



Publicado: 2018-03-20

---

Artigos

**O CONTRATUALISMO E O ESTADO: HOBBS VERSUS LOCKE?**

Me. Ana Carolina Borges de Oliveira, Dr. Gustavo Javier Castro Silva

04-17



**O BRASIL TEM JEITO? UMA ANÁLISE DE ESFORÇOS GOVERNAMENTAIS E EMPRESARIAIS NO USO DE COMPLIANCE COMO FERRAMENTA DE COMBATE A CORRUPÇÃO NO BRASIL**

Me. Lúcio Carlos de Pinho Filho, Gabriela Carvalho Almeida

18-25



**PROBLEMAS DE GOVERNANÇA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MOBILIDADE**

Dr. Alessandro Aveni

26-44





Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros

ISSN: 2237-2342 (impresso)

L-ISSN: 2178-2008 (on-line)

Ano IX, Vol.IX, n.33, jan./mar., 2018.

Tramitação editorial:

Data de submissão: 30/01/2018.

Data de reformulação: 15/02/2018.

Data de aceite definitivo: 28/02/2018.

Data de publicação: 20/03/2018.

## O CONTRATUALISMO E O ESTADO: HOBBS VERSUS LOCKE?

<sup>1</sup>Ana Carolina Borges de Oliveira

<sup>2</sup>Gustavo Javier Castro Silva

**RESUMO:** O presente estudo pretende propor uma nova leitura sobre a teoria do contrato social de *Thomas Hobbes* (1588-1679) e *John Locke* (1632-1704). Assim, serão levantadas algumas questões que envolvem os pontos de contato entre as duas teorias, buscando analisar se há mais semelhanças do que diferenças entre os dois autores e seus respectivos prismas contratualistas. Nesse sentido, o trabalho estará dividido em três partes. Na primeira parte, se apresentarão, sinteticamente, as teorias clássica e da Idade Média sobre a origem do Estado, para logo discorrer sobre as teorias contratualistas de Thomas Hobbes e John Locke, bem como o contexto histórico dos dois autores. Após isso, serão levantadas possíveis semelhanças entre as duas teorias, possibilitando uma nova visão acerca da teoria de John Locke. Para, por fim, verificar se é possível afirmar que a teoria contratualista de John Locke pode ser considerada não liberal, se aproximando mais da teoria absolutista de Thomas Hobbes.

**PALAVRAS-CHAVE:** Contrato Social; Estado; Thomas Hobbes; John Locke; semelhanças; diferenças.

**ABSTRACT:** The present study intends to propose a new reading on the theory of the social contract of Thomas Hobbes (1588-1679) and John Locke (1632-1704). Thus, some questions will be raised that involve the points of contact between these two theories, trying to analyze if there are more similarities than differences between the two authors and their contractualist prisms. In this sense, the work will be divided into three parts. In the first part, the classical and Middle Ages theories about the origin of the State will be presented to discuss the contractualist theories of Thomas Hobbes and John Locke, as well as the historical context of the two authors. After this, possible similarities between the two theories will be raised, allowing a new vision about the theory of John Locke. Finally, it is possible to affirm that John Locke's contractualist theory can be considered as non-liberal, approaching Thomas Hobbes's absolutist theory.

**KEYWORDS:** Social Contract; State; Thomas Hobbes; John Locke; similarities; differences.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito, Mestre em Direito e Políticas Públicas, Doutoranda em Direito, Professora das disciplinas .Contratos em espécies, Direito Administrativo e Processo Constitucional na Faculdade Processus (Brasília, DF).

<sup>2</sup> Bacharel em Filosofia, Mestre em Ciência Política, Mestre em Relações Internacionais, Doutor em Sociologia, Professor da disciplina Ciência Política e Teoria Geral do Estado na Faculdade Processus (Brasília, DF).

## 1. Introdução

O presente estudo pretende propor uma nova leitura sobre a teoria do contrato social em *Thomas Hobbes* (1588-1679) e *John Locke* (1632-1704). Assim, serão levantadas algumas questões que envolvem os pontos de contato entre as duas teorias, buscando analisar se há mais semelhanças do que diferenças entre os dois autores e seus respectivos prismas contratualistas.

Como explica Bercovici (2005, p. 82) “as teorias do contrato social vão reconhecer o conflito pela sobrevivência e tentar estabelecer um **locus** (o Estado) em que diferentes práticas de sobrevivência possam se tornar relevantes”. As diferentes teorias contratualistas partem do axioma da existência de um Estado de Natureza, que por vezes é descrito positivamente (Rousseau) ou outras de forma negativa (Hobbes).

Por fim, o trabalho estará dividido em três partes. Na primeira parte, se apresentarão, sinteticamente, as teorias clássica e da Idade Média sobre a origem do Estado, para logo discorrer sobre as teorias contratualistas de *Thomas Hobbes* e *John Locke*, bem como o contexto histórico dos dois autores. Após isso, serão levantadas possíveis semelhanças entre as duas teorias, possibilitando uma nova visão acerca da teoria de *John Locke*. Para, por fim, verificar se é possível afirmar que a teoria contratualista de *John Locke* pode ser considerada não liberal, se aproximando mais da teoria absolutista de *Thomas Hobbes*.

## 2. As teorias do contrato social de *Thomas Hobbes* e de *John Locke*

Segundo *Hespanha* (2012), a teoria do contrato social serviu de fundamento ao “despotismo iluminado” que se verificou nas monarquias europeias do século XVIII. Nesse contexto, destacaram-se duas teorias contratualistas de origem no jusracionalismo: a de *Thomas Hobbes* que, segundo *Hespanha* (2012), apresentava uma visão mais pessimista sobre a natureza humana, sendo de orientação absolutista e a de *John Locke*, de orientação demo-liberal. Entendemos por iusracionalismo a interpretação moderna do iusnaturalismo, surgida durante o século XVII e XVIII, que entende que o direito se funda em leis naturais da vida que são estabelecidas pelos humanos com base na razão e bom senso.

Cabe lembrar que o contratualismo surge na época moderna da história como uma resposta à questão da origem do Estado. Durante o período clássico, na *Ética a Nicômacos* (1992), Aristóteles tinha definido a política como a ciência da felicidade

humana. Ele sustentava que a meta da Política é descobrir primeiro a maneira de viver que leva à felicidade humana e depois a forma de governo e as instituições sociais capazes de assegurar aquela maneira de viver, essas ideias fundamentalmente expressas na *Política*.

Houve, portanto, na origem do conceito de Política, a concepção da felicidade humana, do crescimento do homem e da melhor forma de relacionamento entre o homem e a estrutura de governo. Com o tempo, o termo política foi perdendo seu significado original passando a indicar as atividades ou conjunto delas, que de alguma maneira estejam relacionadas ao Estado.

Assim, a política cria um efeito vinculador para todos os membros de um determinado grupo social. As ações, envolvidas no conceito da política, pressupõem o monopólio da força, a coerção, a orientação de objetivos e a prevalência de interesses. Desta forma, fomos perdendo a visão primeira da felicidade humana como base das ações na esfera governamental. O uso da força e a corrupção foram se embrenhando, tornando turvo o conceito original.

Os gregos tinham uma visão naturalista da história que se expressava pela percepção de que toda forma de governo, inclusive as boas ou puras, terminam por se corromper, seguindo a ordem da natureza (θίσις). Neste sentido podemos compreender a afirmação de Aristóteles de o homem ser um animal político. Somente na Polis o homem pode completar a sua natureza, quer dizer, aquilo de melhor que encontramos nele: sua racionalidade.

Fica assim estabelecida a Teoria Natural da origem do Estado. A primeira associação de homens, a família, dá lugar à aldeia, uma associação de famílias. A *Polis* surge, então, como produto da natureza, sendo uma associação de aldeias (burgos). Vejamos a construção do raciocínio do estagirita: “A dupla união entre o homem e a mulher, o senhor e o escravo, forma, antes de mais nada, a família.” (ARISTÓTELES, 2002, p. 13). E um pouco mais adiante:

A primeira sociedade constituída por muitas famílias, visando a utilidade comum, porém não diária, é o pequeno burgo; esta parece ser, **de modo natural**, algo, assim como uma colônia da família. Alguns chamam ‘homogalactiens’ (amamentados com o mesmo leite) aos filhos da primeira família a aos descendentes deles. (ARISTÓTELES, 2002, p. 13, grifo nosso).

E por fim,

A sociedade formada por inúmeros pequenos burgos constitui-se uma cidade completa, com todos os meios para se prover a si mesma, e tendo alcançado, por assim dizer, a finalidade que se tinha proposto. Existindo, sobretudo, pela necessidade mesma de viver, ela subsiste para uma existência feliz. Esta a razão pela qual **toda a cidade se integra na natureza**, visto que a própria natureza foi quem formou as primeiras sociedades; ora, a natureza era a finalidade de tais sociedades; e a natureza é o real fim de todas as coisas. (ARISTÓTELES, 2002, p.13-14, grifo nosso).

