDO, Fernando de e outros. **Anísio Teixeira: pensamento e ação**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1960.

VIEIRA, Ana Paula. **Andifes lança relatório de acompanhamento do REUNI durante a conferência Nacional de Educação**. 2010.







# **O VALOR JURÍDICO DO SILÊNCIO: uma perspectiva luso-brasileira**

**Victor Macedo dos Santos**



# O VALOR JURÍDICO DO SILÊNCIO: uma perspectiva luso-brasileira

Victor Macedo dos Santos<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A construção do raciocínio aqui desenvolvida tem como marco elementar a definição e as peculiaridades da declaração negocial, incluindo a sua ausência em determinados casos, a fim de verificar o valor jurídico atribuído ao silêncio nos ordenamentos brasileiro e português. Concebendo questões pontuais versadas na doutrina e na jurisprudência, bem como pela interpretação das respectivas normas, busca-se conferir validade, ou não, ao aforisma “quem cala, consente”, estruturando-se pelos institutos e teorias essenciais à sua compreensão.

Como premissa básica, percebe-se que a vontade somente adquire relevância jurídica com a sua exteriorização, razão pela qual cumpre verificar quais os efeitos a partir da sua declaração. Para ser relevante deve, ainda, ser a voluntas dotada da consciência do declarante quanto aos efeitos prático-jurídicos que lhe são atinentes. Somente através desta pré-concepção declaratória, com reflexo negocial, é possível afastar a eficácia de declarações não-negociais, como, por exemplo, as não sérias.

As supramencionadas manifestações de vontade podem ser subdividas em declarações expressas, tácitas e silêncio (ausência de declaração negocial). Diante desta classificação, questiona-se: qual o critério utilizado para distingui-las? Todas elas produzem os mesmos efeitos ou há distinção quanto à sua eficácia negocial? Nada obstante a existência de doutrina que opte por diferenciá-las em razão do meio declarativo, não se coaduna como o método mais adequado, pois pode conduzir a equívocos irreversíveis. Saliente-se que, v.g., uma correspondência pode conter exclusivamente uma declaração tácita, embora seja corriqueiramente utilizada para a forma expressa. Quando estabelecida uma forma específica para a manifestação da vontade, o uso de tipo diverso consubstancia a nulidade daquela declaração. Esta consequência já demonstra a cautela que se deve ter quanto à esta subdivisão, porquanto os efeitos jurídicos serem diversos em variadas situações.

Conforme será demonstrado no curso desta análise, o critério que autoriza uma distinção mais adequada destas formas declarativas é o finalístico, pautado

---

<sup>1</sup> Advogado. Mestrando em Ciências Jurídicas (Direito Civil) pela Universidade de Lisboa. Especialista em Direito Civil pela Universidade de Lisboa. Pós-graduado em Direito da Bioética pela Associação Portuguesa de Direito Intelectual/Universidade de Lisboa. Pós-graduado em Direito do Estado pela Universidade Federal da Bahia. Membro da Associação Portuguesa de Direito Intelectual (APDI). Membro do Instituto Brasileiro de Direito de Família (IBDFAM).

no signo comunicativo que deve constituir determinada exteriorização da vontade. Através deste elemento, constata-se se a declaração está destinada a comunicar direta ou indiretamente, ou ainda se tem por fim um calar (por atos e palavras) – desprovido do escopo notificativo –, incluindo-a ou não em uma das mencionadas espécies.

Pela necessidade de sua criteriosa aplicação, merece especial atenção o silêncio, uma vez que traduz socialmente uma aparência de declaração negocial, mas compreende-se como um não fazer e/ou não agir, ao qual não se deve atribuir qualquer valor jurídico. Esta premissa, na perspectiva jurídica, afasta a presunção absoluta retirada do aforisma “quem cala consente”, não incidindo, via de regra, qualquer efeito jurídico no comportamento do indivíduo quando ele opta por calar.

No entanto, não se trata de circunstância absoluta a ineficácia jurídica do silêncio, conforme a possibilidade de concessão de valor declarativo somente quando atribuído pela lei, convenção das partes ou pelos usos, como preceituado pelo art. 218 do Código Civil Português e seguido pelo art. 111 do Diploma Civil Brasileiro. Nestes casos, restritivamente elencados, mantém-se a sua natureza de ausência de declaração negocial, porém lhe é atribuído valor declarativo, ou seja, mera incidência dos respectivos efeitos jurídicos.

O esclarecimento destas questões e de outras que florescem nas trilhas deste estudo contribuem para a elaboração de um panorama acerca do valor jurídico que possui o silêncio nestes dois ordenamentos, tanto o Português como o Brasileiro. No universo jurídico, será que quem cala, realmente consente?

## 2 REFERENCIAL

### 2.1 PRINCIPAIS ASPECTOS DA DECLARAÇÃO NEGOCIAL

Outro caminho não há como seguir senão buscar desvendar, inicialmente, a definição mais adequada da declaração negocial. Tarefa esta que, ab initio, traduz a aparência da facilidade e simplicidade conceitual, pois já devidamente desenvolvida pela doutrina – diante da inexistência de específica previsão normativa no Código Civil Português, neste sentido, tampouco no ordenamento Civil Brasileiro –, mas que, a cada momento, deve ser revisada e ajustada à delimitação epistemológica do tema sobre o qual se pretende discorrer, como será feito neste tópico introdutório. A priori, fundamental distinguir a vontade e a sua manifestação (que integrará o conceito da declaração negocial), haja vista não ser possível equiparar o que permanece no campo subjetivo (interno) com a externalização do elemento volitivo, conhecido através de uma análise objetiva (externa) da emissão de determinada mensagem, seja ela direta ou indireta, ou mesmo proveniente do silêncio (quando admitida a sua valoração jurídica).

O que se pretende elucidar, em verdade, é que deve ser conferido valor ju-

rídico à declaração que sai da esfera intelectual do declarante, e não à vontade que ele pretende exprimir, porquanto não desvinculada da sua psiquê.

A vontade e sua manifestação podem não corresponder. Assim, quando confrontada esta divergência entre o que subsiste no íntimo do declarante e aquilo foi exposto, a solução jurídica transparece peremptória: ao que repousa no campo psíquico, que não se externaliza, não há como conceber a incidência de efeitos jurídicos (salvo a hipótese do silêncio, quando conferido valor jurídico), não tendo, por óbvio, eficácia jurídica e, portanto, não será caracterizada como declaração negocial.

Ou seja, apresenta relevância para caracterizar a declaração negocial a externalização do elemento volitivo, posto que possibilita o conhecimento a quem é dirigida ou pela sociedade (a depender da sua identificação como receptícia ou não), a partir do que seja trazido à lume conscientemente do intelecto do emitente da mensagem.

Ressalte-se que não se pretende defender uma completa desvinculação entre a vontade e sua manifestação, posto que impossível esta dissociação<sup>2</sup>, mas, apenas, verificar que não adianta mantê-la no pensamento, é preciso retirá-la e apresentá-la para que o processo de eficácia jurídica comece a vigorar na relação negocial que está a ser construída<sup>3</sup>.

Esta declaração deve, ainda, ser realizada conscientemente pelo declarante, estando ciente de que se trata de manifestação de vontade juridicamente relevante<sup>4</sup> (consciência de declaração). Para a ciência do Direito é ineficaz o nuda voluntas, pois a eficácia jurídica provém da vontade manifestada, cuja finalidade se assenta no gênero da comunicação<sup>5</sup>.

Além disso, a manifestação da vontade deve ser livre e consciente, porque qualquer obstáculo que não permita que a sua externalização seja concretizada desta forma ingressa no âmbito dos vícios da declaração, descaracterizando a formação da declaração negocial ou inquinando-a com vicissitudes (v.g. erro, dolo, coação e simulação – vontade de ação).

Deste modo, considerar-se-á como declaração negocial a própria manifes-

<sup>2</sup> Salienta, neste sentido, EwaldHörster (2007, p. 439): “Existe uma correlação entre a vontade e a sua manifestação e é natural que os elementos externo e interno coincidam. A sintonia entre manifestação e vontade é o facto regular; quando ela falta, justificam-se as diferenciações feitas. Mas, por via de regra, a declaração negocial é a manifestação da vontade em si.”. A respeito desta relação natural entre vontade e declaração, conferir Flume (1992, pp. 77-79).

<sup>3</sup> No entendimento de Galvão Teles (2002, p. 112) “a vontade que no seu interior se forma não pode permanecer latente, como fenómeno psíquico, tem de ganhar corpo e vulto, projectando-se no mundo sensível, exteriorizando-se.”. Sob esta perspectiva, prossegue também Domingues de Andrade (2003, p. 149). Pondera EwaldHörster (2007, p. 436) que a consciência de declaração “existe quando o declarante tem a consciência de que o seu comportamento ou a sua manifestação (art. 217º, nº1, 1ª e 2ª alternativas) significam uma declaração negocial, num sentido qualquer, ou podem ser entendidos neste sentido. [...] O elemento essencial da vontade de declaração é a consciência de criar uma vinculação jurídica.”. Coadunam, também, com este entendimento Oliveira Ascensão (2003, p. 44) e Mota Pinto (2005, pp. 419 -421).

<sup>4</sup> Sustenta Flume (1992, p. 75) que esta consciência de emitir uma declaração juridicamente relevante se constitui em componente do conteúdo, em abstrato, da própria declaração.

tação de vontade exteriorizada pelo declarante, a partir da qual serão extraídos os efeitos jurídicos para a geração, perfeição e conclusão do ato ou negócio jurídico (por ser dotado de vontade humana)<sup>6</sup>. Em adendo, quando manifestada no âmbito do negócio jurídico, a fim de conceber a sua formação, à declaração de vontade deve ser acrescido o aspecto negocial, sendo insuficiente a isolada presença das demais características.

Cabe, portanto, acrescentar mais um requisito à necessidade de observância de incidência de efeitos jurídicos, sem o qual declarações classificadas pela doutrina como não-sérias poderiam ser aptas a formarem um negócio jurídico, contrariando a verdadeira finalidade do emitente. Deve ser visualizado um “conteúdo negocial” (vontade negocial), ante a possibilidade de manifestação da vontade cujo escopo não seja a formação de um negócio jurídico, às quais não deve ser conferido idêntico efeito<sup>7</sup>.

Somente aquelas externalizações da vontade do declarante que possuam o fim de constituir um negócio jurídico deverão ser caracterizadas como declaração negocial, sendo aptas à incidência da eficácia jurídica negocial. Há que ser constatada uma consciência da declaração negocial, vale dizer, sendo do conhecimento do declarante que a manifestação da sua vontade tem relevância jurídica e pode originar uma vinculação<sup>8</sup> neste sentido. Fala-se aqui em consciência, conhecimento da finalidade desta manifestação, e não em intencionalidade<sup>9</sup>, que se coaduna como elemento subjetivo, dificultando, ou até impossibilitando esta análise.

Neste contexto, um questionamento se levanta: Esta consciência da realização do negócio jurídico se refere aos efeitos jurídicos, práticos ou práticos-jurídicos?

---

<sup>5</sup> Sobre esta finalidade, preleciona Oliveira Ascensão (2003, p.43): “Declaração é o comportamento que tem um fim de comunicação. Começa a manifestar-se a relevância duma finalidade. Esta dá o sentido objectivo da declaração, pois o fim de comunicar é constitutivo da declaração.”.Para Castro y Bravo (1967, p. 65) “la declaración supone expresión, manifestación e comunicación. Para tenerla por tal, se requiere que sea emitida (p.ej., no lo será la carta no enviada o arrojada al cesto de los papeles) y dirigida a comunicar o publicar la voluntad o propósito negocial [...]”.

<sup>6</sup> Neste ínterim, em precisa delimitação conceitual, Pais Vasconcelos(2012, pp. 390-391) considera que a declaração negocial “é um comportamento voluntário que se traduz numa manifestação de vontade com conteúdo negocial feita no âmbito do negócio.”.

<sup>7</sup> Esclarecedor, neste ponto, o exemplo de Oliveira Ascensão (2003, p. 91): “Está-se a proceder numa instituição de beneficência a uma recolha de roupas para sinistrados. Alguém entra casualmente, pensa que trata da sila do vestuário e entrega o sobretudo. Doou-o? Aqui a exteriorização é voluntária, mas o sujeito não quer fazer a declaração que aparenta. Não tem a intenção de emitir uma declaração negocial, ou pelo menos a declaração negocial que aparenta. Falta um segundo elemento que deve concorrer para a vontade no negócio jurídico. E esse elemento é igualmente essencial. Quando assim acontece, a consequência é a inexistência do negócio, dada a falta de uma componente mínima da acção negocial (art. 246)”. Objetivamente, trata-se da inexistência da vontade negocial, ou seja, o conteúdo negocial da manifestação de vontade. O Professor ainda prossegue (2003, p. 94) afirmando a possibilidade de criar um princípio geral, de que sempre que houver falta de consciência e vontade de emitir uma declaração negocial, o negócio é inexistente”. Também apresentam a definição de declaração negocial revestida por estes elementos Domingues de Andrade (2003, p. 122) e Mota Pinto (2005, p. 420).

Os primeiros aludem ao conhecimento total dos efeitos jurídicos que decorrem da vinculação pretendida, o que se afigura praticamente impossível, porquanto permitir-se-ia a emissão de declaração negocial apenas aos experts em determinada matéria ou tipo de negócio jurídico. Os efeitos práticos correspondem à necessidade simples de o declarante ter consciência das consequências práticas gerais decorrentes do negócio, sem a necessidade de saber quaisquer consequências jurídicas que decorrem daquela relação<sup>10</sup>. Em terceiro lugar, há, ainda, os efeitos práticos-jurídicos, dos quais se exige que à consciência dos efeitos práticos se some a vontade de submeter a sua manifestação à vinculação da ordem jurídica<sup>11</sup>, uma consciência de que a exteriorização da vontade acarreta efeitos jurídicos, independente de saber quais são, postando-se numa posição de leigos, e não como juristas.

Neste breve estudo, adota-se a teoria dos efeitos prático-jurídicos<sup>12</sup>, tendo em vista que a exigência de consciência total e específica dos efeitos jurídicos do negócio pelo declarante, mesmo que mínimos, pode impossibilitar a identificação de uma declaração evidentemente negocial, considerando suficiente que o declarante possua consciência das consequências práticas do negócio e da sua vinculação à ordem jurídica, correspondendo, por conseguinte, à compreensão como vinculativa desta manifestação da vontade.

A declaração negocial deve, portanto, preencher os retromencionados requisitos<sup>13</sup>, passando a ser composta por uma manifestação de vontade livre e con-

---

<sup>8</sup> Apresenta estes requisitos Ewald Horster (2007, p. 276), quando preleciona: “A consciência (ou vontade) de declaração (Erklärungswille ou Erklärungsbewusstsein) existe quando o declarante tem a consciência de que o seu comportamento ou a sua manifestação (art. 217º nº 1, Iª e 2ª alternativas) significam uma declaração negocial, num sentido qualquer. O declarante saber, portanto, que o seu agir, o seu comportamento, tem uma relevância jurídica. O elemento essencial da vontade de declaração é a consciência de criar uma vinculação jurídica. A vontade negocial (Geschäftswille) é a vontade dirigida a um determinado efeito, portanto a vontade de concluir um negócio específico (p.ex. comprar uma determinada mercadoria e não outra), é a vontade dirigida a um negócio jurídico concreto incidindo sobre um determinado objecto.” Neste mesmo sentido, acrescenta Marcos Bernardes de Mello (2012, p. 183): “[...] A consciência deve ser da manifestação em si, não do específico conteúdo jurídico dessa manifestação, ou das consequências jurídicas desta conduta.”