Na Idade Média, pelo menos nos seus primeiros séculos, podemos observar uma visão radicalmente diferente do período clássico, em relação à origem do Estado e a sua essência. Enquanto para Aristóteles o Estado é o lugar onde o homem pode completar sua natureza e alcançar a felicidade, na Idade Média observamos uma visão negativa do Estado.

Norberto Bobbio, na Teoria das Formas de Governo, traz uma citação de Isidoro de Sevilha (550-636) que vale a pena reproduzir:

Pela vontade de Deus, a pena da servidão foi imposta à humanidade devido ao pecado do primeiro homem; quando ele nota que a liberdade não convém a alguns homens, misericordiosamente lhes impõe a escravidão. E, embora todos os fiéis possam ser redimidos do pecado original pelo batismo, Deus, na sua equidade, fez diferente a vida dos homens, 'determinando que alguns fossem servos, outros senhores', de modo que o arbítrio que têm os servos de agir mal fosse limitado pelo poder dos que dominam. Com efeito, se ninguém temesse, quem poderia impedir alguém de cometer o mal? Por isso são eleitos príncipes e reis, para que 'com o terror' livrem seus súditos do mal, 'obrigando-os, pelas leis, a viver retamente'. (SEVILHA apud BOBBIO, 1998, p. 78).

Nesse texto vemos claramente delineada a Teoria Divina da Origem do Estado. Essa teoria está organizada sobre um argumento teológico, isto é, a partir do atributo de Deus de ser Todo-poderoso, infere-se que todo poder provém de Deus, portanto, se alguém tem poder, isto representa a vontade de Deus. Quem são os súditos para se opor a tal vontade? Pois bem, o soberano usa seu poder de tal forma que pelas leis e pelo terror consegue que os homens, que macularam sua natureza pelo pecado original, se mantenham em retidão. Assim, no fundo, todo Estado é despótico.

Antes de entrar na análise dessas duas teorias, importante traçar um breve contexto histórico dos dois autores: *Thomas Hobbes* e *John Locke*.

Iniciando por *Hobbes*, por estar cronologicamente à frente de *Locke*, aquele nasceu na Inglaterra, de origem humilde e ficou mais famoso por sua obra “O Leviatã”,

considerada por muitos, como defensor do absolutismo. Como explica Bercovici, “a guerra civil inglesa fez com que *Hobbes* buscasse esclarecer os homens sobre a necessidade do Estado para evitar discórdia, o conflito e guerra” (2005, p. 83). É, portanto, o contexto da guerra civil inglesa, o pano de fundo da teoria de *Hobbes* e sua maior preocupação.

Assim, para *Hobbes*, um dos motivos da crise inglesa “era a falsa doutrina da constituição mista, que dividia o Estado em três facções em luta pelo poder soberano” (BERCOVICI, 2005, p. 83), originando, dessa forma, a guerra civil. Portanto, para *Hobbes*, quando não há clareza sobre quem é o titular do poder soberano, o Estado entra em dissolução. Nesse sentido é que *Hobbes* vai defender a individualização do poder soberano para colocar ordem política.

A Teoria do Governo Misto foi um dos legados mais importantes da teoria política clássica. Teoria sistematizada por Políbio<sup>3</sup>, ela tem sua origem na *Política* de Aristóteles; aquela forma de governo que surge da mistura de oligarquia e democracia, quer dizer, do governo dos ricos e do governo dos pobres (ARISTÓTELES, 2002). O Governo Misto parte do pressuposto do conflito ser o principal mal da sociedade política e, desta forma, a melhor forma de governo seria aquela que eliminasse o conflito entre as facções que lutam pelo poder. A proposta então reside em outorgar quotas de poder às diferentes forças políticas para elas exercerem um governo comum. Como se pode observar, a Teoria do Governo Misto torna-se incompatível com o conceito de Soberania, caro ao pensamento hobbesiano.

No capítulo XIII do *Leviatã* intitulado "Sobre a condição natural da humanidade relativamente à sua felicidade e miséria", encontra-se a descrição de *Hobbes* do estado de natureza.

*Hobbes* começa argumentando que os homens são iguais por natureza, tanto no que se refere às suas faculdades intelectuais como no que concerne à sua força. No primeiro aspecto, *Hobbes* afirma que, em geral, os homens se sentem relativamente sábios e satisfeitos com sua capacidade, do qual derivaria certa igualdade, pois nas palavras de *Hobbes*, "Em geral não há sinal mais claro de uma distribuição equitativa de alguma coisa do que o fato de que todos estarem contentes com a parte que lhes coube."

---

<sup>3</sup> Políbio (em grego, Πολύβιος - Polýbios, na transliteração) nasceu na cidade de Megalópolis, no Peloponeso, Grécia, entre os anos de 203 a.C. e 201 a.C. e morre em 120 a.C., na Grécia. Foi um geógrafo e historiador grego, famoso pela sua obra *História*, cobrindo a história do mundo Mediterrâneo no período de 220 a.C. a 146 a.C. Políbio, testemunha ocular do início da expansão de Roma, afirmou que a constituição romana era um cabal exemplo de governo misto e, por tanto, a causa fundamental do êxito do Império.

(HOBBS, 2006, p. 96). Todos os homens têm igual acesso à sabedoria dado que “A prudência nada mais é do que experiência, que um tempo igual oferece a todos os homens equitativamente, naquelas coisas a que igualmente se dedicam.” (HOBBS, 2006, p. 96).

Com relação ao aspecto força, Hobbes também vê igualdade entre os homens, já que "o mais fraco tem força suficiente para matar o mais forte, quer por secreta maquiagem, quer aliando-se com outros que se encontrem ameaçados pelo mesmo perigo." (HOBBS, 2006, p. 96).

Esta igualdade natural dos homens traz consigo, então, uma igualdade de esperança com respeito aos seus fins, do qual provém a desconfiança entre eles.

Se dois homens desejam a mesma coisa, portanto, ao mesmo tempo em que é impossível ela ser gozada por ambos, eles se tornam inimigos. No caminho para seu fim - que é principalmente sua própria conservação e às vezes apenas seu deleite - esforçam-se por se destruir ou subjugar um ao outro. (HOBBS, 2006, p. 96-97).

Desta desconfiança provem o fato de que os homens tentem aumentar seu domínio sobre seus semelhantes como modo de proteger-se. No estado de natureza esta é a única estratégia que permite a sobrevivência.

Em geral, afirma Hobbes, existem três causas principais de discórdia entre os homens. Em primeiro lugar, encontra-se a competição, a qual impulsiona os homens à guerra com a finalidade de obter um benefício. Em segundo lugar, está a desconfiança, a qual impulsiona à discórdia, para conseguir segurança. Uma última causa de discórdia entre os homens é a glória: os homens lutam entre si para conseguir reputação, quer dizer, no fundo, por:

...ninharias, como uma palavra, um sorriso, uma diferença de opinião e qualquer outro sinal de desprezo, quer seja diretamente endereçado a suas pessoas, quer indiretamente a seus parentes, amigos, nação, profissão ou seu nome (HOBBS, 2006, p. 98).

Enquanto não existe um poder comum que atemoriza os homens, estes vivem num estado de guerra (*bellum omnium contra omnes*). Mas a guerra não é aqui entendida como o próprio ato da luta mas também como a disposição para ela. Em palavras de Hobbes:

... durante o tempo em que os homens vivem sem um poder comum capaz de os manter a todos em respeito, eles se encontram naquela condição a que se chama guerra. Uma guerra que é de todos os homens contra todos os homens. A guerra não consiste apenas na bata-



lha, ou no ato de lutar, mas naquele lapso de tempo durante o qual a vontade de travar batalha é suficientemente conhecida. (HOBBS, 2006, p. 98).

Assim, a paz será aquele tempo em que há segurança de que não existe vontade de lutar, quer dizer, nunca. Neste estado de guerra, a vida do homem é solitária, pobre, embrutecida e breve, tendo o contínuo temor e perigo de morrer violentamente.

É muito importante fixar que este estado de guerra permanente somente tem uma prioridade ontológica e não temporal. Isto quer dizer que, em Hobbes, o estado de natureza é hipotético e não histórico.

Mesmo que jamais tivesse havido um tempo em que os indivíduos se encontrassem numa condição de guerra de todos contra todos, em todos os tempos os reis e as pessoas dotadas de autoridade soberana, por causa de sua independência, vivem em constante rivalidade, e na situação e atitude dos gladiadores, com as armas apontadas, cada um de olhos fixos no outro. Seus fortes, guarnições e canhões guardando as fronteiras de seus reinos, e constantemente com espiões no território de seus vizinhos, o que constitui uma atitude de guerra. (HOBBS, 2006, p. 99).

É esta a visão que Hobbes tem do que hoje chamaríamos de sistema internacional. Assim, em um estado semelhante, nada pode ser considerado injusto: "As noções do bem e do mal, de justiça e injustiça, não podem ter lugar aí. Onde não há poder comum não há lei. Onde não há lei não há injustiça. Na guerra, a força e a fraude são as duas virtudes principais." (HOBBS, 2006, p. 99-100).

Diante de tal estado, o homem também tem paixões que o inclinam para a paz. Estas são: a) o temor à morte; b) o desejo das coisas que proporcionam comodidade, e c) a esperança de obtê-las por meio do trabalho. E é a razão que sugere adequadas normas de paz, às quais se chega por mútuo consenso.

Quer dizer, os homens, para saírem do estado de natureza, precisam realizar um pacto social que origine um poder comum, que dirija as relações entre os homens, alcançando deste modo a paz. Hobbes diz:

A única forma de constituir um poder comum, capaz de defender a comunidade da invasão dos estrangeiros e das injúrias dos próprios comuneiros, garantindo-lhes assim uma segurança suficiente para que, mediante seu próprio trabalho e graças aos frutos da terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos, é conferir toda a força e poder a um homem, ou a uma assembleia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade. (2006, p. 130).

Há que acrescentar, para esclarecer a exposição, que o pacto social hobbesiano, aquele pacto que realizam os indivíduos para sair da situação de insegurança que é produzida pelo estado de anarquia, leva somente à formação do Estado: "Os homens individuais, na perspectiva de Hobbes, são conduzidos a escapar do estado de natureza para submeter-se a um poder soberano." (BULL, 1981, p. 725). Disto não se pode extrapolar a afirmação de que em razão da própria lógica da argumentação de Hobbes se deve concluir que os estados, que estão sob as mesmas pressões e circunstâncias que levaram os indivíduos a limitar sua liberdade e a submeter-se ao poder do estado, tentem submeter-se a um governo mundial. Afirma Bull a respeito:

Não se observa em Hobbes a ideia de um pacto entre soberanos. Ainda menos a ocorrência, como tampouco se observa em nenhum dos teóricos do pacto, desde Platão até John Rawls, de considerar a possibilidade de um contrato de governo mundial entre todas as pessoas individuais no mundo. (1981, p. 726).

A razão pela qual não se pode afirmar que a ideia de um governo mundial não deriva das próprias premissas hobbesianas, é que, segundo o filósofo inglês, uma das principais razões que levaram os indivíduos a pactuar e formar o Estado, foi a necessidade de proteção ante eventuais ataques externos. Isto fica em contradição com a possibilidade de instituir um governo mundial, já que "um dos obstáculos clássicos para a unidade política da humanidade como um todo, é a inexistência de um inimigo externo contra o qual a defesa comum é necessária." (BULL, 1981, p. 726).

Assim, para Hobbes, o meio internacional fica irremediavelmente caracterizado como uma situação de anarquia onde as relações entre os Estados são relações de sobrevivência (o que no fundo entende-se como interesse nacional) e poder.

Por sua vez, John Locke é considerado um dos líderes da doutrina filosófica conhecida como empirismo e um dos ideólogos do liberalismo e do iluminismo. Nasceu em 29 de agosto de 1632 na cidade inglesa de Wrington. Estudou Filosofia, Medicina e Ciências Naturais na Universidade de Oxford. Foi também professor desta Universidade, onde lecionou grego, filosofia e retórica.

No ano de 1683, após a Revolução Gloriosa na Inglaterra, foi morar na Holanda, retornando para a Inglaterra somente em 1688, após o restabelecimento do protestantismo. Com a subida ao poder do rei William III de Orange, Locke foi nomeado ministro do Comércio, em 1696. Ficou neste cargo até 1700, onde precisou sair por motivo de

doença. Locke faleceu em 28 de outubro de 1704, no condado de Essex (Inglaterra). Nunca se casou ou teve filhos.

*Locke* também desenvolve uma teoria com base no jusracionalismo, na qual a preocupação central também é a constituição do Estado político (HESPANHA, 2012). Considerado como liberal por utilizar a liberdade dos indivíduos para legitimar a origem e formação do pacto social, o contrato social proposto por *Locke* é aquele segundo o qual a constituição do estado político não cancela os direitos de que os indivíduos dispunham no estado de natureza.

Tanto *Hobbes* quanto *Locke* enfrentam o mesmo problema: como fundamentar a existência do pacto social. A teoria política até o momento ainda sustenta a tese de o homem estar vinculado a um direito natural, divino; mas começa a se consolidar a ideia da razão como fonte do direito: enquanto *Hobbes* usa o medo para justificar a necessidade de o homem abrir mão de sua liberdade no estado de natureza para se submeter ao contrato social, *Locke* usa a segurança como forma de embasar sua teoria (1994, p. 139).

Para *Hobbes*, o soberano podia governar com o pulso livre, limitado apenas pela “necessidade de governar racionalmente, ou seja, de forma adequada aos objetivos que tinham estado na origem da instituição da sociedade.” (HESPANHA, 2012, p.304), desaparecendo, dessa forma, o direito natural. Por outro lado, ainda segundo Hespanha, na versão do contrato social apresentada por John *Locke* “o soberano, que não era a fonte nem do direito de natureza nem dos direitos individuais daí decorrentes, estava obrigado a respeitar o direito natural e os direitos políticos dos cidadãos” (HESPANHA, 2012, p.304).

Na teoria contratualista de *Hobbes*, segundo o entendimento tradicional, o soberano não está limitado pelas regras do direito natural. Entretanto, como será analisado no tópico seguinte, nos discordamos desta posição, entendendo que existe, neste ponto, uma aproximação entre os dois autores aqui estudados.

Hespanha explica que “toda a diferença entre eles está no modo como concebem esta vontade que dá origem ao direito, bem como as suas relações com a razão” (2012, p. 313). Assim John *Locke* é caracterizado como um autor liberal, uma vez que procura combinar vontade e razão, com base no caráter racional da vontade individual no estado de natureza e a vontade que está na origem das leis políticas é a mesma vontade dos indivíduos e o Estado é apenas um representante dessa vontade. Logo, para a teoria liberal, a vontade que resulta no contrato social seria produto da soma das vontades individuais e não de uma vontade nova.

Já para a teoria de Hobbes, a origem das leis está na vontade, mas esta não tem limites, ou seja, a vontade do soberano não corresponde a soma da vontade das partes. Assim, para a teoria denominada de não liberal de Hobbes, a vontade legislativa é soberana e absoluta, por não conhecer limites materiais, “ou seja, não estava subordinada a nenhum preceito exterior a si mesma” (HESPANHA, 2012, p. 315-316).

Assim, percebemos como a tradição entende que a teoria do contrato social de Hobbes e Locke, embora com o mesmo problema em mente, apresentam soluções bastante diferentes; a ponto de um ser considerado liberal e o outro absolutista.

### **3. Uma nova visão da teoria do contrato social de John Locke**

Como visto anteriormente, Locke é considerado um autor liberal, por entender que o advento do estado político não cancelaria a lei da natureza e esta continua a ser um padrão para julgar as leis. Entretanto, ao analisar a fonte originária dos textos de Locke e de Hobbes, é possível observar que Locke está mais próximo da teoria absolutista de Hobbes e Hobbes está mais próximo da teoria liberal de Locke. Em outras palavras, há mais semelhanças entre os autores do que divergências e os termos “liberal” e “absolutista” não são aplicáveis a eles.

Independente do conceito a ser dado a John Locke, o que se observa é que ele utiliza a liberdade apenas como mecanismo para legitimar sua teoria contratualista e, no fundo, acaba chegando no mesmo ponto que Hobbes: os homens devem abrir mão de sua liberdade existente no estado de natureza e se submeterem à vontade da maioria, ao soberano.

É o que se verifica tanto em Hobbes como em Locke, conforme pode ser observado nos dois trechos abaixo que necessitam ser transcritos na sua integralidade. Para Locke, “todo homem é naturalmente livre e nada pode submetê-lo a qualquer poder sobre a terra, salvo por seu próprio consentimento” (1994, p. 153).

Se todos os homens são, como se tem dito, livres, iguais e independentes por natureza, ninguém pode ser retirado desde estado e se sujeitar ao poder político de outro sem o seu próprio consentimento. A única maneira pela qual alguém se despoja de sua liberdade natural e se coloca dentro das limitações da sociedade civil é através de acordo com outros homens para se associarem e se unirem em uma comunidade para uma vida confortável, segura e pacífica uns com os outros, desfrutando com segurança de suas propriedades e melhor protegidos contra aqueles que não são daquela comunidade (LOCKE, 1994).