<sup>9</sup> Assim, excluindo o tratamento da intencionalidade, preleciona Bernardes de Mello (2012, p. 182): “A exigência da consciência da vontade não significa que o figurante (=aquele que exterioriza a vontade) precise manifestá-la com a ciência e a intenção de que está praticando um ato jurídico.”

<sup>10</sup> Coaduna com esta posição Castro Mendes (1998, p. 146), quando enuncia: “Esta a ideia que nos parece mais curial, quanto ao comum dos negócios jurídicos. Apenas se exige que as partes tenham a consciência e a intenção do sentido prático geral do negócio. Assim, aquele que se associa com outros num contrato de sociedade tem de ter a consciência e intenção de se associar, na ideia comum a isso ligada; não é evidentemente necessário que esteja perfeitamente ciente de todas as características inerentes à posição de sócio.”

<sup>11</sup> Este é o posicionamento de Domingues de Andrade (2003, p. 30), nos seguintes termos: “A posição que perfilhamos, e que tem a seu favor, hoje em dia, os mais autorizados tratadistas da doutrina dos negócios jurídicos, segue uma linha entre as duas orientações precedentes, podendo talvez dar-se-lhe o nome de teoria dos efeitos prático-jurídicos. [...] diremos que é suficiente dirigir-se tal vontade aos efeitos imediatos e fundamentais do negócio, e que, por outro lado, não é mister que os declarantes tenham acerca desses efeitos uma representação clara de juristas, sendo bastante uma representação global prática (ENNECCERUS) – uma representação de leigos.”

ciente<sup>14</sup>, com conteúdo negocial, direcionada à realização de um negócio jurídico. Assim considerada, a declaração negocial ainda pode apresentar várias formas de emissão e alcance da mensagem pelo declaratório, sendo tradicional e positivamente adotada (inclusive pelos Códigos Civis Português e Brasileiro) a subdivisão em declarações negociais expressa e tácita, havendo doutrina que considere possível, ainda, a presumida e a ficta, mas que, pelo desuso, prescindem da sua abordagem neste trabalho.

## EXPRESSA

Considerando-se como mais adequado formato metodológico para elucidar as formas de declaração negocial – simultaneamente distinguindo-as –, o presente tópico apresenta as reflexões necessárias acerca das declarações expressa e tácita, optando por versar posterior e isoladamente acerca do silêncio, uma vez que se trata de ausência de declaração de vontade.

Nada obstante a explícita previsão no texto do Código lusitano (o que não ocorre em nosso ordenamento), conceituando a declaração expressa como aquela “feita por palavras, escrito ou qualquer outro meio directo de manifestação da vontade” (art. 217, n. 1, primeira parte, do CCP), deve ser realizado esforço interpretativo para retirar da norma a sua finalidade, bem como correlacionar o dispositivo com outros enunciados normativos integrantes do respectivo sistema jurídico, no exercício constante do labor hermenêutico sistemático, essencial à operacionalização do Direito.

A declaração expressa não pode ser caracterizada, como se costuma proceder, a partir do meio declarativo utilizado para expressar a vontade do declarante. Não há identificação plena entre a manifestação da vontade de forma escrita ou verbal e a declaração expressa, podendo-se vislumbrar hipóteses em que a declaração tácita também se apresenta por um destes formatos. Esta breve constatação perfaz-se suficiente para rechaçar a suposta indissociável ligação entre o formato declarativo e a classificação da declaração.

12 Segue-se o entendimento de Flume (1992, p. 75), exemplificando o seu posicionamento ao considerar que a vontade negocial de um comprador num contrato de compra e venda seria comprar a coisa por um preço determinado.

13 Ewald Hörster (2007, p.436) subdivide este elemento subjetivo em outros três: “O elemento subjectivo da declaração negocial, a vontade, costuma ser subdividido em três sub-elementos: a vontade de acção, a vontade (ou consciência) de declaração e a vontade negocial.”

14 Conforme preceituado por Bernardes de Mello (2012, p. 181): “Com efeito, para compor suporte fático suficiente de ato jurídico a exteriorização da vontade há de ser consciente, de modo que aquele que a declara ou manifesta deve saber que a está declarando ou manifestando com aquele sentido próprio”. E, prosseguindo, exemplifica: “Por essa razão é que um indivíduo que, comparecendo a um leilão, em localidade cujos usos desconhece, exprime, involuntariamente, gesto que significa lance (por exemplo: acena com a cabeça para cumprimentar uma pessoa conhecida que identificou na plateia), não está, efectivamente, ofertando. A inexistência da vontade negocial, na sua manifestação, leva à inexistência do ato.”

O traço que irá distingui-la em expressa ou tácita (utilizando um conceito amplo de declaração de vontade<sup>15</sup>) reside na finalidade revelada pela externalização do elemento volitivo<sup>16</sup>. Em relação à expressa, sobreleva-se o escopo em tornar do conhecimento do receptor da mensagem a declaração emitida, condizente com o fim direto de comunicar algo<sup>17</sup>. Este entendimento não se extrai somente da construção doutrinária<sup>18</sup>, mas, também, da interpretação do próprio art. 217º, que enuncia as formas que permitem alcançar este desiderato, identificando como mecanismos deste meio declarativo quando funcionalizada por “escrito”, “palavras” ou, ainda, por “qualquer meio directo de manifestação da vontade”. A manifestação será destinada diretamente a notificar à contraparte a vontade que o emissor pretende dar a conhecer.

Não se considera essencial haver uma ação, uma atividade positiva do declarante (escrita, verbal ou por qualquer outro meio direto), para caracteriza-la como declaração expressa, existindo manifestações que decorrem de uma atuação omissiva, mas que se destinam evidentemente a informar diretamente à alguém ou à uma pluralidade de receptores da mensagem qual a vontade de quem declara.

Como exemplo de declaração expressa por atuação omissiva (através de um atividade negativa do agente), identificam-se os atos que determinado sujeito deliberadamente deixa de praticar – quando podia ou devia –, em virtude do conhecimento prévio de que o seu comportamento omissivo informará diretamente (à alguém ou à uma pluralidade de pessoas) a sua vontade em relação a determinado negócio jurídico<sup>19</sup>.

Nestas hipóteses, o conhecimento prévio do valor declarativo da conduta negativa

---

**15** Aqui não se distinguem as declarações das atuações ou negócios de vontade, em virtude da semelhança dos efeitos decorrentes do seu tratamento jurídico.

<sup>16</sup>Mota Pinto (1995, pp. 479-486) se utiliza do critério da direção dos meios declarativos para distinguir as declarações em expressas ou tácitas. Pautado no critério finalístico, esclarece esta distinção o Acórdão do STJ (PT) de 22 de Setembro de 2005, rel. Oliveira Barros: “As declarações expressas, finalisticamente dirigidas à expressão ou à comunicação de um certo conteúdo, são meios directos de expressão, enquanto as declarações tácitas, como compreensão de um sentido ou de um conteúdo implícito num comportamento, são meios indirectos de expressão.”

<sup>17</sup> Segundo o Pais Vasconcelos (2012, p. 395): “A declaração negocial é uma ação final. Como tal, o comportamento declarativo deve ser entendido no quadro da intencionalidade e da finalidade que o impulsiona. Assim, deve ser entendido como declaração expressa o comportamento finalisticamente dirigido a exprimir ou a comunicar algo.” Exemplificando, salienta Castro y Bravo (1967, p. 66): “[...] en el caso del puesto de periódicos, del que el público los coge y paga sin decir palabra, no habrá «un negocio omissivo» o una «conducta omissiva», e identificable al silencio, como «inercia absoluta». La puesta a la venta y la colocación de las monedas tienen socialmente sentido de declaración expressa (expressiva) de la voluntad de vender o de comprar.” Já Betti (2000, pp. 123-124) faz uso do signo comunicativo para diferenciar as duas formas de declaração negocial, sendo expressa aquela que tem a finalidade de fazer conhecer um determinado conteúdo por quem lhe interessa, e tácita aquela que não possui esta função, mas a dedução necessária e unívoca a vincula a certos interesses. Neste aspecto distintivo por sinais, também é o entendimento de Roppo (2009, p. 93).

<sup>18</sup>Ewald Hörster (2007, p. 277) conceitua a declaração expressa da seguinte forma: “Uma declaração expressa é portanto uma manifestação directa da vontade. Ela destina-se, unicamente ou em primeira linha, a exteriorizar certa vontade negocial (art. 217, nº. 1, 1ª alternativa).”

é fundamental, pois permite diferenciar a forma de declaração – podendo tácita ou mesmo ausência de declaração negocial (silêncio), no caso de inexistência desta informação (às partes – declarante e declaratário) precedente –, considerando-a como ato direto de comunicação se presente este aspecto antes da sua emissão. Em suma, a convenção antecipada transforma o fato negativo em positivo, pois a omissão considerar-se-á como declaração expressa<sup>20</sup>.

Especificamente, possuiria a abstenção de agir a finalidade evidente de informar diretamente ao declaratário a vontade negocial do omissor, posto que conhecido com antecedência o valor declarativo que possui o ato negativo, não se reconhecendo como fatos concludentes, dos quais se retira indiretamente a vontade de formar o negócio jurídico, como se observa na declaração tácita, cuja omissão independe desta consciência prévia.

---

<sup>19</sup> Exemplifique-se: B tem interesse em adquirir um notebook de A, pois se trata de equipamento de alta qualidade, necessário para o exercício de uma actividade para a qual B fora recentemente contratado, sendo pré-requisito para a mesma possuir laptop. Entretanto, como se trata de produto usado, necessita realizar antes alguns testes para verificar o normal funcionamento da máquina, para que não apresente problemas quando estiver executando a referida atividade. A, que coincidentemente necessita vender o referido computador portátil para realizar o pagamento da sua hospedagem no Brasil, onde passará os próximos 04(quatro) meses, embarcando para este país em 15(quinze) dias, faz a seguinte proposta para B: “Entrego-te o notebook para que possa constatar que o mesmo se encontra em perfeito estado, não apresentando defeito algum, devendo o período de testes perdurar por quinze dias. Assim, convencionamos que: caso deseje proceder a aquisição do computador portátil, basta não restituir o equipamento, nas 48 (quarenta e oito) horas após o termo final do período de testes; se, porventura, não houver interesse em adquiri-lo, deve devolvê-lo até as mesmas 48 (quarenta e oito) horas após o prazo mencionado. O pagamento deve ser realizado em até 30(trinta) dias após o término do prazo para a realização de testes.” Após a realização dos testes, ao constatar que o notebook se encontrava em perfeito estado, B não devolveu o equipamento ao vendedor, concluindo o negócio jurídico. Houve uma declaração tácita ou expressa de B? Considerando que a finalidade de declarar diretamente a vontade utilizada por B, abstenção de se comunicar com A, sem devolver a respectiva mercadoria, demonstra-se expressamente a sua vontade em adquirir o aparelho, conferindo valor declarativo expresso à sua omissão volitiva, tornando-o fato positivo, porquanto existente convenção prévia entre as partes quanto à esta consequência da conduta negativa. Esta atuação está devidamente autorizada pelo art. 217º, n. 1, do Código Civil, posto que se trata de um “meio directo de declaração de vontade”. Neste sentido, também se posiciona Domingues de Andrade (2003, p. 136). Conforme preleciona, ainda, Érico Andrade (2008, p. 107): “No caso de as partes convencionarem em contrato que o silêncio implica em determinada consequência jurídica, o silêncio, então, é tomado como declaração de vontade expressa. Aqui figuraria o silêncio como forma de declaração expressa da vontade, indicando a direção do querer, pois se trata de manifestação de vontade expressada em querer anterior (a vontade negocial que ajustou efeito ao silêncio). O silêncio nesse quadro, segundo Cabral de Moncada, deixa de interessar como silêncio propriamente dito, ou fato negativo, e passa a interessar como fato positivo, de querer negocial expresso, traduzindo manifestação ou declaração de vontade expressa.” Em semelhante exemplo, com convenção prévia do valor declarativo da omissão entre as partes, Castro Mendes (1979, p. 129) caracteriza dada hipótese como declaração tácita, posição com a qual ousamos discordar, pela finalidade da conduta de comunicar a vontade diretamente à contraparte, declarando-a pelo não agir. Há doutrina (com a qual não concordamos) que, de outro modo, entende este exemplo como valor declarativo do silêncio.

<sup>20</sup> Pais de Vasconcelos (2012, p. 395) define as declarações expressas como “finalisticamente dirigidas à expressão ou à comunicação de um certo conteúdo, são meios directos de expressão”.

## TÁCITA

No que se refere à declaração tácita, conforme anteriormente salientado, o principal aspecto distintivo da manifestação expressa da vontade negocial é o caráter indireto pelo qual a respectiva comunicação é emitida pelo declarante (*facta concludentia*)<sup>21</sup> ao(s) receptor(s) da mensagem. No entanto, este comportamento concludente não se confunde com a própria declaração tácita, pois apenas compõe o seu elemento objetivo<sup>22</sup>, sem se sobrepor ao componente subjetivo. O dispositivo legal do Código Civil Português conceitua como sendo identificável “quando se deduz de factos que, com toda a probabilidade, a revelam”. Em princípio, partiremos para a sua caracterização desta disposição do art. 217º, n. 1, segunda parte, daquele Diploma Civil.

Levando em consideração o critério finalístico utilizado para conceituar a declaração expressa, aplicando-o à declaração tácita, será esta verificada quando não possuir o fim direto de comunicar algo ligado ao conteúdo do negócio jurídico, identificando a declaração pela concludência do comportamento que apresente indícios desta vontade, assimilando-se indiretamente a declaração negocial por uma análise objetiva (critério interpretativo do art. 236º do Código Civil). São, desta forma, meios declarativos com finalidade de comunicação indireta da vontade negocial<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Preceitua Carvalho Fernandes (2007, p. 226) que “para haver declaração tácita basta que o declarante haja praticado factos dos quais se possa deduzir, com segurança, a vontade provável de ele emitir certa declaração. Os factos de que a vontade se deduz, na declaração tácita, chamam-se factos concludentes (*facta concludentia*).”

<sup>22</sup> Assim, preceitua Mota Pinto (2009, p. 517) que “se deve sobretudo evitar a confusão entre a concludência do comportamento, como respeitante ao elemento objectivo da declaração negocial [...]”. Neste ponto, destaca o autor (2009, p. 517) que o critério interpretativo será o mesmo utilizado para a declaração expressa, salientando que “o critério para averiguar a existência de uma declaração “tácita” é o mesmo – ou seja, e segundo a regra consagrada no artigo 236º, nº1, do Código Civil português (e que reputamos preferível em geral), que o ponto de vista interpretativamente relevante é o do „declaratório normal colocado na posição do real declaratório□”.

<sup>23</sup> Concebe-se a sua essência no caso evidenciado no Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa (TRL) de 25 de Setembro de 2012, rel. Rijo Ferreira, in verbis: “Tendo o Autor exercido a actividade de técnico de contas da Ré, coligindo a diversa documentação e apresentando, regular e periodicamente, as declarações devidas à administração, sem qualquer oposição da Ré, que pacificamente beneficiou dessa actividade, a qual, pela sua própria natureza, não podia ignorar, evidencia-se por parte desta que quis que tal actividade ocorresse e, consequentemente, que há uma tácita emissão de uma declaração negocial.”. Acentua Mota Pinto (2005, p. 423) que “resulta claramente da formulação legal que a inequívocidade dos factos concludentes não exige que a dedução, no sentido do auto-regulamento tacitamente expresso, seja forçosa ou necessária, bastando que, conforme os usos do ambiente social, ela possa ter lugar com toda a probabilidade.”