Até aqui, Locke aparenta ser um autor defensor da liberdade do homem e de sua autonomia da vontade de modo a viabilizar que os homens acordem em constituir uma comunidade ou um governo, formando um corpo político em que a maioria tem o direito de agir e decidir pelos demais. É o que também é defendido por Hobbes ao afirmar que:

Estado instituído é quando uma multidão de pessoas concorda e pactua que a qualquer homem ou assembleia de homens a quem seja atribuído pela maioria o direito de representar a pessoa de todos eles – ou seja, de ser seu representante -, todos, sem exceção, tanto os que votaram a favor dele como os que votaram contra ele, deverão autorizar todos os atos e decisões desse homem ou assembleia de homens, tal como se fossem seus próprios atos e decisões, a fim de viverem em paz uns com os outros e serem protegidos dos restantes homens (2006, p. 132).

Voltando à Locke (1994), ele continua seu texto defendendo que o consentimento do homem, por meio de sua vontade, move uma comunidade e, após constituí-la, o homem deve ser submetido à vontade da maioria. Muito parecido com o que foi escrito por Hobbes no trecho acima.

Dessa forma, Locke conclui afirmando que “o ponto de partida e a verdadeira constituição de qualquer sociedade política nada mais é que o consentimento de um número qualquer de homens livres.” (1994, p.141). Assim, ele admite que o homem precisa ser livre, para ter sua manifestação de vontade livre para, portanto, consentir à decisão da maioria e formar uma comunidade.

Entretanto, mais a frente, Locke reconhece que, quando o homem adere ao pacto social da maioria, ele acaba tendo que abrir mão de sua liberdade e se tornar sujeito do governo, inclusive perdendo a posse de seus bens para a comunidade. Aqui, vale citar, novamente, o referido trecho em sua integralidade:

Cada vez que um homem se incorpora a qualquer comunidade civil, pelo simples fato dele se associar, também anexou e submete à comunidade aquelas posses que ele tem ou vai adquirir que ainda não pertençam a qualquer governo (LOCKE, 1994, p. 154).

Ora, se não bastasse ter que se sujeitar ao governo e perder seus bens; para Locke, se o homem aderiu ao pacto por meio de declaração expressa, ele está: “perpétua e indispensavelmente obrigado a ser e permanecer seu súdito e nunca poderá ficar de novo na liberdade do estado de natureza, a menos que alguma calamidade provoque a dissolução do governo a que ele estava submetido” (1994, p. 155).

Dos trechos acima mencionados, é possível observar que Locke utiliza o argumento da liberdade apenas como forma de minimizar o impacto da teoria de Hobbes e a ideia do soberano; pois Locke apenas confere ao ser humano a liberdade para que ele possa abrir mão dela para fazer parte do contrato social e depois viver submetidos às leis da comunidade.

Assim, Locke defende que quando os homens entram na sociedade, eles renunciam à igualdade, à liberdade e ao poder executivo que possuía no estado de natureza e os deposita no poder legislativo, seja quem for que detenha tal poder.

Até aqui são verificadas semelhanças entre as teorias de Hobbes e Locke: os dois autores enfrentam o mesmo problema sobre a origem e o fundamento do contrato social e chegam ao mesmo lugar: o homem, ao aderir ao pacto social, abre mão dos seus direitos e se submete à vontade do soberano. É exatamente o que se observou dos trechos acima transcritos.

Por fim, embora o assunto ainda possa ser objeto de um estudo mais profundo, demonstrando com mais exemplos os pontos em comum das duas teorias; cumpre trazer a explicação de Locke para a extensão do poder legislativo. Para ele, o “poder legislativo é o poder supremo em toda comunidade civil, quer seja confiado a uma ou mais pessoas, que ser permanente ou intermitente.” (1994, p. 163). Entretanto, Locke ressalta que esse poder deve ser exercido nos mesmos limites que o poder que estas pessoas detinham no estado de natureza antes de se associarem.

Segundo a tradição, neste ponto as duas teorias em questão é onde mais diferem, uma vez que se faz a leitura que o poder legislativo em Hobbes carece de limites. Mas, ao analisar o texto de Hobbes, verifica-se que o poder legislativo tem limites, pois os assuntos religiosos estão a cargo da Igreja:

E está fora de controvérsia que a mesma obediência é devida nos assuntos temporais, até por um súdito cristão, a qualquer príncipe que não seja cristão; mas nos negócios do espírito, isto é, naquelas coisas que se referem ao culto de Deus, ele deverá seguir alguma Igreja cristã. Porque constitui uma hipótese da fé cristã que Deus, nas coisas sobrenaturais, só fala por meio de intérpretes cristãos das Sagradas Escrituras.

Portanto, embora os dois autores ainda possuam teorias distintas sobre o contrato social, pela breve análise realizada, foi possível verificar que a teoria contratualista de Locke, embora utilize a liberdade como argumento para justificar a formação do contrato social; em outra parte, ela acaba se aproximando da teoria contratualista de Hobbes,

ao defender que o homem perde todos os seus direitos a partir do momento que adere ao pacto social.

#### **4. Conclusão**

Foi possível averiguar que, embora a doutrina (no caso do presente estudo, representada por Hespanha) apresente denominações claras para as teorias do contrato social de Hobbes (absolutista) e de Locke (liberal); tais nomenclaturas podem não representar exatamente a teoria de cada um.

Isso porque o trabalho buscou identificar mais semelhanças entre as duas teorias do que as usualmente apresentadas pela doutrina e, com isso, foi possível observar que a teoria de John Locke possui inúmeros traços em comum com a teoria de Hobbes.

Nesse sentido, verificou-se com esse breve estudo que não é possível afirmar que a teoria contratualista de John Locke pode ser considerada essencialmente liberal, pois se aproxima muito da teoria absolutista de Thomas Hobbes.

#### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ARISTÓTELES. *A Política*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2002.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômacos*. Trad. de Mário da Gama Kury. 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992.

BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição: poder constituinte, estado de exceção e os limites da teoria constitucional*. São Paulo, 2005.

BOBBIO, Norberto. *A Teoria das Formas de Governo*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. *Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna*. 3ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1991.

BULL, Hedley. Hobbes and the International Anarchy. *Social Research*, vol. 48, nº4, Winter 1981.

HESPANHA, Antonio Manuel. *Cultura Jurídica Européia*. Coimbra: Almedina, 2012.

HOBBS, Thomas. *Leviatán*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.



Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros

ISSN: 2237-2342 (impresso)

L-ISSN: 2178-2008 (on-line)

Ano IX, Vol.IX, n.33, jan./mar., 2018.

Tramitação editorial:

Data de submissão: 30/01/2018.

Data de reformulação: 15/02/2018.

Data de aceite definitivo: 28/02/2018.

Data de publicação: 20/03/2018.



## **O BRASIL TEM JEITO? UMA ANÁLISE DE ESFORÇOS GOVERNAMENTAIS E EMPRESARIAIS NO USO DE *COMPLIANCE* COMO FERRAMENTA DE COMBATE A CORRUPÇÃO NO BRASIL**

Gabriela Carvalho Almeida<sup>1</sup>.  
Lúcio Carlos de Pinho Filho<sup>2</sup>.

### **RESUMO**

Este artigo visa uma reflexão sobre os estudos a respeito da implantação do *compliance* no Brasil buscando o combate a corrupção. Unindo-se a um esforço mundial, o país tem procurado criar ferramentas e um cenário favorável para inibir práticas ilícitas na Administração Pública em conjunto com a iniciativa privada.

**PALAVRAS-CHAVE:** Compliance; Governança; Gestão; Controle; Corrupção;

### **ABSTRACT**

This article intends to analyze the studies on the implementation of compliance in Brazil and the fight against corruption. Joining a worldwide effort, the country has sought to create tools and a favorable scenario to inhibit illicit practices in Public Administration together with private.

### **INTRODUÇÃO**

Diante do atual cenário da política brasileira, em que esquemas de corrupção vêm à tona diariamente nos noticiários, o termo *compliance* está em alta. Empresas, partidos, políticos e até mesmo o governo vivem um esforço coletivo no combate a ilicitude entre o poder público e privado, e vem tentando criar ferramentas que possam auxiliar nesse combate. Observa-se tomadas de iniciativas não só no país, mas a nível mundial nesse combate, pois a corrupção é cara para a sociedade.

Em 09 de dezembro de 2003, na cidade de Mérida, no México foi assinado durante a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a Convenção de Mérida, composta de 71 artigos. É o maior texto juridicamente vinculante de luta contra a corrupção. No Brasil a Convenção das Nações Unidas contra Corrupção foi ratificada pelo Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

Para entender o objeto de estudo desse artigo, *compliance* pode ser definido, em seu sentido literal, como um substantivo que significa concordância com o que é

---

<sup>1</sup> Aluna do curso de graduação em Ciências Contábeis da Faculdade Processus.

<sup>2</sup> Mestrando em *Desarrollo Humano* pela FLACSO/Argentina com especializações *lato sensu* diversas. Graduado em Ciências Contábeis pela UnB, com Complementação Pedagógica – Licenciatura em Matemática pela UNIVEN e Curso Superior de Política e Estratégia – CSuPe pela Escola Superior de Guerra – ESG. Professor do curso de graduação em Ciências Contábeis da Faculdade Processus.

ordenado; *compliant* é aquele que concorda com alguma coisa, e *to comply with* significa obedecer. (VERISSÍMO, p 90). Mas o termo se refere a uma estrutura muito mais complexa. O objetivo do *compliance* é implantar uma cultura, em que haja respeito às leis, que exista a ética. Não somente as leis do país, mas aos princípios da empresa. A prática dessa gestão nas empresas tem sido uma importante ferramenta para a prevenção de atos ilícitos entre a iniciativa pública e privada, segundo alguns autores. A literatura a respeito do tema é abundante e plural, trazendo diferentes argumentações para a construção dessa base teórica.

## 1. COMPLIANCE E LEIS ANTICORRUPÇÃO

O *compliance* nas organizações teve sua origem nos Estados Unidos com foco no sistema financeiro, com a criação do Banco Central Americano, em 1913. Logo após a política intervencionista do *New Deal* trouxe a gestão de *compliance* com objetivo de criar um sistema financeiro mais seguro e estável, após a quebra da Bolsa de Nova York em 1929. Apesar de iniciada nas instituições bancárias, o *compliance* se estende a todas as entidades empresariais e também entes públicos, pois compreende a aderência a ética individual e coletiva, dentro das organizações. (SANTOS, 2011).

Ao se decidir criar um programa de integridade, a primeira medida a ser adotada é a identificação e a análise dos riscos aos quais ela está sujeita, seja na posição de autora, seja na posição de vítima, levando em consideração aspectos específicos daquela empresa, ou seja, seu porte, ramo de atividade, base territorial etc. Devem ser analisados os riscos legais e reputacionais que poderão advir da ocorrência de atos ilícitos, e que o programa de *compliance* pretenderá mitigar. (VERÍSSIMO, 2017)

Para SANTOS, as ferramentas de *compliance* contribuem para o enfrentamento da fraude, o que justifica a importância das organizações investirem em um programa efetivo de gestão da ética. Esse programa deve compreender ações concretas que abrangem: 1 - normas e diretrizes sobre valores éticos; 2 - comportamentos que a empresa espera de seus funcionários em determinadas situações; 3 - política de comunicação permanente; 4 - canais de denúncias, sem que haja constrangimento ao funcionário denunciante;

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) analisa que o aprimoramento das práticas de *compliance*, e de governança corporativa como um todo, ganha mais relevância à medida que o mercado e a sociedade valorizam organizações comprometidas com a integridade, gerando uma vantagem competitiva diante dos

concorrentes e a critérios diferenciados na obtenção de investimentos, créditos ou financiamentos. É indispensável que cada organização faça sua autoanálise e conheça suas necessidades e especificidades para definir o sistema de *compliance* que mais se adequa à sua realidade. Nesse sentido, destaca-se a importância de uma comunicação ampla e efetiva dos valores, regras, políticas e procedimentos de integridade em suas metas e orientações que, além de tudo, demonstre o comprometimento da alta administração com o tema, a fim de facilitar a efetiva aplicação do sistema de *compliance* e reforçar uma cultura de ética dentro da organização.

### **1.1 PREVENÇÃO.**

A corrupção traz prejuízos à sociedade, pois os recursos desviados poderiam estar alocados em áreas carentes, e também acarreta prejuízo a democracia, uma vez que a sociedade deixa de acreditar no sistema político. Em 2010, em levantamento feito pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) avaliou que o custo médio anual estimado da corrupção no Brasil é de pelo menos 1,38% do PIB<sup>3</sup>, algo em torno de R\$ 41,5 bilhões que saem dos cofres públicos, mas não chegam ao seu destino. Os recursos desviados por atos de corrupção, se aplicados na educação, elevariam em 47% a quantidade de alunos matriculados na rede pública do ensino básico, cerca de 51 milhões de jovens e crianças seriam beneficiadas. O total de domicílios com acesso a esgoto poderia aumentar em 103,8%. Na saúde, a quantidade de leitos para internação poderia crescer 89%: 327.012 leitos a mais; 2,9 milhões de famílias poderiam ter suas necessidades de habitação atendidas na construção de casas populares.

Apesar de o enfrentamento de atividades ilícitas no governo e nas empresas parecer uma iniciativa atual, ele não se vale de leis necessariamente novas, por exemplo, no Código Penal a corrupção passiva e ativa já são considerados crimes. O que existe atualmente são institutos e mecanismos de investigação mais modernos, que permitem responsabilização dos culpados. Como parte do esforço governamental no combate a corrupção, foram criados decretos, normas e leis, para auxílio no combate a corrupção.

Carla Veríssimo aponta a norma ISO 370001 como uma importante ferramenta de prevenção a atividades ilícitas. A norma detalha os sistemas de administração anticorrupção, ressalta a importância de se compreender a organização e seu contexto: as questões externas e internas que são relevantes para os seus propósitos e que afetam

---

<sup>3</sup> PIB – A soma de toda a riqueza produzida no país.

sua habilidade de atingir os objetivos de prevenção da corrupção. Entre outros, lista, como importantes, o tamanho, a estrutura e a autoridade para a delegação dos processos decisórios; os locais e setores nos quais a organização opera ou pretende operar; a natureza escala e complexidade das atividades e operações da empresa; seu modelo de negócio, a natureza e o alcance das interações com servidores públicos, e as obrigações e deveres decorrentes de normas regulatórias, estatutárias, contratuais e profissionais.

A Lei Complementar 131/2009 – a chamada lei da Transparência - altera a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no que se refere à transparência da gestão fiscal. O texto inova e determina que sejam disponíveis, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; A lei é considerada um importante instrumento de detecção (controle) de atividades governamentais.

O Rio de Janeiro e Brasília em esforço para coibir atividades ilícitas em contratações públicas, criaram respectivamente as leis Nº 7.753/2017 e Lei Nº 6.112/2018. Elas dispõem sobre a obrigatoriedade da implantação do Programa de Integridade nas empresas que contratarem com a Administração Pública. Juntas elas somam força ao Decreto Nº. 8.420/2015, que regulamenta a lei anticorrupção.

Pensamos ser fundamental que os Estados sejam capazes de induzir as empresas à formulação e à adoção de medidas ou programas de *compliance*, porque eles são uma forma de controlar a criminalidade que é praticada por meio ou em benefício das empresas. No Brasil, de acordo com o Decreto n. 8.420/2015, que regulamentou a lei anticorrupção, a empresa deverá dispor, entre outros elementos, de procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros; (VERISSÍMO,2017)

Porém, para Clóvis Alberto Bertoni de Pinho, é necessário cautela quanto as atuais leis que exigem o *compliance* em contratações com o Poder Público. Em seu artigo para a revista Consultor Jurídico, ele entende que há riscos na exigência das leis criadas pelo Rio de Janeiro e Brasília. Para ele, ao se exigir como obrigatória a existência de programas de integridade, o contratado terá que dispende recursos para atender uma exigência criada pela Administração Pública. “Ou seja, entendemos que, caso comprovado pelo contratado que os custos para a introdução de um programa de *compliance*, por estrita observância à exigência criada pela Administração Pública, esta

deverá recompor os custos realizados pelo particular para o atendimento das requisições do Poder Público, de modo a reequilibrar as condições da proposta (art. 37, XXI, da Constituição Federal)”.

Pinho também destaca que mesmo que as leis estaduais não estabeleçam programas de *compliance* como um requisito de participação na licitação, todavia, na fase de assinatura contratual, a exigência privilegia as empresas que já venham a possuir tais mecanismos de integridade, normalmente grandes empresas, trazendo prejuízo ao preceito da competitividade nos procedimentos de contratação pública.

## 1.2 PUNIÇÃO.

De acordo com Leandro Lopes (FECOMERCIO, 2018) o uso de punições exemplares tende a fazer as empresas discernirem se realmente a atividade ilícita vale o ônus. A culpabilidade de uma entidade é um ponto bastante discutido no meio jurídico, e essencial para o combate a atividades ilícitas, na opinião de alguns autores. Segundo a autora Carla Veríssimo, a dificuldade da questão é relativa à capacidade de ação que decorre do fato do conceito de ação, em direito penal, ter sido construído sobre o comportamento humano dirigido pela vontade. Como as empresas não possuem substância física ou espiritual similares sendo, em consequência, incapazes de atuar (p.42). Basicamente, há dois pontos relevantes: 1) considerar que é a empresa quem age, por ato próprio ou 2) são as pessoas naturais que agem pela empresa. (p.34)

A lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira preenche uma lacuna na legislação brasileira, pois antes a empresa não era responsabilizada por crimes cometidos, apenas as pessoas físicas. Com o advento da lei, as organizações podem e estão sendo responsabilizadas, podendo sofrer penalidades em seus lucros.