<sup>24</sup> Na definição de Ewald Hörster (2007, p. 434): “Uma declaração tácita é portanto uma manifestação indirecta de vontade que se baseia num comportamento concludente do declarante. O comportamento destina-se principalmente (ou simultaneamente) a um outro fim, mas permite a conclusão no sentido da existência de uma dada vontade negocial.”. Em termos claros encontra-se a definição trazida no Acórdão do TRL de 02 de Março de 2010, rel. Pires Robalo, afirmando que a “declaração tácita é constituída por um “comportamento do qual se deduz com toda a probabilidade a expressão ou a comunicação de algo, embora esse comportamento não tenha sido finalisticamente dirigido à expressão ou à comunicação daquele conteúdo.”.

A atuação volitiva do declarante direciona-se a outros fins, que não precipuamente aqueles destinados a informar a outrem a sua vontade negocial<sup>24</sup>. Cobre-se com um véu a verdadeira finalidade da conduta, fazendo-se imprescindível retirá-lo para compreender qual a vontade do emissor, sendo este o motivo de ser uma manifestação da vontade por via indireta, oblíqua, porque os atos do declarante não tem como objetivo principal o fim de comunicar a alguém determinada vontade<sup>25</sup>. Apesar de constatada a existência de uma declaração negocial por via da análise dos fatos que revelarão o sentido negocial de determinado(s) comportamento(s) (ou mesmo sua abstenção), devem ser estes “significantes”, “positivos” e “inequívocos”<sup>26</sup>, sob o fundamento de evitar uma amplitude desarrazoada da identificação como declaração tácita de qualquer fenómeno jurídico, até alguns que sequer possuem conteúdo negocial<sup>27</sup>.

Os pressupostos enunciados decorrem de orientação jurisprudencial e construção doutrinária, haja vista a disciplina normativa lusitana (sem correspondência no arcabouço normativo brasileiro) apenas requisitar que sejam fatos que “com toda a probabilidade” revelem a vontade. Não exige aquela norma toda a rigidez que a jurisprudência e a doutrina entendem essencial, porém, estes requisitos são de grande valia para conferir uma maior segurança jurídica, precavendo a interpretação em sentido diverso, conducente à identificação como declaração tácita onde sequer existiria vontade negocial, aplicando-se erroneamente a tais casos a respectiva disciplina específica<sup>28</sup>.

Por isso, é necessário ter cautela na investigação dos comportamentos do emissor da mensagem, para que somente sejam consideradas como declarações negociais tácitas aquelas que verdadeiramente possuem esta natureza.

Outro ponto a ser destacado com relação à declaração tácita reside na ne-

<sup>25</sup>De forma simplificada, elucida Castro Mendes (1998, p. 112) o critério distintivo entre as declarações expressa e tácita: “A declaração que é feita por qualquer modo que, segundo as regras convencionais (na sociedade ou inter partes), tem por finalidade primária a de transmitir um conteúdo de pensamento, diz-se declaração expressa. [...] A declaração que é feita mediante factos que, tendo como finalidade primária algo de diferente, no entanto permitem deduzir com toda a probabilidade uma vontade funcional ou negocial, chama-se declaração tácita.”

<sup>26</sup> Conforme construção doutrinária realizada por Menezes Cordeiro (2011, p. 543), ao analisar Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça: “O Supremo, em acórdão de 5-Nov-1997, veio explicitar a ideia: os comportamentos requeridos pela declaração tácita terão de ser significantes, „positivos” e „inequívocos”. Na determinação de uma declaração tácita há que atender aos usos e ao ambiente social onde ocorram os factos.” Betti (2000, p. 124) considera o valor concludente como idoneidade do indício que justifica uma dedução segura e inequívoca.

<sup>27</sup> Acerca da necessidade de denotar convicção dos fatos que indirectamente externalizam a vontade do declarante, que o faz de forma tácita, elucida MartínezGallego (2000, p. 78): “Las características que, por tanto, tales hechos han de reunir para ser considerados como declaraciones tácitas de voluntad contractual, es que sean concluyentes, inequívocos, evidentes y claros, de modo que de ellos se desprenda, sin duda posible, una sola interpretación: la voluntad del destinatario de la oferta de aceptar la misma.”

<sup>28</sup> Diverge, neste sentido, quanto à necessidade de serem os factos concludentes inequívocos, Rui de Alarcão (1959, p. 239), quando preleciona: “Isto posto, melhor seria dizer que a declaração tácita se deduz dos factos concludentes com toda a probabilidade ou com probabilidade bastante, do que falar em inequívocamente em necessariamente.”

cessidade de obediência à forma requisitada pelo negócio jurídico ao qual se refere esta declaração (art. 217º, n. 2, do CCP). Para tanto, cumprindo com o que solicita o correlato dispositivo legal, os fatos concludentes que indicam a existência de uma declaração negocial indireta devem observar, também, a forma essencial ao competente negócio jurídico.

Não é porque a declaração de vontade ocorre por via indireta que lhe será dispensada a exigência da forma, quando seja esta requisitada pela especialidade do negócio jurídico em causa ou mesmo estipulado conjuntamente com a contraparte. Sendo assim, independentemente de ser o negócio jurídico formal ou informal, é possível a declaração negocial ser expressa ou tácita (salvo determinação legal ou convenção das partes em sentido contrário, que predetermine a manifestação exclusivamente expressa)<sup>29</sup>, sendo valoradas equitativamente, uma vez que o requisito da forma exigido pressupõe o atendimento por qualquer um dos tipos<sup>30</sup>, evitando tratamento desigual pela opção em adotar um em detrimento do outro (princípio da liberdade declarativa – previsto nos arts. 217º/1, primeira parte, e 219º do CCP<sup>31</sup>).

Sob estes fundamentos, bem como por expressa previsão legal, a exigência da forma como essencial ao negócio jurídico não se considera um óbice à opção pela declaração negocial tácita, devendo a escolha ser facultada ao declarante, quando não imposta por lei, e valorada igualmente, tanto pelo ordenamento jurídico como pelas partes.

Como visto, o que distingue estes dois tipos de declaração, expressa e tácita, é a finalidade comunicativa da expressão de vontade do declarante, que se perpetra direta ou indiretamente. Ademais, não se deve buscar reconhecer a vontade que

<sup>29</sup> Acerca da compatibilidade entre a exigência de forma e a declaração tácita, disciplina Rui de Alarcão (1959, pp. 239-240): “[...] Ora não parece que haja incompatibilidade entre a exigência de forma e a possibilidade de a respectiva declaração se fazer tacitamente. Desde que os facta concludentiase mostrem revestidos da forma exigida, a declaração, embora tacitamente feita, nem por isso deixará de ser formal.” EwaldHörster (2007, pp. 439-440) comenta os casos excepcionais em que não se aplica este princípio, porquanto exigida a forma declarativa expressa.

<sup>30</sup> Este é o entendimento de Menezes Cordeiro (2011, p. 544), quando estabelece: “A natureza formal de uma declaração não impede que ela seja tacitamente emitida; como dispõe o artigo 217º/2 do Código Civil, requer-se, então, que a forma prescrita tenha sido observada quanto aos factos de que se deduz a declaração em causa.”

<sup>31</sup> Visualiza-se a aplicação deste princípio pelo STJ (PT) no Acórdão de 11 de Janeiro de 2011, rel. Moreira Alves, ao considerar que: “I - De acordo com o art. 595.º, n.º 1, al. a), do CC, para que a assunção de dívida seja válida é necessário o consentimento do credor e, por isso mesmo, tal como diz o preceito, o acordo entre o antigo e o novo devedor deve ser ratificado pelo credor. II - Como a lei não exige que essa ratificação seja expressa, deve aceitar-se a ratificação tácita, nos termos do art. 217.º, n.º 1, do CC, i.e., quando se deduz de factos que, com toda a probabilidade, a revelem.” Também neste sentido o Acórdão de 31 de Março de 2011, rel. Serra Baptista, ao dispor que “A declaração negocial, na compra e venda de bens móveis, pode ser expressa ou tácita. Tendo, em princípio, uma e outra o mesmo valor.” Esclarecedora a lição de Vieira (2009, p. 23): “O art. 219º consagra a regra da consensualidade. Segundo esta regra, na falta de preceito legal impondo uma forma particular para a declaração negocial, o negócio jurídico pode ser validamente celebrado por qualquer forma.”

adormece no íntimo do agente, posto que seria um retrocesso adotar este caminho subjetivista.

De igual modo, não se confere respaldo à tentativa de distinção pelo meio utilizado para a expressão da vontade. Enfim, cumpre optar pelo fim ao qual se destina a declaração negocial e, do ponto de vista reflexo, observar como foi alcançado o conhecimento da vontade pelo receptor da mensagem declarativa<sup>32</sup>, numa perspectiva objetiva externa (conforme o critério interpretativo bem delineado pelo art. 236º do CCP). Ou seja: deve ser analisado todo o processo formativo, desde a sua exteriorização até a recepção (ou conhecimento) pelo declaratário.

## 2.2 AUSÊNCIA DE DECLARAÇÃO NEGOCIAL (O SILÊNCIO)

O silêncio é o “nada jurídico”<sup>33</sup>. Não há como falar em exteriorização da vontade quando se trata do silêncio, justamente porque em relação a este inexistente qualquer manifestação neste sentido. Encontra-se vinculado ao estudo das declarações negociais pela necessidade de afastá-lo da caracterização como um destes tipos.

O silêncio nada mais é do que a ausência de qualquer vontade externalizada, não podendo ser considerado uma declaração negocial, incapaz, por conseguinte, de produzir efeitos jurídico-negociais, a par de perfectibilizar negócios jurídicos, tampouco funcionando como signo comunicativo a declaratários determinados ou indeterminados<sup>34</sup>.

A aparência que se denota de uma análise perfunctória do silêncio é a de que se trataria este de um “não falar” ou “não fazer”<sup>35</sup> relevante. Entretanto, não se resume à esta simples roupagem<sup>36</sup>. Estas duas situações podem também ser encontradas em hipóteses de declarações negociais expressas ou tácitas, não sendo este requisito suficiente para identificar o que se deve compreender como o silêncio jurídico, principalmente em sua faceta negocial.

---

<sup>32</sup> Como afirma Betti (2000, p. 268-269): “O critério discriminador entre as duas formas [de declaração] [...] tem carácter puramente objectivo e consiste na diversa recognoscibilidade, que é directa numa e indirecta na outra. Pretende-se encontrá-lo na idoneidade e finalidade do processo de expressão adoptado para a função manifestativa ou comunicativa: idoneidade e destino a avaliar de acordo com o costume social [...]. É directa a recognoscibilidade, e explícita a manifestação, quando se produz – não importa se intencionalmente ou não – por meio de sinais que, na prática social ou por convenção das partes, desempenham a função de dar a conhecer um determinado conteúdo preceptivo àqueles a quem interessa (a linguagem falada ou escrita é o meio principal, mas não exclusivo, podendo, também, bastar, para essa missão, sinais, gestos e atitudes silenciosas)”.

<sup>33</sup> Domingues de Andrade (2003, p. 138), com esteio em Cariota-Ferrara, pondera: “O silêncio só por si é, sem dúvida, um facto incolor, equívoco, como tal absolutamente insignificativo.”.

<sup>34</sup> Se fosse possível a produção de feitos jurídicos decorrente do silêncio, poderia ser perpetrado o equívoco previsto por Domingues de Andrade (2003, p.135): “Se o simples silêncio envolvesse aceitação, qualquer pessoa estaria em condições de, dirigindo a outrem uma proposta negocial, obriga-lo a falar ou a agir no sentido de lhe patentear a não-aceitação da proposta, ou então a cumprir o negócio. Qualquer pessoa poderia a seu talento impor a outra as obrigações correspondentes. Poderia aproveitar-se do acanhamento, da distração, da pouca diligência da outra – ou da multiplicidade dos seus afazeres – para lhe extorquir negócios vantajosos.”.

Muito mais do que a simplicidade de preencher este conceito com a inação ou não verbalização, devemos partir do pressuposto da cognoscibilidade, para saber se existiu um ato de comunicação, apto valorá-lo como declaração negocial ou não. Caso inexistente comunicação em qualquer sentido pelo “suposto declarante” estar-se-á diante de uma situação de silêncio<sup>37</sup>.

Em regra, não há como se extrair do silêncio qualquer efeito jurídico, uma vez que não se retira eficácia do nada jurídico. Consagra-se, até mesmo, possível a existência de uma vontade, mas que adormece na psiqué do sujeito, sem ser exteriorizada e, por esta razão, produzir consequências jurídicas<sup>38</sup>. Como somente incidem os efeitos jurídicos quando a voluntas alcança o universo exterior, retirando-se do campo interno, subjetivo, à vontade que permaneça no pensamento do ser não se vinculam consequências jurídicas, não sendo o silêncio uma hipótese de exceção à esta regra.

Não se deve confundir o silêncio, também, com a omissão. Esta é um não agir voluntário, pelo qual o sujeito deixa de adotar determinada conduta no momento em que podia ou devia agir<sup>39</sup>. Quanto ao silêncio, é apenas um calar em situação de neutralidade. A omissão configura uma projeção da vontade, somente podendo ser equiparada ao silêncio pelo modo de externalização da vontade, concernente na sua não manifestação<sup>40</sup>.

Somente se confere ao silêncio valor de meio declarativo quando “atribuído por lei, uso ou convenção das partes” (art. 218º do CCP e art. 111 do CCB), ou seja, excepcionalmente. A partir destas circunstâncias concorrentes, o silêncio obtém a feição de signo de declaração<sup>41</sup>, em que pese a conservação da sua natureza jurídica.

Diversamente do aforisma que preceitua “quem cala consente” (derivado

<sup>35</sup> Conforme versa Oliveira Ascensão (2003, p. 37): “Aparentemente, o silêncio seria ainda uma exteriorização ou um comportamento: consistiria em «não falar». Seria portanto sempre uma conduta pela qual se projectariam fins na realidade exterior. Mas não é assim. Juridicamente o silêncio não é não falar, é não se manifestar.”.

<sup>36</sup> Exemplifique-se: Marcos e Paulo conversam sobre um determinado assunto, e em determinada pausa Paulo oferece a Marcos a aquisição de um produto. Sem resposta deste, pouco tempo depois retomam a conversa sobre a matéria anterior. Não houve qualquer manifestação expressa de Marcos quanto à aceitação ou recusa à proposta feita por seu amigo, tampouco se considera possível extrair das circunstâncias da situação, dos atos e dos fatos uma resposta positiva ou negativa. Neste caso, Marcos silenciou sobre a proposta feita por Paulo, inexistindo qualquer manifestação de vontade a este respeito, mas, não deixou de falar ou agir, mas o fez sem qualquer destinação (direta ou indireta) ao negócio jurídico. Trata-se de hipótese de silêncio, na qual não se menciona um não falar ou não agir, porém, de onde não se produz nenhum efeito jurídico relativo à conduta em apreço. Semelhante exemplo é dado por Oliveira Ascensão (2003, p. 38).

<sup>37</sup> Conforme preceitua MartínezGallego (2000, p. 81): “El silencio supone inactividad y, por tanto, ausencia de hecho positivo concluyente; silencio es omisión de declaración y como tal no supone significación objetiva alguna. Consecuentemente, se propugna como principio general que el silencio o la falta de actuación de quien no puede ser considerado aún eventual aceptante no puede considerarse como una manifestación positiva de voluntad que lo vincule contractualmente.”.

<sup>38</sup> Afirma Domingues de Andrade (2003, p. 128): “Destes elementos – interno e externo – o mais importante é o último, porque onde ele não existir não se poderá falar sequer de negócio jurídico.”. Para Ewald Hörster (2007, p. 435), “o que está em causa, no caso do silêncio, não é a ausência da vontade, é a ausência da manifestação desta.”.

do preceito do Direito Canônico “qui tacet, consentire videtur”), quando se trata da ausência de declaração negocial, quem cala não consente, nem rejeita<sup>42</sup>. Quem cala (tanto em palavras como em atos), em verdade, opta por não emitir qualquer declaração de vontade, por não declarar nada, não podendo, assim, ser considerado este silêncio como aceitação ou rejeição, salvo as exceções trazidas pelo supramencionado dispositivo legal. O silêncio somente possuirá valor declarativo, portanto, quando existente causa anterior ou concomitante que permita conferir esta valoração, sejam estas circunstâncias a própria lei, os usos ou a convenção entre as partes<sup>43</sup>.