O IBCGC acrescenta que a colaboração com as autoridades, apesar de ainda estarem em fase inicial, apresentam boas perspectivas futuras. “A comunicação espontânea às autoridades competentes sobre a ocorrência de suspeitas de ato lesivo à administração pública, a atitude colaborativa por meio do fornecimento de informações e o esclarecimento de dúvidas podem beneficiar a organização com a redução de possíveis penalidades caso haja alguma responsabilização pela ocorrência de ilícito.” (2017, p 38)

## 2. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma gestão eficiente de *compliance* é uma importante ferramenta no combate a corrupção, que ganha destaque no Brasil, pós Lava-Jato<sup>4</sup>. À luz dos trabalhos analisados, é possível notar que há um esforço governamental no que diz respeito a criação e aplicação de normas, leis, para coibir os atos ilícitos na Administração Pública, e esse mesmo esforço na esfera privada, com as empresas adotando essa mudança de cultura, proposta pelo *compliance*.

É importante que haja esse esforço conjunto das empresas e dos governos, para que ambos se beneficiem das práticas corretas. Ou seja, ao invés de diminuir as chances de responsabilização, o *compliance* deve criar as estruturas para que se forme uma cadeia de responsabilização penal, ou seja, o aumento da efetividade do *compliance* também deverá aumentar a exposição da empresa à responsabilização. É por isso que os incentivos que a lei oferece devem ser adequados e suficientes, sob pena das empresas não adotarem o *compliance*. Porque elas correriam mais riscos, se não houver benefícios? (VERÍSSIMO, 2017)

Mesmo com otimismo em relação aos programas de integridade, Carla Veríssimo acredita que a perspectiva de uma sanção civil ou administrativa não infunde temor significativo às pessoas jurídicas, e o benefício oferecido para aquelas que possuem e implantarem programas de *compliance* é pequeno, para motivar sua adoção. Em sua ótica, a Lei n. 12.846/2013, tal como está formulada e por si só, não irá provocar um aumento no uso de programas e medidas de *compliance* anticorrupção pelas empresas brasileiras.

Renato de Almeida Santos, em sua pesquisa quantitativa a respeito do tema, conclui que nas organizações, há situações nas quais o indivíduo tem dificuldade para reconhecer os limites entre certo e errado, como por exemplo, suborno, recebimento de presentes etc. Já os participantes que trabalham em organizações que tem contato com o *compliance*, em que os princípios éticos são explícitos e fundamentais, diminuem a incidência de fraude e corrupção, assim ele conclui que as ferramentas de *compliance* não estancam a problemática da fraude, mas sua falta fortalece esse fenômeno.

Dessa forma é possível dizer que ainda é cedo para afirmar se as práticas de *compliance* surtirão os efeitos desejados ao serem colocados em prática no país, mas as expectativas são positivas.

---

<sup>4</sup> Operação da Polícia Federal que investiga e pune crimes de corrupção desde 2014.

### 3. REFERÊNCIAS.

COMPLIANCE e boa governança contra a corrupção, por Leonardo Lopes. Rio de Janeiro: Um Brasil - Fecomercio SP, 2018. (24 min.),. Disponível em: <<https://youtu.be/IF3RMO6b0pM>>.

PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. É preciso cautela ao exigir compliance em contrato público. Consultor Jurídico, São Paulo, 18 fev. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-fev-18/clovis-pinho-preciso-cautela-compliance-contrato-publico>>. Acesso em: 22 maio 2019.

ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. A corrupção e os controles internos do estado. Lua Nova, São Paulo , n. 65, p. 137-173, Aug. 2005

FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo). Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate. Março de 2010. Disponível em: <<https://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=2021>, em maio de 2019>.

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, Compliance à luz da governança corporativa / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP: IBGC, 2017. (Série: IBGC Orienta).56 p.

SANTOS, Renato de Almeida. Compliance como ferramenta de mitigação e prevenção da fraude organizacional. 2010. 103 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

VERÍSSIMO, C..Compliance: Incentivo à adoção de medidas anticorrupção. São Paulo: Saraiva,2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. . Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)>.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1 de agosto de 2013. . Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm)>.

BRASIL. Lei nº 6.112, de 2 de fevereiro de 2018. . Brasília, Disponível em: <[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/3bf29283d9ea42ce9b8feff3d4fa253e/Lei\\_6112\\_02\\_02\\_2018.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/3bf29283d9ea42ce9b8feff3d4fa253e/Lei_6112_02_02_2018.html)>.

BRASIL. Lei nº 7.753, de 17 de outubro de 2017. . Rio de Janeiro, Disponível em: <[http://www2.alerj.rj.gov.br/lotus\\_notes/default.asp?id=2&url=L0NPTIRMRUkuTINGL2M4YWEwOTAwMDI1ZmVIZjYwMzI1NjRIYzAwNjBkZmZmLzBiMTEwZDAxNDBiM2Q0Nzk4MzI1ODFjMzAwNWl4MmFkP09wZW5Eb2N1bWVudA==>](http://www2.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=2&url=L0NPTIRMRUkuTINGL2M4YWEwOTAwMDI1ZmVIZjYwMzI1NjRIYzAwNjBkZmZmLzBiMTEwZDAxNDBiM2Q0Nzk4MzI1ODFjMzAwNWl4MmFkP09wZW5Eb2N1bWVudA==>)>. Acesso em: 04 jun. 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR ISO 37001: Sistema de gestão antissuborno. 2017.



Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros

ISSN: 2237-2342 (impresso)

L-ISSN: 2178-2008 (on-line)

Ano IX, Vol.IX, n.33, jan./mar., 2018.

Tramitação editorial:

Data de submissão: 30/01/2018.

Data de reformulação: 15/02/2018.

Data de aceite definitivo: 28/02/2018.

Data de publicação: 20/03/2018.



## PROBLEMAS DE GOVERNANÇA NAS POLITICAS PUBLICAS DE MOBILIDADE<sup>1</sup>

*Dr. Alessandro Aveni<sup>2</sup>*

### RESUMO

A gestão pública da mobilidade no Brasil tem ainda muitos desafios. Para entender a informalidade que nasce na mobilidade por causa das falhas do sistema de transporte o trabalho faz considerações sobre as formas de mobilidade e um exemplo na BR040. Deve-se avaliar o problema de governança para tipicidade de Brasília. A pesquisa parte da hipótese que as instituições devem trabalhar em maneira coordenada e permitir aos administradores locais escolher as melhores modalidades para fornecer o serviço aos moradores em segurança e com boa qualidade. A pesquisa mostra que a relação econômica e de direito entre formalidade e informalidade nasce da questão do uso e gestão do solo e em geral da conceição patrimonialista do território da cultura política brasileira. Entre as propostas uma solução para infra-estrutura e fluxos aos problemas de mobilidade poderia ser de aumentar empregos no município e usar rotas alternativas. Fica fundamental atrair um investidor para construção de um centro comercial como âncora. Isso leva mais taxas para o município e aumenta o numero de trabalhadores locais. Também é prioritário ativar e construir estradas que possam atingir Brasília por outros caminhos. Por exemplo, um uso da GO 521 que encontra a DF002 perto do Jardim ABC é uma alternativa viável, mas deve ser modificada na pavimentação, iluminada e sinalizada. informalidade assim deve ser discutida não

---

<sup>1</sup> © Todos os direitos reservados. A Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros, bem como a Faculdade Processus (mantenedora do periódico) não se responsabilizam por questões de direito autoral, cuja responsabilidade integral é do(s) autor(es) deste artigo. A revisão linguística e metodológica deste artigo foi feita pelo(s) autor(es) deste artigo.

<sup>2</sup> Bacharel em Administração e Mestre em Geografia pela Universidade de Brasília-UnB, Doutor em Ciências Políticas pela Universidade Statale de Milano e em Administração pela Universidade Cormerciale Luigi Bocconi di Milano ambas na Itália. Possui também Especialização em Estratégia Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas ? FGV. Foi Gerente de Desenvolvimento da Rede Comercial e de Planejamento e Controle na Royal Dutch Shell/Itália. Exerceu função como gerente de desenvolvimento da rede comercial, gerente de planejamento e controle na Royal Dutch Shell ,Responsável de Tecnologia da Informação em diversos projetos, sociedades de consultoria e bancos italianos. No Brasil, entre 2005 e 2017, atuou como Professor na UnB, nas modalidades presencial e a distância, em Administração, com ênfase em: Análise de Sistemas, Orçamento, Finanças e Matemática Financeira) e por 5 anos no ensino a distância na UNB. Entre 2009 e 2010 lecionou na Universidade Estadual de Goiás ? UEG, como Professor de Administração, com ênfase em: Administração Estratégica, Empreendedorismo e Responsabilidade Social, Gestão de Custos. Entre 2012 e 2014 foi estagiário e docente no departamento de Geografia UnB abordando os temas de política e geografia urbana, geografia econômica, geografia de transportes. Está em processo de conclusão do doutorado. Entre 2016 e 2018 Atuou como Professor de Gestão de projetos e Gestão do Terceiro setor no curso de Administração Pública da Faculdade Processus Campus II (nota 5 MEC) Foi pesquisador no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ? IPEA em 2015 (Projeto: Rede Urbana do Brasil) Atualmente é Professor de Gestão do Terceiro setor da facultade Processus, de Empreendedorismo no Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico ? CDT/UnB, onde atua também no ensino de Graduação e Pós-Graduação no Mestrado Profissional em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Inovação ? PPGPRONIT/UnB. Professor voluntário na Multincubadora do CDT onde participa de dois projetos de pesquisa. Ingressou em 2018 no Pód-Doc do Profnit com a pesquisa sobre Indicações Geográficas. É pesquisador do grupo Inovação e pesquisa em transportes - GIPT no CNPQ. <http://dgp.cnpq.br/buscaoperacional/detalhegrupo.jsp?grupo=0240310NX9IPZB>.

como uma causa ou um problema, mas uma conseqüência deliberada das ações do poder e da cultura política local e ser parte da gestão da mobilidade, como indicador da eficiência e também para não aumentar a exclusão dos cidadãos.

**Palavras chave: mobilidade, acessibilidade, área metropolitana de Brasília, transporte informal.**

## 1. INTRODUÇÃO

A constituição brasileira garante a mobilidade como direito de todos os cidadãos, ou seja, o direito ao transporte é um direito constitucional<sup>3</sup>. Porém há carência no serviço de transporte coletivo para população, sobretudo a de menor renda, que depende desse serviço para suas necessidades diárias. A ausência de políticas que favorecem a mobilidade e a gestão ineficiente pode ser explicada com problemas ligados ao financiamento de políticas públicas de transporte. Porém há também falta de definições institucionais e de autonomias nas decisões relativas a implementação dos serviços como, por exemplo, a definição de áreas metropolitanas.

Em relação à mobilidade metropolitana se percebe que não há definições de escalas de intervenção e autonomia de gestão local, ou seja, não há uma lei que trata do problema da mobilidade metropolitana, a Lei nº 12.587, de 3 de Janeiro de 2012, ou Política Nacional de Mobilidade Urbana, trata o problema dos municípios e roga para que até o início de 2015 sejam redigidos, nos municípios acima de 20.000 habitantes, um plano de mobilidade e transportes, porém segundo algum estudo parece que só 4% dos municípios brasileiros têm redigido um plano de transportes e isso não quer dizer que esteja atuante.

O objetivo do trabalho é mostrar que a mobilidade de municípios do entorno do Distrito se tornou uma confusão de atuações formais e informais sem controle e governo por parte da secretaria de transportes do DF. A pesquisa se refere ao maior eixo de mobilidade do DF, a BR040 mostrando que na faixa urbana que aproximadamente se coloca no entorno do DF e que abrange mais de 1 milhão de pessoas não há políticas públicas, planejamento e controle adequadas da mobilidade e transportes locais. Se percebe a existência e aumento de transporte informal que se propõe como solução a falta de alternativas propostas pelo poder público. O método usado para atingir o objetivo é dedutivo e a metodologia do atual trabalho é a pesquisa de campo.

O artigo tem uma primeira seção que discute a síntese teórica do problema da informalidade de um ponto de vista institucional e segue com uma seção que mostra as informações encontradas na pesquisa de campo. A pesquisa foi direcionada para escala municipal na área metropolitana de Brasília nos municípios do entorno do Distrito Federal em particular no eixo da BR040. Para confirmar a hipótese levantada

---

<sup>3</sup> Atualmente, a Constituição já elenca direitos referentes a aspectos relevantes da vida em sociedade. São eles: educação; saúde; alimentação; trabalho; moradia; lazer; segurança; previdência social; proteção à maternidade; proteção à infância; e assistência aos desamparados. Com a PEC nº 90/2011 no 25 de junho de 2013 foi incluído o transporte como direito social, alterando o artigo 6º da Constituição Federal (CF) de 1988.

e atingir aos objetivos do trabalho foi feito um levantamento de dados primários que incluem dados cartográficos, foto, questionários e entrevistas com administradores. Uma discussão dos resultados da pesquisa de Campo compõe outra seção e uma conclusão encerra o trabalho.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

A informalidade é um fenômeno que não é incluído em geral no planejamento público da mobilidade pois o Estado se arroga direito de monopolizar os meios de transporte público e acha que o direito no papel sozinho pode resolver qualquer problema. Se o direito não for salvo é possível usar a força de polícia. Entretanto se deve considerar a informalidade não como um comportamento errado de algum cidadão, mas como o resultado deliberado de uma falta de ação política dos responsáveis do poder executivo federal, estadual e municipal por: falta de definição e controle do uso do solo, falta de programa de investimento in infra-estrutura local e a forma cultural como é visto o serviço público na administração pública brasileira.

Nessa seção se exploram os elementos teóricos que sustentam esta afirmação partindo da definição de metrópole, de serviços públicos e do modelo institucional de mobilidade no Brasil. A esta síntese seguirá a pesquisa e sua análise a luz dessas considerações teóricas.

Os elementos que concorrem para a identificação de Brasília como metrópole nacional<sup>4</sup> são o alto grau de urbanização, uma economia urbana diversificada e complexa, o elevado peso do setor terciário, o caráter de centro decisório nacional e de relações internacionais, e sua centralidade em relação aos municípios sob sua área de influência no Centro-oeste (IBGE 2007 e IPEA/ IBGE /UNICAMP, 2001). A função polarizadora de Brasília é reforçada por ser centro da maioria das vagas de trabalho da área e por dispor de melhor infra-estrutura urbana, além de abrigar maior oferta de serviços em relação aos núcleos urbanos periféricos existentes no Distrito Federal e no Estado de Goiás ao redor da divisa.

Em relação a Área Metropolitana do estudo o atual trabalho tem como base a divisão entre estados e municípios e em segunda análise um recorte espacial de área metropolitana considerando o trabalho da Codeplan (CODEPLAN 2013) e não a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE. A Região Metropolitana de Brasília (RMB) possui uma funcionalidade evidente, por exemplo, na intensa a mobilidade de veículos no sentido do transito entre periferia metropolitana e DF. Então para ter condições de aprofundar o conhecimento dos processos sócio-espaciais que interferem na dinâmica metropolitana precisa-se aprofundar também a realidade dos 12 municípios do entorno imediato do DF (COEEPLAN 2013).

A ideia que a sociedade como um todo deve contribuir para o custeio do transporte coletivo que algum movimento social ressalta é discutida pois há várias as alternativas de fontes de recursos extratarifários que poderiam contribuir para o financiamento dos serviços com vistas à redução do preço para os usuários. Nos municípios a União tem caráter predominantemente indutor e financiador e somente cabe aos prefeitos, em

---

<sup>4</sup> REGIC IBGE 2007 define metrópole nacional como.....

conjunto com a sociedade local, planejar orientando os investimentos de infraestrutura de forma integrada com o uso do solo urbano. Contudo os prefeitos precisam da União e do Estado para conseguir os recursos, assim a gestão do problema entra em um círculo vicioso que não é ainda hoje resolvido.

Entretanto no planejamento local e no serviço de mobilidade se forem levados em conta todos os municípios brasileiros, apenas 3,8% têm um Plano Municipal de Transporte. Em 2008, 3,1% deles declararam ter planejamento. Então deve se relatar que menos de 4% dos municípios brasileiros aprovaram Plano Municipal de Transporte e segundo um levantamento feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística mostra que 44,7% das 38 grandes cidades do País — com mais de 500 mil habitantes — sequer têm um Plano Municipal de Transporte que estabeleça diretrizes para o setor, com ações planejadas em termos de tempo e de recursos. O dado faz parte da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), cujas informações são relativas ao ano passado. Apesar de não ser obrigatório, especialistas e o próprio IBGE afirmam que o plano é importante para a definição de políticas para o transporte coletivo, o trânsito e as vias públicas de maneira integrada. O estudo mostra que 28,9% dos municípios com mais de meio milhão de moradores estavam com o plano em fase de elaboração. No total, 10 capitais, algumas com menos de 500 mil habitantes, não tinham, no ano passado, um Plano Municipal de Transporte: Salvador, Manaus, Belém, João Pessoa, Cuiabá, Rio Branco, Porto Velho, Boa Vista, Florianópolis e Palmas. Foi nas capitais que aconteceram os maiores protestos no mês passado.