Imprescindível frisar que não deve o silêncio ser considerado como uma declaração negocial, alterando a sua natureza jurídica, posto que deve, apenas, valer como meio declarativo, conferindo-lhe os efeitos de uma manifestação de vontade com conteúdo negocial. Traduz-se o silêncio, nas situações excepcionais autorizadas, em um signo de declaração. Enfim, a permissão concedida pelo texto normativo não tem a amplitude de transformar o silêncio numa declaração negocial, pois o mesmo não preenche os requisitos suficientes para tanto.

O que autoriza a norma jurídica é a incidência dos efeitos jurídicos de declaração negocial ao silêncio, porquanto se depreende por sua própria definição, como ausência de declaração negocial, e pela interpretação gramatical da norma, ao utilizar a expressão “vale como”, que emanam os mesmos efeitos de uma manifestação de vontade com conteúdo negocial<sup>44</sup>, colocando-o em condição análoga à de declaração negocial, sem atribuir-lhe natureza declarativa.

Esta concessão de valor jurídico somente ocorre em caráter excepcional: “por lei, uso ou convenção”. Acerca deste último elemento (denominado via autônoma), essencial perceber que a criação da convenção que estipule a incidência de valor declarativo ao silêncio não pode ser feita através de uma ausência de declaração. Desta afirmação se retira a conclusão de que, nestes casos, há sempre uma

---

<sup>44</sup> Como dito por Menezes Cordeiro (2011, p. 545): “Como ponto prévio, deve frisar-se que o artigo 218º não considera o silêncio com uma declaração negocial; ele apenas manda que, ao silêncio, se apliquem regras da declaração negocial, no tocante aos efeitos (“...vale como declaração...”).” Exemplifica Oliveira Ascensão (2003, p. 39) com as hipóteses do art. 1.805º/2 do Código Civil.

<sup>45</sup> Neste ínterim, pontua Ewald Hörster (2007, p. 435): “Parece que uma convenção que atribui valor declarativo ao silêncio não pode ser criada, ela própria, pelo silêncio. O silêncio como meio declarativo só deve ser possível no caso de resposta a uma declaração expressa (ou eventualmente tácita) precedente. O silêncio é uma maneira de reagir. Não parece possível tomar uma iniciativa (p. ex., fazer uma proposta) por meio do silêncio.” Sobre a necessidade da convenção entre as partes, Vieira (2009, p. 18) afirma que “ninguém pode impor a outrem, sem o seu acordo, que o silêncio valha como declaração, qualquer que seja o seu sentido”.

<sup>46</sup> Destaque-se, neste ponto, a ressalva de Oliveira Ascensão (2003, p. 41): “Mesmo que a lei ou os usos atribuam efeitos negociais ao silêncio, não brota do silêncio um negócio jurídico: apenas se ligam efeitos negociais a um facto não negocial. [...] Apenas, nesse caso extraem-se a partir do silêncio efeitos equivalentes aos que seriam próprios de uma declaração negocial.” O valor declarativo do silêncio não o transforma em fato negocial, posição com a qual concordamos.

<sup>47</sup> Na concepção de Érico Andrade (2008, p. 105): “No caso dos usos, é a própria lei que encampa o uso como relevante para imprimir efeito jurídico ao silêncio, de modo que as hipóteses de relevância jurídica do silêncio podem se reduzir a estas duas: lei e contrato.”

declaração expressa ou tácita precedente, apta a formar a convenção que atribui ao silêncio o correlato valor declarativo<sup>45</sup>.

De outro modo, a lei e os usos (via heterônoma), por gozarem desta prévia constituição valorativa, sendo anteriores à determinada posição de silêncio, prescindem de uma declaração prévia de qualquer das partes para autorizar esta valorização<sup>46</sup>. Quanto aos usos, cumpre observar que é a própria lei que confere este valor, podendo-se, portanto, reduzir a identificação dos casos excepcionais à lei e à convenção<sup>47</sup>.

### 2.3 O INÍCIO DA REFLEXÃO

Conclui-se, portanto, que o mero silêncio não tem valor declarativo em qualquer hipótese. Não se aplica, aqui, uma presunção absoluta de anuência ou rejeição de determinada proposta pelo simples fato de inexistir manifestação de vontade acerca de determinada vinculação negocial.

Muito além da chancela do aforisma “quem cala, consente”, o universo jurídico requisita uma análise apurada da reacção silenciosa do agente, retirando-a, a priori, qualquer efeito jurídico que se pretenda produzir. Assim, em regra, este calar em situação de neutralidade não serve como aceitação ou recusa de uma proposta, traduz uma abstenção quanto à própria manifestação da vontade, estabelecendo um vácuo quanto a um dos pressupostos da perfectibilização do contrato, a resposta. Por isso, não há, a princípio, vinculação contratual enquanto a contraparte optar por silenciar por atos e palavras.

Vê-se, no particular caso do silêncio, que não se constata um signo comunicativo, apto a notificar a outra parte da vontade que (in)existe na psiquê do agente. Por esta razão, não há como configurá-lo como declaração negocial, principalmente por não apresentar qualquer intuito de formação de um negócio jurídico. De modo excepcional, considera-se possível colocar o silêncio em uma condição análoga à de declaração negocial, mas sem atribuir-lhe natureza declarativa. Não há como subverter a sua natureza de neutralidade e transforma-lo em meio declarativo, funcionando como manifestação de vontade do agente, que optou por não fazê-lo. Como é cediço, somente alcançará este valor declarativo, ou seja, assumindo efeitos da declaração negocial, quando preestabelecido por lei, pelos usos ou por convenção entre as partes.

Por fim, esta breve análise nos conduz à conclusão do primeiro aspecto desta reflexão incipiente: o silêncio é o nada jurídico, desde que não abastecido pela eficácia da lei, dos usos ou da convenção das partes.

## REFERÊNCIAS

ALARCÃO, Rui de. 1959. Declarações expressas e declarações tácitas: o silêncio – anteprojecto para o novo código civil. In: **Boletim do Ministério da Justiça**, n.86 (Maio), pp.233-241, Lisboa, Ministério da Justiça.

ALMEIDA, Carlos Ferreira de. 1992. **Texto e enunciado na teoria do negócio jurídico**, vol. II, Coimbra, Almedina.

ANDRADE, Érico.2008. **O Silêncio no Ato e no Negócio Jurídico**. In: Revista Brasileira de Estudos Políticos, n. 98, pp. 99-118, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.

ANDRADE, Manuel A. Domingues de. 2003. **Teoria Geral da Relação Jurídica – facto jurídico**, em especial negócio jurídico, vol. II, Coimbra, Almedina.

ASCENSÃO, José de Oliveira. 2003. **Direito Civil Teoria Geral– Acções e Factos Jurídicos**, 2. ed. vol. II, Coimbra, Almedina.

BETTI, Emilio. 2000. **Teoría General del Negocio Jurídico**. Trad. A. Martín Pérez. Granada, Comares.

CASTRO Y BRAVO, Federico. 1967. **El negocio Jurídico**, Madrid, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos.

CORDEIRO, António Menezes.2011. **Tratado de Direito Civil Português**. Parte Geral, Tomo I, 3. ed., Lisboa, Almedina.

DUARTE, Nestor. 2012. Parte Geral – arts. 1º a 232. In: **Código Civil Comentado – doutrina e jurisprudência**: Lei n. 10.406, de 10.01.2002, coord. Ministro Cezar Peluso, 6. ed., pp. 15-178, Barueri-SP, Manole.

FERNANDES, Luis A. Carvalho. 2007. **Teoria Geral do Direito Civil, vol. II – fontes, conteúdo e garantia da relação jurídica**. 4. ed., Lisboa, Universidade Católica Editora.

FLUME, Werner. **El negocio jurídico – Parte general del Derecho civil**, Tomo segundo. Trad. José MaríaMiquelGonzález y Esther GómezCalle. 4. ed. Madrid, Fundación Cultural del Notariado.

GALGANO, Francesco. 1992. **El negocio jurídico**. Trad. Francisco de P. Blasco Gascó y Lorenzo PratsAlbentosa. Valencia, Tirant lo Blanch.

GOMES, Orlando. 2008. **Contratos**, 26. ed., São Paulo, Forense.

HÖRSTER, Heinrich Ewald. 2007. **A Parte Geral do Código Civil Português – Teoria geral do direito civil**, 4ª reimp., Coimbra, Almedina.

\_\_\_\_\_. 1983. Sobre a formação do contrato segundo os arts. 217º e 218º, 224º a 225º e 228º a 235º do Código civil. In: **Separata da Revista de Direito e Economia**, n. 9, Coimbra, Universidade,

pp.121-157.

JHERING, Rudolf von. 2008. **Culpa in Contrahendo ou indemnização em contratos nulos ou não chegados à perfeição**. Trad. Paulo Mota Pinto. Coimbra, Almedina.

JORGE, Fernando Pessoa. 1976. **Lições de direito das obrigações**, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.

MARTÍNEZ GALLEGO, Eva María. 2000. **La formación del contrato através de la oferta y la aceptación**. Madrid, Marcial Pons.

MELLO, Marcos Bernardes de. 2012. **Teoria do Fato Jurídico – Plano da Existência**. 18. ed., São Paulo, Saraiva.

MENDES, João de Castro. 1998. **Teoria Geral do Direito Civil**, vol I, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.

MOTA PINTO, Carlos Alberto da. 2005. **Teoria Geral do Direito Civil**. 4. ed. Coimbra, Coimbra Editora.

MOTA PINTO, Paulo. 1995. **Declaração tácita e comportamento concludente no negócio jurídico**, Coimbra, Almedina.

PICH, Salvador Durany. 1992. Sobre la necesidad de que la aceptación coincida en todo con la oferta : el espejo roto. In: **Anuario de derecho civil**, t.45, n.3, pp. 1011-1096, Madrid, Ministerio de Justicia.

PINTO, Paulo Mota. 2009. **Falta e vícios da vontade na declaração tácita**. In: Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Manuel Henrique Mesquita (Org. Diogo Leite de Campos), vol. II, Studia Iuridica 96, pp. 515-568, Coimbra, Coimbra Editora.

ROPPO, Enzo. 2009. **O contrato**. Trad. Ana Coimbra e M. Januario C. Gomes. Coimbra, Almedina.

SÁNCHEZ, Luis Filipe Ragel. 2002. A formação dos contratos. In: **Direito da Sociedade da Informação – Associação Portuguesa do Direito Intelectual**, vol. III, pp. 69 -93, Lisboa, Coimbra Editora.

SERRA, Adriano Paes da Silva Vaz. 1961. **Perfeição da declaração de vontade: eficácia da emissão da declaração – requisitos especiais da conclusão do contrato**, Lisboa, [s.n.].

\_\_\_\_\_. 1958. Fontes das obrigações – O contrato e o negócio jurídico unilateral como fontes de obrigações. In: **Boletim do Ministério da Justiça**, n. 77, Lisboa, Ministério da Justiça.

TELLES, Inocêncio Galvão. 2002. **Manual dos Contratos em Geral**, 4. ed., Lisboa, Coimbra Editora.

TUTIKIAN, Priscila David Sansone. 2008. **O silêncio na formação dos contratos**, Porto Alegre, Livraria do Advogado.

VARELA, João de Matos Antunes. 2011. **Das Obrigações em Geral**, vol. I, 10. ed., 8. reimp., Coimbra, Almedina.

VASCONCELOS, Pedro Pais de. 2012. **Teoria Geral do Direito Civil**. 7. ed. Coimbra, Almedina.





## **PRECAUÇÕES PADRÃO NO CONTEXTO DA PREVENÇÃO DE ACIDENTES DE TRABALHO NA ENFERMAGEM**

Victor Couto da Silva  
Maiana Souza Azevedo



# PRECAUÇÕES PADRÃO NO CONTEXTO DA PREVENÇÃO DE ACIDENTES DE TRABALHO NA ENFERMAGEM

Victor Couto da Silva<sup>1</sup>  
Maiana Souza Azevedo<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Com a evolução tecnológica ocorrida no último século foi possível identificar inúmeros agentes causadores dos mais diversos tipos de patologias existentes. Juntamente com este evento, os avanços tecnológicos contribuíram de maneira fundamental para a produção de mecanismos com o propósito de combater estas doenças, sobretudo, as infecto-contagiosas, cujo agente patológico se dissemina facilmente, e pode acometer grande parte da população (WILKINS; STOLLER; KACMAREK, 2009)

Acompanhando o contexto acima, os avanços ocorridos no campo da saúde produziram uma séria reflexão no meio profissional. Os trabalhadores da saúde, no contato direto com os pacientes, poderiam se contaminar e adquirir as enfermidades destes (CARVALHO; CHAVES, 2010).

Concomitante a isto, iniciou-se um processo de identificação dos principais riscos ocupacionais relacionados ao trabalho em saúde, e, através da identificação destes, começou a se desenhar no cenário da saúde as ações de segurança do trabalho (CARVALHO; CHAVES, 2010).

Compreendendo a necessidade de se produzir condições que oferecesse segurança para os profissionais durante o seu trabalho, surgiu as precauções padrão (PP), criadas a fim de proporcionar medidas de prevenção a todos os trabalhadores, diminuindo o risco de acidentes de trabalho e infecção por material contaminado (GIR et al., 2004).

De acordo com Carvalho e Chaves (2010, p. 515) as precauções padrão surgiram com o propósito de “serem utilizadas pelos profissionais de saúde no cuidado a todo paciente; manuseio de artigos contaminados; contato com material biológico, como sangue, líquidos corporais, secreções e excreções (exceto suor) e mucosas”.

Diante da relevância deste tema, o presente estudo propõe-se a contextualizar a realidade atual da implementação das precauções padrão, como medidas pre-

---

1 Bacharel em Enfermagem pela Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas (FACISA-BA).

2 Bacharel em Enfermagem pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) e Especialista em Enfermagem em Emergência e Atendimento Pré-Hospitalar pela Faculdade Madre Tháís (FMT). Atualmente é Professora da Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas (FACISA-BA).

ventivas, no âmbito da enfermagem. Pretende-se ainda, a partir do objetivo geral contextualizar os aspectos históricos e conceituais acerca das precauções padrão bem como evidenciar a realidade atual da adesão dos profissionais da enfermagem às precauções padrão.

## 2 METODOLOGIA

Para o desenvolvimento desta pesquisa utilizou-se como método a pesquisa bibliográfica, de caráter qualitativo. A opção por este modelo investigativo levou em consideração a importância e necessária atualização sobre o tema proposto, bem como, a facilidade de realização da mesma, através de documentos já existentes acerca do assunto em questão.

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. [...] A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente (GIL, 1999, p. 65).

O levantamento dos dados para subsidiar este estudo ocorreu em livros, manuais normativos e em meio digital, através da Biblioteca Virtual de Saúde (BVS), na base de dados da Livraria Científica Eletrônica Online (SCIELO) e no site de busca GOOGLE ACADÊMICO, a partir dos indexadores: Precauções Padrão; Equipamentos de Proteção Individual; e Riscos Ocupacionais Enfermagem. Foram investigados todos os artigos publicados nos últimos 10 anos.

Desta busca foram elencados os artigos, manuais e livros que trataram sobre o tema proposto. Após breve compreensão dos documentos e identificação do grau de consonância com os objetivos: geral e específicos, deste estudo, foram selecionados aqueles que apresentam identificação com as propostas desta pesquisa. Em seguida a triagem dos documentos, foi identificado um total de trinta artigos que versavam em consonância com a ideia central deste estudo. Além destes artigos, foram reservados os livros e manuais que tratavam dos aspectos legais da biossegurança no país, necessários para a produção deste estudo. Todos estes referenciais foram analisados criteriosamente e serviram de subsídio para o desenvolvimento desta pesquisa, oportunizando conceitos e contextualizando a realidade atual acerca da biossegurança, das precauções padrão e de como a enfermagem se encontra envolvida neste contexto.

### 3 REFERENCIAL

#### 3.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DOS ACIDENTES DE TRABALHO NO AMBIENTE HOSPITALAR

Os primeiros estudos sobre infecções hospitalares reportam-se ao século XVIII. Foi um período caracterizado pelo desenvolvimento da bacteriologia e da microbiologia, o que possibilitou o surgimento da ideia de transmissibilidade. (NICHIATA et al., 2004).

Relatos do ano de 1863 revelam que a enfermeira Florence Nightingale, fundadora da escola de enfermeiras em Londres, ressaltou a importância da limpeza do ambiente hospitalar. Tratava-se das primeiras recomendações voltadas para o cuidado do paciente. (NICHIATA et al., 2004).

Em relação às ações de isolamento dos pacientes infectados, os primeiros relatos datam do ano de 1877, quando ocorreram as primeiras recomendações sobre precauções e isolamento. Nesta oportunidade era recomendada a separação de doentes com doenças infecciosas em ambiente reservado (SILVA, 2011).

Sem que a experiência acima produzisse grandes avanços, por volta de 1900, as práticas de isolamento foram modificadas introduzindo-se o uso de capotes individuais para cada paciente; as mãos eram lavadas com soluções anti-sépticas depois do contato com os pacientes e os objetivos de contato direto eram desinfetados. Estes procedimentos, à época, foram denominados como tratamento de barreira (COUTO et al., 2003 apud MOLINARI, 2006)

Os anos se passaram e, apenas no final do século XX, com a gravidade das doenças infecto-contagiosas, em especial o HIV/AIDS, é que o assunto veio à tona com efervescência e possibilitou a discussão e consolidação das normas de biossegurança existentes atualmente e que, em seu conjunto de medidas, constituem-se as precauções padrão.

Pereira (2011, p. 19) explica que as PU “restringiam-se à prevenção do contato com sangue e com fluidos orgânicos como o leite humano, o líquido, o sêmen, o líquido pleural, pericárdico, amniótico e peritoneal.” Ainda de acordo com o autor as secreções como a “saliva, o suor, a lágrima, a secreção nasal, a urina e as fezes foram excluídos, desde que não houvesse a presença de sangue visível em seu conteúdo”.

Este contexto, segundo o autor, constituiu-se na principal diferença das PU, formalizadas na década de 80, para as PP, consolidadas em 1996. Segundo Garner (1996 apud Pereira, 2011, p. 20) “as recomendações contidas nas PU permaneceram, ficando apenas o suor como fluido desconsiderado de proteção de barreira”.

O uso das técnicas adequadas de lavagem das mãos e a obrigatoriedade do uso de luvas no manuseio de todos os fluidos orgânicos e nos contatos diretos com

os pacientes se tornaram as principais ações consolidadas com a edição das PP, em 1996. (FLORÊNCIO et al., 2003)

No Brasil, as precauções padrão estão regulamentadas através da Norma Regulamentadora NR 32, de 16 de novembro de 2005, publicada pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Esta norma foi criada para regulamentar as medidas de proteção e segurança à saúde dos trabalhadores no setor da saúde (PEREIRA, 2011).

### 3.2 NORMAS DE BIOSSEGURANÇA

Conforme Pinelli et al. (2011, p. 449):

A biossegurança envolve um conjunto de condutas e medidas técnicas, administrativas e educacionais que devem ser empregadas por profissionais da área de saúde ou afins, para prevenir acidentes e contaminação cruzada em ambientes biotecnológicos, hospitalares e clínicas ambulatoriais.

As ferramentas utilizadas para respeitar as normas de biossegurança são aquelas denominadas precauções padrão (PP), que, de acordo com Carvalho et al. (2009, p. 359) “são medidas de proteção que devem ser tomadas por todos os profissionais de saúde, quando prestam cuidados aos pacientes ou manuseiam artigos contaminados”. Segundo SIEGUEL, RHINEHART, JACKSON et al., (2007 apud SILVA 2011, p. 23) “As PP incluem: higiene das mãos, o uso de EPI (luvas, máscaras, avental e óculos de proteção ou viseira) que devem ser utilizados de acordo com o risco da exposição, e práticas de injeção seguras”.

Ainda no que diz respeito ao conceito, Bohner et al., (2011, p. 383) acrescentam que “as PP incluem o uso de barreiras de proteção, prevenção da exposição a sangue e fluidos corpóreos, prevenção de acidentes com instrumentos perfurocortantes e procedimentos de descontaminação”.

Batistoni et al. (2011, p. 65) acrescentam ainda que as normas de biossegurança “são medidas de prevenção que devem ser utilizadas na assistência a todos os pacientes na manipulação de sangue, secreções e excreções e contato com mucosas e pele não íntegra”.

Segundo Melo (2005, p. 40) estas normas “objetivam a proteção, tanto do paciente quanto do profissional em situações de exposição a agentes infecciosos de fontes conhecidas ou não de infecção”. O autor salienta ainda que “a tomada de decisão do profissional depende da natureza do procedimento diante dos riscos potenciais”.

As PP incluem quatro ações básicas: a higienização frequente e adequada das mãos; o uso de barreiras protetoras, os equipamentos de proteção individual (EPIs) (luvas, máscara, avental e óculos de proteção ou viseira); a adoção de técnica

segura no lidar com material perfuro-cortante; e a limpeza adequada dos equipamentos utilizados na assistência que estejam contaminados (SILVA, 2011).

De acordo com a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) a higienização das mãos constitui-se na “medida individual mais simples e menos dispendiosa para prevenir a propagação das infecções relacionadas à assistência à saúde”. Ainda em relação à ANVISA, a mesma refere que “o termo lavagem das mãos foi substituído por higienização das mãos devido à maior abrangência deste procedimento” (BRASIL, 2007)

Moura (2004, p. 40) reforça citando que as mãos necessitam ser lavadas imediatamente após “a remoção das luvas e após a contaminação com sangue ou outros fluidos (devendo-se proceder da mesma forma com outras superfícies corporais”.

Já os equipamentos de proteção individual (EPIs) são todos os recursos utilizados, individualmente, com o intuito de proteger a saúde e a integridade física dos trabalhadores, assegurando-lhe a proteção necessária para realizar os procedimentos a eles confiados de forma segura e efetiva (CARVALHO et al., 2009; MA-FRA et al., 2008).

Em relação às luvas de procedimentos, de acordo com Melo (2005, p. 42) além de estas terem indicação de proteção do profissional, as mesmas também “estão indicadas para a proteção do paciente, sobretudo, nos procedimentos quando os princípios de assepsia devem ser assegurados; devendo seu uso ser único; sendo proibido seu reprocessamento”.

Os aventais são artigos não estéreis, porém limpos, e devem ser utilizados para proteger sempre que houver possibilidade de contato com fluidos corporais. Objetiva-se com o uso dos aventais, formar uma barreira que proteja braços e áreas do corpo do profissional e roupas. Sua retirada deve ser realizada o mais rápido possível, devendo o mesmo ser desprezado no saco de hamper (MELO, 2005; NEVES, 2009).

O uso de máscaras e protetores oculares, visa proteger a face do profissional (nariz, boca e olhos) no momento da ocorrência dos procedimentos e, em situações que hajam, possibilidade de respingo de quaisquer tipo de fluidos corporais (MELO, 2005).

As mucosas localizadas na face (boca, nariz e olhos), são portas de entrada facilmente susceptíveis à infecção durante a realização dos procedimentos clínicos. Neste sentido, a utilização de máscaras e óculos torna-se um componente importante das precauções padrão a ser utilizado (NEVES, 2009).

Além das luvas, aventais, máscaras e protetores oculares, ainda existem uma série de equipamentos de proteção individual. São eles: capacete, protetor facial, protetor auditivo, botas, gorros e proteção para os pés. (BRASIL, 2007) De acordo com Melo (2005, p. 43), dentre os métodos de proteção antiinfeciosa,

“está o processamento dos artigos e equipamentos antes do uso entre pacientes, pois devem estar em condições seguras quando da utilização na assistência”.

De acordo com Potter e Perry (2005, p. 841) “o equipamento de cuidado do paciente deve ser devidamente limpo e reprocessado e os artigos de uma única utilização são descartados”.

Esta medida de precaução se dá com o intuito de proteger os profissionais contra os acidentes com objetos perfurocortantes. Ações simples como o não recapeamento das agulhas, o descarte destes materiais em recipientes adequados com paredes resistentes à perfurações e próprios para o descarte são exemplos de medidas que podem ser adotadas no local de trabalho. (BATTISTONI et al., 2011; BREVIDELLI, CANCIARULLO, 2009; CARVALHO et al., 2009).

A respeito dos objetos perfurocortantes, segundo Potter e Perry (2005, p. 841) “todos os instrumentos pontiagudos e agulhas devem ser descartados em um recipiente resistente a furos. Os dispositivos de segurança devem ser acionados depois do uso para evitar lesões”.

Em relação às PP e o manuseio de material perfuro-cortante, Melo (2005, p. 45) afirma a necessidade de exigir cuidados especiais neste procedimento, evitando assim os riscos. De acordo com o autor “o transporte deve ser feito com atenção, utilizando bandejas ou cubas com vistas a evitar situações de exposição, devendo-se desprezá-lo em recipientes de paredes rígidas e resistentes”.

Consideram-se acidentes de trabalho (AT) todos os eventos ocorrentes durante o exercício de atividade laboral. Pode ser desencadeado a partir de um ato inseguro, uma condição insegura ou um fator pessoal de insegurança, podendo desenrolar inúmeros tipos de perturbações funcionais, lesões corporais, que pode resultar em incapacidade ou mesmo óbito (MAIA, JUNIOR, 2008 apud BATTISTONI et al., 2011)

### **3.3 HISTÓRICO DOS ACIDENTES DE TRABALHO NA ENFERMAGEM**

Embora se constate dados de acidentes de trabalho desde este período remoto, apenas na Idade Contemporânea, especialmente no período da Revolução Industrial europeia é que o tema passou a gerar preocupação de maneira geral. Isto se deu devido à direta relação que o homem passou a ter com o trabalho, e, consequentemente, com todos os fenômenos decorrentes desta relação (RIBEIRO; SHIMIZU, 2007).

Os AT fazem parte atualmente de um elenco de situações que oferecem riscos à população trabalhadora. Os riscos ocupacionais envolvem diversas categorias profissionais, inclusive, a dos trabalhadores da área de saúde, sendo que esta por muito tempo não foi considerada de alto risco ocupacional entretanto, com o

advento do HIV/AIDS, essa situação se modificou e, em decorrência de diversos dados estatísticos acerca da problemática, ficou estabelecido que os trabalhadores de saúde também estão sob risco ocupacional (CAVALCANTE et al., 2006)

### 3.4 CONTEXTO ATUAL NA ENFERMAGEM

Com relação aos riscos ocupacionais e os trabalhadores da enfermagem, esta categoria profissional é considerada por inúmeros autores como aquela que se encontra mais susceptível ao acometimento por algum tipo de agravo (BATISTONI et al., 2011; CAVALCANTE et al., 2006; GIR et al., 2004; NEVES, 2009; NISHIDE, BENATTI, 2004; RIBEIRO, SHIMIZU, 2007; VASCONCELOS, REIS, VIEIRA, 2008).

Dentre os principais meios de adoecimento no ambiente de trabalho, estão destacados pelos autores: o maior contato direto físico com os enfermos; o maior tempo permanecido em contato com os pacientes; o contato com substâncias tóxicas, com equipamentos e materiais contaminados; além do fato de o ambiente hospitalar já ser intensamente insalubre (BATISTONI et al., 2011; GIR et al., 2004; NISHIDE, BENATTI, 2004; RIBEIRO, SHIMIZU, 2007; VASCONCELOS, REIS, VIEIRA, 2008).

Outro aspecto abordado em relação aos riscos ocupacionais da equipe de enfermagem é o tempo de permanência do profissional junto do paciente. Geralmente a equipe de enfermagem que permanece 24 horas de plantão próximas ao paciente internado, pode estar exposta a vários riscos, podendo adquirir doenças ocupacionais e do trabalho, além de lesões devido aos acidentes (BATISTONI et al., 2011).

Almeida, Pagliuca e Leite (2005, p. 709) incluem no rol de fenômenos explicativos para o elevado risco ocupacional da enfermagem o quantitativo de trabalhadores. Para os autores “a enfermagem constitui a maior representatividade de pessoal dentro do hospital”, o que contribui naturalmente para o elevado número de ocorrências de exposição a riscos ocupacionais.

Tais averiguações observadas acima são corroboradas pelo estudo de Gir et al., (2004) onde os autores acrescentam que “o contingente da força de trabalho em saúde é bastante numeroso, prestando, na maioria das vezes cuidados que envolvem o contato direto com o doente”.

Segundo Silva (1996 apud Batistoni et al., 2011, p. 57) “os trabalhadores de enfermagem estão expostos a uma diversidade de cargas que são geradoras de processos de desgaste”. O autor caracteriza o trabalho da enfermagem citando ainda que “as características e as formas de organização do trabalho expõem os trabalhadores da enfermagem, pois são obrigados a permanecer nesse ambiente, durante toda a sua jornada laboral e grande parte da vida produtiva”.

Almeida, Pagliuca e Leite (2005) acrescentam ao debate relacionado aos riscos ocupacionais e a enfermagem os fatores relacionados às condições de trabalho e a qualidade do mesmo como fatores predisponentes aos AT. De acordo com os autores a fadiga, sobretudo, decorrente da sobrecarga de trabalho, seja por plantão extenso, ou por duplo vínculo empregatício favorece consideravelmente à ocorrência de AT.

Segundo Nishide e Benatti (2004) os riscos ocupacionais que mais aparecem relacionados aos trabalhadores de enfermagem são aqueles oriundos de contato direto com substâncias contaminadas, como, por exemplo, o sangue, secreções e fluidos corpóreos; acidentes com materiais perfurocortantes, e exposição do trabalhador à situações de contato direto com pacientes infecto contagiosos sem diagnóstico conhecido.

Com relação aos acidentes de trabalho, o mais comum está relacionado aos materiais perfurocortantes. Este tipo de acidente expõe os profissionais a microrganismos patogênicos, sendo a hepatite B a doença de maior incidência entre esses trabalhadores (BATISTONI et al., 2011).

Dentre as alternativas possíveis para minimizar este quadro em relação à enfermagem destaca-se o uso dos EPIs, que, quando devidamente utilizados pode oferecer grande segurança para os profissionais durante o seu trabalho. Dentre os EPIs utilizados pela equipe de enfermagem, estão as máscaras, os óculos, aventais e capotes descartáveis, gorros e luvas descartáveis (VASCONCELOS, REIS, VIELRA, 2008).

As doenças ocupacionais relacionadas aos trabalhadores da enfermagem podem estar localizadas em todos os lugares, independente do local de trabalho, seja no ambiente hospitalar, seja nos serviços de atenção básica de saúde, seja nos serviços de urgência e emergência, como o serviço pré-hospitalar móvel, o SAMU 192.

Em qualquer local de trabalho a equipe de enfermagem se depara com situações diversas e, às vezes, desconhecidas, que exigem cautela e cuidados rigorosos tanto para manter as condições vitais dos pacientes quanto para proteger-se de eventuais acidentes indesejáveis.

Aliando-se a adequada e contínua adesão ao uso dos EPIs e o concreto comprometimento de todas as PP, como a lavagem das mãos e o descarte adequado das substâncias contaminadas, é possível conceber uma realidade futura capaz de proporcionar dados mais satisfatórios e menos alarmantes no quesito das doenças ocupacionais.

### **3.5 ADESÃO DE ENFERMAGEM ÀS PRECAUÇÕES PADRÃO**

Conforme foi abordado anteriormente uma das principais medidas e que

traz resultados mais eficazes e resolutivos em relação às doenças e acidentes decorrentes de riscos ocupacionais é a adoção correta das PP existentes e adesão integral aos mecanismos de proteção e prevenção de doenças e acidentes de trabalho, incluindo a disponibilidade e o uso dos EPI's. É importante que a adoção destas medidas seja frequente e contínua nos serviços de saúde.

Em relação a este assunto Vasconcelos, Reis e Vieira (2008, p. 101) referem que “a adesão ao uso dos EPI's traz consigo benefícios à saúde do trabalhador e aos empregadores, sendo eles: maior produtividade, diminuição do número de licenças, saúde e redução dos gastos hospitalares com equipamentos e materiais”.

Embora se constate estes benefícios, a realidade observada nos estudos que serão descritos a seguir não demonstra a real efetividade da adoção destas medidas no cotidiano de trabalho dos profissionais da enfermagem.

A adesão às PP pode ser influenciada por fatores como o conhecimento dos riscos e medidas preventivas, avaliação do risco ocupacional e da eficácia de prevenção, barreiras e interferências no desempenho profissional e aspectos organizacionais (BREVIDELLI; CIANCIA-RULLO, 2009 apud PEREIRA, 2011, p. 26).

Gir et al. (2004, p. 246) salienta que “apesar da potencialização do risco de exposição dos trabalhadores, a adesão às medidas de proteção recomendadas é, por vezes, descontínua e contraditória”. A descrição de Gir et al. demonstra de maneira objetiva que a descontinuidade do uso adequado das PP impede que estas alcancem o seu propósito, ou seja, diminuir ou mesmo sanar os possíveis riscos ocupacionais dos trabalhadores.

Uma das possíveis causas para esta realidade, levantada nos estudos observados diz respeito ao comprometimento em aderir rotineiramente às PP, uma vez que, mesmo tendo conhecimento acerca dos riscos aos quais estão submetidos no seu ambiente de trabalho, muitos profissionais de enfermagem ainda resistem em adotar integralmente as PP, inclusive não utilizando rotineira e adequadamente os EPI's.

Alguns estudos diagnosticados referenciam esta relação nível de conhecimento x adesão ao uso de EPI's. Os dados encontrados nas pesquisas já realizadas relatam que o nível de conhecimento em relação aos riscos ocupacionais é satisfatório por parte dos trabalhadores, sendo que a grande maioria é sabedora dos riscos, enquanto que a adesão ao uso de EPI's está muito aquém da necessidade ideal.

Confirmando esta perspectiva o estudo realizado por Vasconcelos, Reis e Vieira (2008, p. 101) revela que “informaram estar sujeitos à exposição a riscos biológicos, 94,9% dos entrevistados, a riscos físicos, 79,7%”; a riscos ergonômicos, 69,5%”. Estes números revelam que os riscos biológicos são os mais conhecidos pelos profissionais, seguidos pelos riscos físicos e ergonômicos. Porém todos são

bem identificados pela maioria dos profissionais participantes do estudo.

Embora em diversos estudos se constate o nível satisfatório de conhecimento acerca das PP isto não se reflete na realidade da adoção de PP por parte dos trabalhadores de enfermagem. Segundo estudo realizado por Bonini et al. (2009 apud Pereira, 2011, p. 24) cerca de “44% dos profissionais de enfermagem de uma UTI, que sofreram acidente com material biológico, não faziam uso de EPI na ocasião”.

Corroborando com o trabalho realizado por Bonini, outro estudo, este realizado por Nishide, Benatti e Alexandre (2004 apud Neves, 2009, p. 32) reforça a relevância do problema, citando que, ao identificarem os acidentes de trabalho ocorridos com profissionais de enfermagem de determinada UTI de um hospital universitário, observou-se que “em relação à utilização dos EPI no momento do acidente, 60% dos trabalhadores não faziam uso”.

Outro fator observado em relação à não adesão dos trabalhadores de enfermagem diz respeito ao ‘esquecimento’ de usar os equipamentos de proteção. Neste sentido, um estudo realizado por Batistoni et al. (2011, p. 64) reporta que “30% da amostra relataram que é possível esquecer-se de fazer uso dos EPI’s”. Este dado demonstra que o comprometimento dos profissionais com a proteção à sua própria saúde ainda está aquém da realidade ideal.

Ainda foi possível observar nos estudos analisados os tipos de EPI’s mais utilizados pelos profissionais de enfermagem e aqueles que não são utilizados com a frequência adequada. Assim, quanto aos EPI’s, as luvas foram as mais utilizadas, sendo praticamente usadas por todos os profissionais.

Além das luvas, outros equipamentos como óculos e capotes (jalecos) foram utilizados em frequência significativa, porém em menor escala que as luvas. Já em relação ao gorro, cerca de 50% dos profissionais não possuem o costume de utilizarem os mesmos (VASCONCELOS, REIS, VIEIRA, 2008)

Não há outro meio de se intensificar o uso dos EPI’s e a adoção das PP por parte dos trabalhadores de enfermagem senão com o envolvimento e comprometimento destes para com sua saúde. Neste sentido, deve-se aliar o conhecimento acerca da adoção e dos benefícios das PP ao compromisso dos profissionais. Pereira (2011, p. 27) relata que “alguns fatores como treinamentos, ambiente e discussões em grupo, são apontados como facilitadores da adesão dos profissionais”.

Em relação ao uso dos EPI’s é importante referir a necessidade da disponibilidade adequada dos mesmos bem como a qualidade e adequação para o uso contínuo dos profissionais. Neste sentido, é importante antes de se comprar os equipamentos, observar questões como tamanho e conforto, a fim de evitar gastos equivocados ou mesmo, resistência dos funcionários em aderir aos equipamentos (VASCONCELOS; REIS; VIEIRA, 2008).

Desde modo, para que ocorra a real efetivação da adesão às PP entre todos

os profissionais da enfermagem, e não só destes, mas também dos demais profissionais de saúde, é importante o comprometimento de todos os atores inseridos no contexto da saúde no país. O envolvimento de todos num processo que busque a conscientização de todos é a ferramenta maior capaz de minimizar este problema de saúde do trabalhador.

Neste contexto inserem-se as esferas governamentais, através da estruturação dos serviços com condições adequadas de trabalho; os administradores locais dos serviços com a capacidade de gerir e disponibilizar condições e equipamentos de maneira contínua e adequada à população profissional; e os próprios trabalhadores, através do comprometimento para com sua própria saúde.

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Dentre os autores pesquisados, alguns (NICHIIATA et al., 2004; SILVA, 2011; MOLINARI, 2006) relataram que os acidentes de trabalho no ambiente hospitalar bem como a preocupação com a biossegurança remonta há séculos passados. Os relatos mencionados foram de encontro com o desenvolvimento de áreas como bacteriologia e microbiologia, que possibilitaram a descoberta de diversos microorganismos existentes no nosso meio.

As PP surgem como alternativa viável de proteção dos trabalhadores contra acidentes de trabalho bem como de se contaminar com material infecto-contagioso. A adoção das PP, como por exemplo, lavagem das mãos, uso das luvas nos procedimentos, e de outros equipamentos como gorro, máscara, macacão, além do descarte adequado dos materiais contaminados e perfuro-cortantes possibilitou aos trabalhadores exercer suas funções com mais segurança e menor risco de comprometimento de sua saúde. Tanto as PP quanto o incentivo ao seu uso fora bem retratado no decorrer desta pesquisa, tendo sido observado estas questões em diversas referências (AIRES et al., 2010; BOHNER et al., 2011; CARVALHO et al., 2009; FLORENCIO et al., 2003; GOLDMAN, AUSIELLO, 2005; LOPES et al., 2008; MELO, 2005; MOURA, 2004; PEREIRA, 2011; SILVA, 2011).

Três documentos (BRASIL, 2007; PEREIRA, 2011; SILVA, 2011) pesquisados fazem referência a regulamentação das PP no Brasil. De acordo com os autores destas referências a Norma Regulamentadora NR32, de novembro de 2005, é documento normativo responsável pela regulamentação de todas as questões inerentes à biossegurança, e, neste contexto, dos tipos de PP, da necessidade de adesão às PP, e ainda, dos benéficos que elas podem provocar.

Em relação aos riscos ocupacionais ficara bem definidos, através dos autores pesquisados, que, a enfermagem, é a categoria profissional mais susceptível aos riscos ocupacionais (ALMEIDA, PAGLIUCA, LEITE, 2005; BARBOSA, FIGUEIREDO, PAES, 2009; BATISTONI et al., 2011; CAVALCANTE et al., 2006;

GIR et al., 2004; NEVES, 2009; NISHIDE, BENATTI, 2004; RIBEIRO, SHIMIZU, 2007; VASCONCELOS, REIS, VIEIRA, 2008).

Os diversos autores pesquisados (ALMEIDA; PAGLIUCA; LEITE, 2005; BARBOSA; FIGUEIREDO; PAES, 2009; BATISTONI et al., 2011; CAVALCANTE et al., 2006; GIR et al., 2004; NEVES, 2009; NISHIDE, BENATTI, 2004; RIBEIRO, SHIMIZU, 2007; VASCONCELOS, REIS, VIEIRA, 2008) são unânimes em estabelecer que a enfermagem possui essa condição por ser, o principal contingente profissional no âmbito da saúde, e se tratar dos profissionais que possuem maior contato com os pacientes. Tudo isso, acrescido muitas vezes do ambiente de trabalho, inadequado, torna estes trabalhadores o grupo com risco mais elevado de serem acometidos por acidentes de trabalho.

A adesão às PP é a alternativa mais efetiva e capaz de proporcionar resultados imediatos e benéficos aos profissionais da enfermagem. Embora a literatura pesquisada corrobore com esta afirmação, segundo (BATISTONI et al., 2011; GIR et al., 2004; NEVES, 2009; PEREIRA, 2011; VASCONCELOS; REIS; VIEIRA, 2008) a aceitação e adesão efetiva das PP ainda não é uma realidade no campo de trabalho dos profissionais de enfermagem.

## 5 CONCLUSÃO

O presente estudo possibilitou a compreensão da real situação da adesão das precauções padrão nos serviços de saúde no que diz respeito aos profissionais da enfermagem, independentemente do local de trabalho, seja na atenção básica, área hospitalar ou serviços de urgência e emergência.

Inicialmente foi possível constatar que nas últimas décadas houve considerável avanço com relação a esta questão. Com os riscos biológicos vindo à tona ancorados no advento da AIDS, as medidas preventivas e os cuidados no ambiente de trabalho dos profissionais de saúde passaram a serem contextualizados mais comumente.

O medo de se contaminar com o vírus da AIDS foi o principal mecanismo de incentivo à tomada de iniciativa na questão da organização de medidas preventivas contra os acidentes de trabalho e a contaminação no ambiente laboral. Estes fatos ocorreram há, aproximadamente, 30 anos atrás.

Foi possível identificar que estas questões, embora tendo sido valorizadas há poucos anos, já apresentam legislação específica com normas regulamentadoras capazes de nortear os cuidados e as medidas necessárias para a proteção adequada dos trabalhadores de saúde, especialmente os da área de enfermagem, mais susceptíveis aos riscos ocupacionais.

Os profissionais de enfermagem sejam eles enfermeiros, técnicos ou auxiliares de enfermagem foram identificados como aqueles que estão correndo maio-

res riscos de serem acometidos por algum dano no seu ambiente de trabalho. Isto se deve, principalmente, ao maior contato destes com os pacientes.

O contato direto da equipe de enfermagem com o paciente e, muitas vezes, a situação de risco à qual se submete estes trabalhadores, levou a determinar esta categoria profissional como a mais susceptível aos riscos ocupacionais, necessitando de maior frequência na adesão às precauções padrão.

Alguns estudos analisados expuseram a realidade atual da adesão da enfermagem às precauções padrão. Nestes estudos foi detectado que ainda existe uma boa parcela de trabalhadores que não aderiram às PP, principalmente, no que diz respeito ao uso adequado e contínuo dos EPI's. Este fenômeno se reflete nos números de acidentes de trabalho e contaminação com substâncias tóxicas e nocivas à saúde, que ainda são alarmantes em nosso meio.

A pesquisa desenvolvida concluiu, por fim, que a adesão contínua aos meios de proteção e prevenção, através da adoção das PP é a única ferramenta capaz de solucionar os problemas. E cabe aos gestores, administradores de serviços e trabalhadores trabalharem com compromisso para que todos possuam as condições necessárias de trabalho e não corram riscos ocupacionais, que podem ser evitados.

## REFERÊNCIAS

AIRES, Sofia et al. Avaliação dos conhecimentos e atitudes sobre precauções padrão – Controle de Infecção dos Profissionais de Saúde de um Hospital Central e Universitário Português. **Acta Med. Port.** Porto, v. 23, n. 2, p. 191-202, 2010. Disponível em: <[www.actamedicaportuguesa.com/pdf/2010-23/2/191-202.pdf](http://www.actamedicaportuguesa.com/pdf/2010-23/2/191-202.pdf)> Acesso em 29 jun. 2013.

ALMEIDA, Cristiana Brasil de; PAGLIUCA, Lorita Marlena F; LEITE, Ana Lourdes Almeida e Silva. Acidentes de trabalho envolvendo os olhos: avaliação de riscos ocupacionais com trabalhadores de enfermagem. **Rev. Latino-am. Enfermagem.** São Paulo, v. 13, n. 5, p. 708-716, out. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rlae/v13n5/v13n5a15.pdf>> Acesso em 29 jun. 2013.

BATISTONI, Emanuelle de Andrade et al. Importância do EPI: Percepção da Equipe de Enfermagem na Sala de Emergência. **REAS, Revista Eletrônica Acervo e Saúde.** Belo Horizonte, v. 2, p. 55-69, 2011. Disponível em: <[http://www.acervosaude.com.br/artigo\\_006\\_54.html](http://www.acervosaude.com.br/artigo_006_54.html)> Acesso em 20 jun. 2013.

BOHNER, Tanny Oliveira L. et al. Biossegurança: uma abordagem multidisciplinar em contribuição à educação ambiental. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental.** Campo Grande, v. 4, n. 4, p. 380-386, 2011. Disponível em: <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/regist/article/view/3889>> Acesso em 7 jul. 2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Higienização das mãos em serviços de saúde.** Brasília: MS, 2007.

CARVALHO, Carmen Milena Rodrigues S. et al. Aspectos de biossegurança relacionados ao uso do jaleco pelos profissionais de saúde: uma revisão de literatura. **Texto Contexto Enferm.** Florianópolis, v. 28, n. 2, p. 355-360, jun. 2009. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/tce/v18n2/20.pdf](http://www.scielo.br/pdf/tce/v18n2/20.pdf)> Acesso em 7 jul. 2013.

CARVALHO, Juliana Santa de F; CHAVES, Lucieli Dias P. Supervisão de enfermagem no uso de equipamento de proteção individual em um Hospital Geral. **Cogitare Enferm.** Ribeirão Preto-SP, v. 15, n. 3, p. 513-520, jul-set. 2010. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/cogitare/article/viewArticle/18897>> Acesso em 29 jun. 2013.

CAVALCANTE, Cleonice Andréa A. et al. Riscos ocupacionais do trabalho em enfermagem: uma análise contextual. **Ciência, Cuidado e Saúde.** Maringá – PR, v. 5, n. 1, p. 88-97, jan-abr. 2006. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/CiencCuidSaude/article/view/5144>> Acesso em 29 jun. 2013.

FLORENCIO, Valéria B. et al. Adesão às precauções padrão entre os profissionais da equipe de resgate pré-hospitalar do corpo de bombeiros de Goiás. **Revista Eletrônica de Enfermagem.** Goiânia, v. 5, n. 1, p. 43-48, 2003. Disponível em: <[www.revistas.ufg.br/index.php/fen/article/viewArticle/770](http://www.revistas.ufg.br/index.php/fen/article/viewArticle/770)> Acesso em 7 jul. 2013.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de Pesquisa social, 5ª ed.** São Paulo: Atlas, 1999.

GIR, Elucir et al. **Biossegurança em DST-AIDS: condicionantes da adesão do trabalhador de enfermagem às precauções.** Rev. Esc. Enferm. USP. São Paulo, v. 38, n. 3, p. 245-253, 2004. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/reusp/v38n3/02.pdf](http://www.scielo.br/pdf/reusp/v38n3/02.pdf)> Acesso em 7 jul. 2013.

GOLDMAN, Lee; AUSIELLO, Dennis. Cecil – **Tratado de Medicina Interna.** Rio de Janeiro: Mosby Elsevier, 2005.

LOPES, Aline Cristine S. et al. Adesão às precauções padrão pela equipe do atendimento pré-hospitalar móvel de Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. **Cad. Saúde Pública.** Rio de Janeiro, v. 24, n. 6, p. 1387-1396, jun. 2008. Disponível em: <[www.scielosp.org/pdf/csp/v24n6/19.pdf](http://www.scielosp.org/pdf/csp/v24n6/19.pdf)> Acesso em 14 jul. 2013.

MAFRA, Denise Aparecida L. et al. Percepção dos Enfermeiros sobre a importância dos uso dos Equipamentos de Proteção Individual para Riscos Biológicos em um Serviço de Atendimento Móvel de Urgência. **O Mundo da Saúde.** São Paulo, v. 32, n. 1, p. 31-38, jan-mar. 2008. Disponível em: <[www.scamilo.edu.br/pdf/mundo\\_saude/58/31a38.pdf](http://www.scamilo.edu.br/pdf/mundo_saude/58/31a38.pdf)> Acesso em 14 jul. 2013.

MELO, Dulcelene de Sousa. **Adesão dos enfermeiros às precauções padrão à luz do modelo de crenças em saúde.** Goiânia: Universidade Federal de Goiânia, 2005. Disponível em: <[http://www.bdted.ufg.br/tesesimplificado/tde\\_arquivos/15/TDE-2006-09-04T194405Z-31/Publico/Dulcelene%20Melo.pdf](http://www.bdted.ufg.br/tesesimplificado/tde_arquivos/15/TDE-2006-09-04T194405Z-31/Publico/Dulcelene%20Melo.pdf)> Acesso em 10 jul. 2013.

MOLINARI, Simone Teresa. **Adesão dos profissionais de enfermagem às medidas de precaução e isolamento a bactérias multirresistentes.** Novo Hamburgo – RS: FEEVALE, 2006. Disponível em: <<http://ged.feevale.br/bibvirtual/Monografia/MonografiaSimoneMolinari.pdf>> Acesso em 7 jul. 2013.

MOURA, Josely Pinto de. **A adesão dos profissionais de enfermagem às precauções de isolamento na assistência aos portadores de microrganismos multirresistentes.** Ribeirão Preto – SP: USP, 2004. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/22/22132/tde-12082004-125447/pt-br.php>> Acesso em 29 jun. 2013.

NEVES, Heliny Carneiro Cunha. **Equipamentos de Proteção Individual: o olhar dos trabalhadores de enfermagem em um hospital universitário.** Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2009. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=183454](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=183454)> Acesso em 7 jul. 2013.

NICHIATA, Lúcia Yasuko I. et al. Evolução dos isolamentos em doenças transmissíveis: os saberes na prática contemporânea. **Rev. Esc. Enferm. USP.** São Paulo, v. 38, n. 1, p. 61-70, 2004. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/reusp/v38n1/08.pdf](http://www.scielo.br/pdf/reusp/v38n1/08.pdf)> Acesso em 29 jun. 2013.

NISHIDE, Vera Médice; BENATTI, Maria Cecília Cardoso. Riscos ocupacionais entre trabalhadores de enfermagem de uma unidade de terapia intensiva. **Rev. Esc. Enferm. USP.** São Paulo, v. 38, n. 4, p. 406-414, 2004. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/reusp/v38n4/06.pdf](http://www.scielo.br/pdf/reusp/v38n4/06.pdf)> Acesso em 14 jul. 2013.

PEREIRA, Fernanda Maria Vieira. **Adesão às precauções-padrão por profissionais de enfermagem que atuam em terapia intensiva em um hospital universitário do interior pau-**

**lista.** Ribeirão Preto – SP: USP, 2011. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/22/22132/tde-19012012-105417/pt-br.php>> Acesso em 14 jul. 2013.

PINELLI, Camila et al. Biossegurança e Odontologia: crenças e atitudes de graduandos sobre o controle da infecção cruzada. **Saúde Soc.** São Paulo, v. 20, n. 2, p. 448-461, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v20n2/16.pdf>> Acesso em 29 jun. 2013.

POTTER, Patrícia Ann; PERRY, Anne Griffin. **Fundamentos de Enfermagem.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

RIBEIRO, Emílio José Gonçalves; SHIMIZU, Helena Eri. Acidentes de trabalho com trabalhadores de enfermagem. **Revista Brasileira de Enfermagem.** Brasília, v. 60, n. 5, p. 535-540, set-out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/reben/v60n5/v60n5a10.pdf>> Acesso em 7 jul. 2013.

SOUZA, Elizabeth Moura Soares de. **Processamento de artigos em estabelecimentos de saúde:** informações básicas. Maceió: EDUFAL, 2007.

VASCONCELOS, Bruno Moraes; REIS, Ana Luiza Rafael de M.; VIEIRA, Márcia Seixas. Uso de equipamentos de proteção individual pela equipe de enfermagem de um hospital do município de Coronel Fabriciano. **Revista Enfermagem Integrada.** Ipatinga – MG, v. 1, n. 1, p. 99-111, 2008. Disponível em: <[http://www.unilestemg.br/enfermagemintegrada/artigo/v1/bruno\\_vasconcelos\\_e\\_marcia\\_vieira.pdf](http://www.unilestemg.br/enfermagemintegrada/artigo/v1/bruno_vasconcelos_e_marcia_vieira.pdf)> Acesso em 10 jul. 2013.

VASCONCELOS, Marco Aurélio da R. de. **Acidentes do trabalho com profissionais da Enfermagem.** Porto Alegre: UFRS, 2010. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/27352>> Acesso em 14 jul. 2013.

WILKINS, Robert L.; STOLLER, James K.; KACMAREK, Robert M. **Fundamentos da Terapia Respiratória, 9ª ed.** Rio de Janeiro: Mosby Elsevier, 2009.





# SISTEMAS DE GESTÃO COMO FERRAMENTA DE AUXÍLIO NA GESTÃO TRIBUTÁRIA

Helio Denni Viana Lago Filho<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A necessidade de organização e utilização de modelos de gestão por parte das empresas é decorrente de alguns fenômenos ocorridos de forma muito dinâmica, onde como principais pode-se elencar: o advento da globalização, abertura do mercado interno para produtos importados, avanços tecnológicos, diminuição de margens de lucro, etc.

A carga tributária brasileira representa uma questão relevante no aspecto financeiro das empresas, interferindo sensivelmente no resultado econômico das empresas, levando os empresários e administradores a buscarem maneiras no sentido de reduzi-la ao máximo, possibilitando com isso uma maior competitividade no mercado atual. Por meio da gestão tributária tem-se o controle e direcionamento das ações e operações relacionadas aos tributos das organizações em geral, visando maximizar resultados, minimizando os riscos.

Dentro desse contexto, a gestão estratégica da carga tributária permite uma redução dos custos da empresa dentro da legalidade e evita contingências desconhecidas. A gestão tributária consiste então em um conjunto de medidas contínuas que têm por finalidade a economia de tributos, de forma legal, levando-se em conta as possíveis mudanças rápidas e eficazes, na hipótese de o fisco alterar as regras fiscais.

Assim sendo, o artigo busca enfatizar o uso dos sistemas de gestão como ferramenta de auxílio na gestão tributária para a adequação da administração e gerenciamento dos riscos empresariais.

Para tanto, o trabalho analisa inicialmente a gestão tributária e o planejamento tributário, na sequência o trabalho analisa os sistemas de gestão, destacando a gestão estratégica, a gestão de conhecimento e a gestão econômica e financeira.

---

1 Bacharel em Administração pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) e Especialista em Gestão Contábil e Administração Financeira pela Faculdade de Tecnologia e Ciências (FTC).

2 ARANTES, Nélío. Sistema de Gestão Empresarial. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998, p.11.

3 CHIAVENATO, Idalberto. Administração: teoria, processo e prática. 2. ed. São Paulo: Makron Books, 1994, p.3.

4 ROBBINS, Stephen P. Administração: mudanças e perspectivas. São Paulo: Saraiva, 2000, p.33.

## 2 REFERENCIAL

### 2.1 A GESTÃO TRIBUTÁRIA

Segundo com Arantes, administrar ou gerir uma empresa consiste em uma ação presente em todos os departamentos e em todos os níveis da organização, tendo a mesma por função o planejamento, a coordenação, a organização, a direção, o controle assim como a motivação da atividade empresarial<sup>12</sup>.

A empresa exige para o seu sucesso a definição de parâmetros que orientem a atuação das partes em benefício do todo, principalmente considerando que a maximização dos resultados setoriais não conduz necessariamente à otimização do resultado global da empresa.

Para Chiavenato, gerir é interpretar os objetivos propostos pela empresa e transformá-los em ação empresarial por meio de planejamento, organização, direção e controle de todos os esforços realizados em todas as áreas e em todos os níveis da empresa, a fim de atingir tais objetivos<sup>3</sup>.

O ato de gerir pode ser entendido como um conjunto de atividades capaz de conduzir a organização ao cumprimento da sua missão.

Robbins, por sua vez, diz que a gestão é o processo universal de completar eficientemente atividades, com e através de outras pessoas<sup>4</sup>.

A gestão corresponde analiticamente ao processo de planejar, executar e controlar. Os gestores não devem se limitar apenas à execução das atividades sob sua responsabilidade, mas também, planejá-las e controlá-las<sup>5</sup>.

O gerenciamento das obrigações fiscais não pode ser visto apenas como exigência habitual, mas ainda como estratégia organizacional independentemente do seu porte ou setor. Ademais, a elevada carga tributária, assim como, os custos de conformidade, se não submetidos a controle poderão provocar a extinção de muitas empresas que não estejam preparadas para enfrentar os novos desafios que se impõem no mercado.

A gestão tributária lida com tributos. Cada empresa tem características próprias, mas o importante é identificar quais os impostos que incidem sobre a atividade da empresa de forma a poder vislumbrar sua importância e peso no faturamento.

A gestão tributária representa uma estratégia empresarial que deve ser desenvolvida de forma preventiva, pois visa projetar os fatos econômicos com o objetivo de informar qual seria o ônus tributário em cada opção de geração de resultados possível, sempre dentro da legalidade, terminando por direcionar aquela que seria a menos onerosa para a empresa<sup>6</sup>.

## 2.2 O PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO

Para Gubert, o planejamento tributário é o conjunto de condutas, comissivas ou omissivas, da pessoa física ou jurídica, realizadas antes ou depois da ocorrência do fato gerador, destinadas a reduzir, mitigar, transferir ou postergar legal e licitamente os ônus dos tributos<sup>7</sup>.

Ainda segundo o referido autor, o planejamento tributário se divide em duas etapas distintas: uma delas é anterior à ocorrência do fato gerador, onde o empresa irá estudar mecanismos para redução do tributo, bem como, das obrigações acessórias.

Segundo Fabretti:

O planejamento tributário é a atividade preventiva que estuda a priori os atos e negócios jurídicos que o agente econômico (empresa, instituição financeira, cooperativa, associação etc.) pretende realizar. Sua finalidade é obter a maior economia fiscal possível, reduzindo a carga tributária para o valor realmente exigido por lei.

Devem-se pesquisar, antes de cada operação, suas consequências econômicas e jurídicas, porque uma vez concretizadas, considera-se ocorrido o fato gerador e existentes seus efeitos (art. 116 do CTN), surgindo a obrigação tributária.

Portanto, devem-se estudar e identificar todas as alternativas legais aplicáveis ao caso ou a existência de lacunas (“brechas”) na lei, que possibilitem realizar a operação pretendida, da forma menos onerosa possível para o contribuinte, sem contrariar a lei<sup>8</sup>.

Para Torres, o planejamento tributário consiste num procedimento de interpretação do sistema de normas usado como técnica de organização preventiva de negócios, afirmando que o planejamento tributário como a técnica de organização preventiva de negócios, visa a uma legítima economia de tributos, independentemente de qualquer referência aos atos ulteriormente praticados<sup>9</sup>.

Ainda segundo Torres, o planejamento tributário é uma técnica de subsunção antecipada, antevendo as consequências jurídico-tributárias, elaborada para o agir conforme o ordenamento, usando as operações menos onerosas disponíveis como legítimas. Por esse motivo, seu conteúdo deverá considerar todas as repercussões do sistema, não somente a norma tributária estrita, aquela que define a obrigação tributária principal; como também todas as obrigações possíveis: acessórias

<sup>5</sup> MAMBRINI, Arioaldo. Controladoria de gestão para o segmento comercial - Teoria e estudo de caso. Curitiba: Juruá, 2011, p.53.

<sup>6</sup> CARLIN, Everson Luiz Breda. Auditoria, Planejamento e Gestão Tributária. 2. ed., rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2012, p.43.

<sup>7</sup> GUBERT, P. A. Pinheiro. Planejamento Tributário: Análise jurídica e ética. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2003, p.33.

<sup>8</sup> FABRETTI, Láudio Camargo. Código Tributário Nacional Comentado. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2005, p.153.

(deveres instrumentais ou formais), penais etc.<sup>10</sup>.

Torres explica ainda que o planejamento tributário implica num procedimento de interpretação do sistema de normas, visando à criação de um modelo de ação para a empresa, suas proposições devem buscar constituir formas de economia tributária, sem contrastar frontalmente o ordenamento<sup>11</sup>.

Para Maciel Neto o planejamento tributário consiste na atitude de estudar continuamente a legislação, sua constitucionalidade, legalidade e operacionalidade e decidir pela adoção de medidas tendentes a praticar ou abster-se da prática de atos visando a anular, reduzir ou postergar o ônus financeiro correspondente<sup>12</sup>.

## 2.3 SISTEMAS DE GESTÃO COMO FERRAMENTA DE AUXÍLIO NA GESTÃO TRIBUTÁRIA

A partir do anteriormente observado, tem-se que são perfeitamente válidas e correspondem à noção de legítima economia de tributos todas as atividades lícitas que possam ser adotadas pelas empresas na estruturação ou reorganização de seus negócios, tendo como finalidade a economia fiscal, evitando a incidência de tributos, reduzindo ou diferindo o respectivo impacto fiscal, sem qualquer descumprimento frontal ou indireto das leis.

Conforme Greco:

Não é de hoje que o relacionamento entre Fisco e contribuinte tem se caracterizado pelo binômio: de um lado, a constante busca de maior eficácia na aplicação das leis visando obter a maior arrecadação possível e, de outro, uma preocupação dos agentes econômicos no sentido de se verem onerados com a menor carga tributária legalmente admissível. No âmbito dessa permanente tensão de justos interesses, especialmente em se tratando de imposto sobre a renda (tributo a respeito do qual são desenvolvidas estas considerações) surgiu o que se convencionou chamar “planejamento tributário” consistente na adoção, pelo contribuinte, de providência lícitas voltadas à reorganização de sua vida que impliquem a não ocorrência do fato gerador do imposto, ou a sua configuração em dimensão inferior à que existiria caso não tivessem sido adotadas tais providências. Esta figura encontrou na doutrina a designação de “elisão fiscal” ou “evasão fiscal”, para diferencia-la da evasão propriamente dita, assim entendida a figura não legal de redução da carga tributária<sup>13</sup>

<sup>9</sup> TORRES, Heleno, **Direito Tributário Internacional: Planejamento tributário e operações transacionais**. São Paulo: RT, 2001, p.48.

<sup>10</sup> TORRES, Heleno Taveira. Limites do planejamento tributário – normas antielisivas (gerais e preventivas) – A norma geral de atos ou negócios no direito brasileiro. In: MARIS, James (coord.) **Tributação e antielisão**. Livro 3 - Coleção Tributação em Debate. Curitiba: Juruá, 2003, p.24.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p.25.

<sup>12</sup> MACIEL NETO, P. B. Direitos e deveres dos empresários e administradores. **Revista Jurídica Consulex**, São Paulo, n. 41, 2000, p.36.

Dessa feita, se é certo dizer que o Estado tem o direito de receber os valores devidos pelas empresas, é igualmente correto afirmar que a empresa tem o direito de organizar sua vida econômica, podendo escolher, de acordo com a necessidade e interesse, a forma como arcará com suas despesas e quais gastos reduzir. A empresa, portanto, pode, em princípio, exercer livremente o direito de minorar suas despesas tributárias, já que o tributo, considerado como despesa, também pode ser objeto de economia.

Nesse sentido, os sistemas de gestão constituem importantes ferramentas para o auxílio na gestão e no planejamento tributário.

A busca pela redução de despesas decorre da própria condição social do ser humano, pois a empresa tem ciência de que o simples aumento das receitas não é elemento suficiente para ampliar a margem de lucro ou acumular riqueza. A redução das despesas é necessária e justifica-se pela competição acirrada no mercado interno e externo.

A legítima economia de tributos é o objetivo atingido mediante a comum noção de gestão tributária. Os sistemas de gestão constituem assim um artifício utilizado de forma preventiva, buscando a economia tributária, na qual especialistas analisarão as opções dadas no ordenamento jurídico e na atuação e realidade da empresa e indicarão a melhor, menos onerosa.

Dentre os diferentes sistemas de gestão capazes de auxiliar na gestão tributária, destaca-se no presente estudo a gestão estratégica, a gestão de conhecimento e a gestão econômica e financeira.

## 2.4 A GESTÃO ESTRATÉGICA

A gestão estratégica deve tornar a empresa capaz de integrar as decisões administrativas e operacionais por meio de diretrizes estratégicas<sup>14</sup>.

Em um sentido geral, estratégia é a definição dos grandes objetivos e linhas de ação estabelecidas nos planos empresariais ou governamentais. Para Mintzberg, estratégia pode ser entendida como plano (curso pretendido) ou ideia de futuro; como padrão (comportamento ao longo do tempo) o que incorpora o oposto da ideia anterior, já que assume um olhar voltado para o passado<sup>15</sup>.

A estratégia relaciona-se com objetivos de longo prazo e os meios para atingi-los. A estratégia começa com uma visão de futuro para a empresa e implica a definição clara de seu campo de atuação, a habilidade de previsão de possíveis

<sup>13</sup> GRECO, Marco Aurélio. Planejamento fiscal e interpretação da lei tributária. São Paulo: Dialética, 1998, p.121.

<sup>14</sup> MAMBRINI, 2011, p.45.

<sup>15</sup> MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. O processo da estratégia. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001, p.11.

<sup>16</sup> MAMBRINI, op. cit., p.46.

<sup>17</sup> MAMBRINI, 2011, p.46.

reações às ações empreendidas e o direcionamento que a levará ao crescimento<sup>16</sup>. É crescente a percepção que estratégias bem formuladas e adequadamente implantadas constituem-se em fatores fundamentais para que as organizações sejam bem-sucedidas em seus propósitos, a partir do maior alinhamento interno em torno dos seus objetivos e metas, do posicionamento da organização em relação ao seu meio ambiente de atuação e da manutenção da coerência ao longo do tempo que se obtém<sup>17</sup>.

No caso da gestão tributária, enquanto procedimento, a mesma deve ser acolhida como um procedimento de interpretação do sistema de normas, visando à criação de um modelo de ação para a empresa, caracterizado pela otimização da conduta como forma de economia tributária, num agir voltado imediatamente para o êxito, em termos pragmáticos<sup>18</sup>.

Enquanto gestão estratégica, a gestão tributária corresponde à orientação que é dada à conduta humana na constituição dos atos jurídicos, a partir do plano elaborado para otimizar os custos com as obrigações tributárias, pela identificação e organização das melhores e mais econômicas alternativas de formação dos negócios jurídicos permitidos pela legislação, reduzindo as possibilidades de conflitos com o Fisco.

## 2.5 A GESTÃO DO CONHECIMENTO

Variáveis como informação, conhecimento, ativos intangíveis, capital intelectual evidenciam a importância de repensar os instrumentos preconizados na gestão das organizações. Um dos mecanismos preconizados é o modelo de gestão baseado no conhecimento, caracterizado por um modo diferente de perceber e pensar as organizações, centrado no conhecimento existente e potencial<sup>19</sup>.

Os gestores têm uma grande dependência do recurso “informação”. A informação é a matéria-prima do processo de tomada da decisão. A informação útil é aquela que atende às necessidades específicas dos gestores, segundo as áreas em que eles atuam, operações que desenvolvem e conceitos que lhes façam sentido lógico<sup>20</sup>.

Nonaka e Takeuchi acreditam que o conhecimento utilizado pela organização para realizar novos negócios ou desenvolver produtos converge para a criação da competência na organização<sup>21</sup>.

A gestão do conhecimento nas organizações se constrói através de informações. Nonaka e Takeuchi afirmam que a informação proporciona um novo ponto

---

<sup>18</sup> TORRES, 2003, p.26.

<sup>19</sup> MAMBRINI, op.cit., p.47.

<sup>20</sup> MAMBRINI, 2011, p.54.

<sup>21</sup> NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. Criação de conhecimento na empresa: Como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997, p.62.

<sup>22</sup> Ibid., 1997, p.63.

de vista para a interpretação de eventos ou objetos, o que torna visíveis significados antes invisíveis; assim, a informação como meio ou material par a extrair e construir o conhecimento, acrescentando algo ou o reestruturando, constitui um fluxo de mensagens<sup>22</sup>.

Nesse aspecto, a criação de conhecimento organizacional pode ser entendida como um processo que amplia o conhecimento criado pelos indivíduos, cristalizando-os como parte da rede organizacional. Contudo, esse conhecimento só é criado pelos indivíduos, cabendo à empresa proporcionar meios e contextos que possibilitem e tornem possível o aprimoramento do conhecimento.

Os sistemas de informações contábeis devem ser confederados de forma a atender eficientemente às necessidades informativas de seus usuários, bem como, incorporar conceitos, políticas e procedimentos que motivem e estimulem o gestor a tomar as melhores decisões para a empresa<sup>23</sup>.

No que tange à gestão tributária importante o conhecimento do tributo, enquanto prestação pecuniária compulsória, que é objeto de relação jurídica que se forma por causalidade decorrente da constituição de fato jurídico tributário, no ato de aplicação do direito, como denotação das conotações contidas nas hipóteses de incidência de normas tributárias<sup>24</sup>.

Desse modo, a situação fática descrita na hipótese de incidência normativa corresponde a fatos ou negócios jurídicos praticados pelos sujeitos lícitamente, como expressão de sua esfera de autonomia privada, decorrentes de outros atos de aplicação do direito, praticados como exercício do princípio de autonomia privada. Destarte, o a gestão tributária deve indicar claramente (comportamento do contribuinte em face da materialidade)<sup>25</sup>:

- Sob qual normativa o negócio se enquadra, em confronto com a previsão à qual dantes se submetia, para demonstrar os efeitos e a consistência do negócio, em termos de legítimos efeitos privados e tributários;
- Quais as vantagens fiscais adquiridas e se alguma é desaprovada pelo sistema jurídico ou provoca eventual questionamento sobre a sua legitimidade.

Maciel Neto entende que a gestão ou planejamento tributário seria a atitude de estudar continuamente a legislação, sua constitucionalidade, legalidade e operacionalidade e decidir pela adoção de medidas tendentes a praticar ou abster-se da prática de atos visando a anular, reduzir ou postergar o ônus financeiro correspondente<sup>26</sup>.

Assim sendo, um sistema de gestão tributária baseada no conhecimento do tributo possibilita o provimento de informações tempestivas e preditivas que

<sup>23</sup> MAMBRINI, op.cit., p.54.

<sup>24</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. Direito tributário: Fundamentos jurídicos da incidência. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 93

<sup>25</sup> TORRES, 2003, p.27

<sup>26</sup> MACIEL NETO, 2000, p.36.

subsidiem as decisões de uma entidade. Na perspectiva do usuário interno, objetiva prestar informações relevantes para atender às necessidades de planejamento, execução e controle tributário. Para o usuário externo, tem como objetivo gerar informações para auxiliar os investidores, credores e outros usuários na tomada racional de decisões quanto aos investimentos, créditos e outras, semelhantes.

## 2.6 A GESTÃO ECONÔMICA E FINANCEIRA

A empresa é constituída sob o pressuposto da continuidade. A garantia da continuidade da empresa só é obtida quando as atividades realizadas geram um resultado líquido no mínimo suficiente para assegurar a reposição de todos os seus ativos consumidos no processo de realização de tais atividades.

Conforme visto, uma das áreas importantes da gestão é a estratégica. Pensar sobre estratégia empresarial sem pensar ao mesmo tempo sobre estratégia financeira é receita excelente para o desastre. Conseqüentemente, os estrategistas precisam ter clara compreensão das implicações econômicas e financeiras de seus planos estratégicos.

Todas as estratégias, planos, metas e ações que a empresa implementa, devem orientar em última instância a otimização do lucro. O lucro, portanto, é a melhor e a mais consistente medida da eficácia da organização.

Neste contexto, a gestão econômica utiliza-se de um conjunto de conceitos voltados à correta mensuração do lucro e do patrimônio da empresa na premissa que o valor do patrimônio líquido tem que expressar o efetivo valor da empresa e não, quanto custa ou quanto custou<sup>27</sup>.

A informação de quanto custa uma atividade é muito pobre. A informação do resultado econômico gerado por uma atividade permite a identificação da formação do lucro, ou seja, quais atividades contribuem mais ou menos para a formação do resultado econômico global da empresa, qual atividade vale a pena terceirizar, qual atividade vale a pena manter, e qual a perda econômica pela manutenção de atividades estratégicas deficitárias<sup>28</sup>.

Diante disso, pode-se afirmar que a principal finalidade da gestão tributária é o direito de auto-organização da empresa, para que, agindo dentro das lacunas do Direito tributário e nos limites da licitude, possa planejar as suas atividades, de forma a reduzir, retardar ou mesmo evitar o pagamento de tributos, recordando que este direito de auto-organizar-se não é, e nem pode ser absoluto, devendo encontrar os seus limites no respeito aos princípios da legalidade, da moralidade e da ética.

Por outro lado, o planejamento tributário tem por fim a redução, a poster-

<sup>27</sup> MAMBRINI, 2011, p.51.

<sup>28</sup> Ibid., p.52.

<sup>29</sup> CARLIN, 2012, p.42.

gação e até mesmo a isenção do pagamento de tributos.

Para Carlin são três as finalidades do planejamento tributário:

- Evitar a incidência do tributo – nesse caso adotam-se procedimentos com o fim de evitar a ocorrência do fato gerador;
- Reduzir o montante do tributo – as providências serão no sentido de reduzir a base de cálculo ou alíquota do tributo;
- Retardar o pagamento do tributo – o contribuinte adota medidas que têm por fim postergar o pagamento do tributo, sem ocorrência da multa<sup>29</sup>.

Assim sendo, através do auxílio dos sistemas de gestão torna-se possível organizar a empresa e aperfeiçoar recursos visando reduzir custos com tributos e outros elementos que constituem a empresa.

Aos sistemas de gestão cabe a tarefa de contribuir para o estabelecimento de um processo de gestão harmônico e condizente com as prerrogativas e condições do modelo de gestão tributária. Importa relevar que, para ter sucesso nessa empreitada, as concepções, princípios e métodos que formam o arcabouço teórico e prático do sistema tributário, devem ser aceitos e seguidos pelos gestores.

### 3 CONCLUSÃO

No decorrer do estudo, observou-se que a gestão tributária é o direito de auto-organização da empresa, para que agindo dentro das lacunas do Direito tributário e nos limites da licitude, possa planejar as suas atividades, de forma a reduzir, retardar ou mesmo evitar o pagamento de tributos.

Os sistemas de gestão, por sua vez, configuram-se com base no modelo de gestão das organizações e, por isso, assume diversas formas na realidade das empresas. Assim, eles são influenciados fortemente pela própria filosofia da empresa, o que significa dizer que devem ser compatíveis com sua cultura interna. Essencialmente, os sistemas de gestão dão suporte às decisões emanadas pelas ações dos gestores e conseqüentemente, auxiliam de maneira significativa a gestão tributária.

Assim sendo, o trabalho abordou alguns sistemas de gestão utilizadas no desenvolvimento de uma gestão tributária com foco em resultados e sua importância para a economia de tributos. Observou-se que os sistemas de gestão desempenham papel de grande relevância, proporcionando a melhora no desempenho da organização, não apenas fortalecendo o sistema de gestão e planejamento tributário, mais ainda promovendo a gestão de risco e melhorando a reputação da empresa, pois propicia melhor transparência e reporte da informação.

## REFERÊNCIAS

- ARANTES, Nélío. **Sistema de Gestão Empresarial**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- CARLIN, Everson Luiz Breda. **Auditoria, Planejamento e Gestão Tributária**. 2. ed., rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2012.
- CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário: Fundamentos jurídicos da incidência**. São Paulo: Saraiva, 1998.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Administração: Teoria, processo e prática**. 2. ed. São Paulo: Makron Books, 1994.
- FABRETTI, Láudio Camargo. **Código Tributário Nacional Comentado**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2005.
- GRECO, Marco Aurélio. **Planejamento fiscal e interpretação da lei tributária**. São Paulo: Dialética, 1998.
- GUBERT, P. A. Pinheiro. **Planejamento Tributário: Análise jurídica e ética**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2003.
- MACIEL NETO, P. B. Direitos e deveres dos empresários e administradores. **Revista Jurídica Consulex**, São Paulo, n. 41, 2000.
- MAMBRINI, Ariovaldo. **Controladoria de gestão para o segmento comercial - Teoria e estudo de caso**. Curitiba: Juruá, 2011.
- MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. **O processo da estratégia**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. **Criação de conhecimento na empresa: Como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação**. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- ROBBINS, Stephen P. **Administração: Mudanças e perspectivas**. São Paulo: Saraiva, 2000.
- TORRES, Heleno. **Direito Tributário Internacional: Planejamento tributário e operações transacionais**. São Paulo: RT, 2001.
- TORRES, Heleno Taveira. Limites do planejamento tributário – normas antielisivas (gerais e preventivas) – A norma geral de atos ou negócios no direito brasileiro. In: MARIS, James (coord.) **Tributação e antielisão**. Livro 3 - Coleção Tributação em Debate. Curitiba: Juruá, 2003.