Entre os novos institucionalistas North (1981, p.21) explica claramente que o Estado define os direitos de propriedade e regras de produção por meio de suas instituições. De um lado os empresários precisam de direitos certos para reduzir o risco e ofertar serviços mais eficientes. Do outro, o Estado oferece proteção de direitos de propriedade e dos contratos e justiça. Contudo, essa relação é qualitativa no sentido que não sempre todos os direitos e mercados tem o mesmo grau de certeza e, portanto existem ineficiências. De acordo com Gomide (GOMIDE et Ali 2006) é necessário ter um índice que possa explicar as relações entre transporte público e pobreza urbana ou seja entre classes de renda e transportes.

Uma demanda por transporte é totalmente dependente das características físicas e sócio-econômicas da região de estudo. Qualquer modificação no uso e ocupação do solo tem efeito sobre a movimentação dos indivíduos. A demanda de transporte tem como característica ser:

- altamente diferenciada pois pode variar com a hora do dia, com o dia da semana, propósito da viagem, tipo de carga, com o tipo de transporte oferecido.
- derivada por que as pessoas viajam para satisfazer uma necessidade em seu destino.
- concentrada em poucas horas do dia nas áreas urbanas, particularmente nas horas de pico.

No lado da oferta dos serviços desde a criação do Ministério das Cidades, considerando a evolução urbana e as transformações territoriais no Brasil, desenvolveu-se conceito de mobilidade urbana, entendido como as condições de deslocamento das pessoas e bens nas cidades, independente do modo de transporte

utilizado (MINISTERIO DAS CIDADES 2007) perspectiva não compartilhada para o Ministério dos Transportes que olha ao sistema de mobilidade de um ponto de vista de modais. A seguir foi formulado o projeto de lei PL n.1.687/2007 que culminou com a promulgação da Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei n.12.587/2012). Os investimentos do governo federal para a infraestrutura de transporte coletivo urbano aumentaram com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para doze cidades sedes do evento da copa FIFA 2014 e foram seguidos pelo PAC Mobilidade Urbana Grandes Cidades, em 2011 e Médias Cidades, em 2012.

A mobilidade urbana deve promover o acesso universal das pessoas a serviços públicos urbanos possivelmente sem agredir o meio ambiente e racionalizando a infraestrutura viária. No sistema brasileiro a circulação urbana é o ato básico do exercício da mobilidade mediante o próprio esforço físico ou através de meios motorizados de posse ou uso pessoal, ou providos por terceiros, através de serviços oferecidos. É um aspecto básico da relação social com o espaço. Aspecto principal da circulação é que, em busca de reduzir conflitos, deve ser regulamentada para a grande concentração de movimento em espaços reduzidos e para o uso coletivo do espaço urbano. As regras de circulação limitam as condições de uso do espaço, estendem-se aos veículos e às pessoas. O Código de Trânsito Brasileiro reserva um capítulo inteiro para classificar os tipos de veículos, determinar os equipamentos mínimos de uso obrigatório e para identificação, registro e licenciamento deles.

A gestão da circulação é necessária para sociedade e é mediada pelo poder público em diversos níveis: algumas ações são de competência única e exclusiva das administrações municipais, dado o seu interesse exclusivamente local, outras são padronizadas para todo o território nacional ou até adotadas internacionalmente. Ao estabelecer essas normas, o Estado atua em nome do interesse coletivo, principalmente em defesa da segurança das pessoas, mas também para reduzir impactos negativos de vizinhança, preservar o meio ambiente ou buscar uma maior equidade no uso e na apropriação da cidade. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007). Gestão e organização da circulação são a dimensão da mobilidade que mais se relaciona com o transporte e logística ou seja com as atividades da área de estudo que tratam de modais, vias, paradas, formas de análise econômica e ao final do número de elementos circulantes em um dado espaço.

A mobilidade amplia o conceito de circulação e de regras públicas para os movimentos e os meios de circulação, incluindo a gestão do espaço onde se circula e do tempo em que há circulação. O fenômeno da mobilidade é independente do meio de transporte, pois é um fenômeno social e também um fenômeno complexo, pois, durante seus deslocamentos, as pessoas costumam desempenhar, sucessivamente, diversos papéis: pedestre, passageiro do transporte coletivo, motorista, etc.; ou variá-los em função do motivo, do momento ou de outras condições particulares dos seus movimentos. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007)

Segundo a Política nacional de Mobilidade esta última é um fenômeno qualitativo definido como: “um atributo associado às pessoas e aos bens; corresponde às diferentes respostas dadas por indivíduos e agentes econômicos às suas necessidades de deslocamento, consideradas as dimensões do espaço urbano e a

complexidade das atividades nele desenvolvidas”. “A mobilidade urbana é um atributo das cidades e se refere à facilidade de deslocamento de pessoas e bens no espaço urbano. Tais deslocamentos são feitos através de veículos, vias e toda a infraestrutura (vias, calçadas, etc.). É o resultado da interação entre os deslocamentos de pessoas e bens com a cidade.” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004c, p. 13)

As restrições de capacidades individuais têm um caráter temporário ou caráter definitivo. O caso mais evidente de constrangimentos a mobilidade é a atividade de trabalho, no sentido que há um lugar único onde o trabalhador presta seu serviço. Outras restrições dependem das atividades das pessoas no seu conjunto como a restrição temporal aos movimentos devidos aos horários das atividades quando há maior concentração espacial no sistema viário e maior conflito para o uso do espaço para circulação. Além de constrangimentos das pessoas (capacidades, atividades, disponibilidade de tempo) há os limites físicos e geográficos da estrutura e da geomorfologia urbana.

Os meios de transporte têm também impacto nas condições ambientais das cidades e na sustentabilidade do modelo urbano. Há poluição atmosférica e sonora e utilização de fontes de energia não renováveis, incidência de acidentes de trânsito, aos congestionamentos e em geral ao uso do solo urbano. A mobilidade sustentável se associa a acessibilidade criando novas dimensões sociais e geográficas à questão de uso do espaço urbano para o movimento. Em termos gerais, acessibilidade física significa “garantir a possibilidade do acesso, da aproximação, da utilização e do manuseio de qualquer objeto”. Isso completa o conceito de mobilidade a respeito ao momento inicial e final do movimento urbano. Acessibilidade adquire um sentido mais abrangente e significa então a condição do indivíduo que se movimenta, se locomove de atingir um destino desejado, “dentro de suas capacidades individuais”.

Assim a acessibilidade refere-se a realizar qualquer movimentação ou deslocamento de origem, por seus próprios meios, com total autonomia e em condições seguras, mesmo que para isso precise se utilizar de objetos e aparelhos específicos, e a poder realizar a atividade no destino do movimento. Ela se contrapõe às barreiras, definidas como “qualquer entrave ou obstáculo que limite ou impeça o acesso, a liberdade de movimento, a circulação com segurança e a possibilidade de as pessoas se comunicarem ou terem acesso à informação” (Decreto nº 5.296/2004, artigo 8º, inciso II). Nesse sentido, há uma relação direta entre acessibilidade e inclusão social e a circulação livre dentro a cidade. Este é um dos quatro macro-objetivos definidos pelo Ministério das Cidades: o acesso democrático à cidade, a universalização do acesso ao transporte público e a acessibilidade universal, valorização dos deslocamentos de pedestres e ciclistas.

A acessibilidade faz parte do processo de humanização das cidades<sup>5</sup>, a partir do respeito às necessidades de todas as pessoas usufruírem a vida urbana e se coloca na fronteira com outras análises como, por exemplo, a da ergonomia. Além de barreiras sociais ou de gênero, como por exemplo, a criação de espaços para idosos,

---

<sup>5</sup> O Ministério das Cidades desenvolve o Programa Brasil Acessível que tem como objetivos estimular e apoiar os governos municipais e estaduais a desenvolver ações que garantam a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade a sistemas de transportes, equipamentos urbanos e circulação em áreas públicas

crianças e mulheres, a barreira econômica é fundamental na análise da acessibilidade, pois se liga aos problemas de financiamento das políticas urbanas e, sobretudo a uma avaliação de custos-benefícios delas. Em particular na gestão da mobilidade pública deve ser claro o objetivo de eficiência, eficácia e equidade, com isso evitar a elevação descontrolada dos custos de implantação ou de operação que podem causar a majoração das tarifas e um conseqüente aumento da exclusão social, principalmente da população de baixa renda.

A mobilidade urbana e o sistema de transportes coletivos que deveria ser o primeiro sistema de referência na mobilidade para os cidadãos a Lei n. 8.987/1995: estabelece normas gerais para a concessão e permissão da prestação de serviços públicos no âmbito de todos os entes federados. O serviço de transporte público municipal na Constituição da República é definido no Art. 30. Compete aos Municípios: (...) V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; serviço público de natureza essencial; prestação direta (Estado) ou indireta (delegação); ...

Características do serviço de transporte coletivo municipal devem ser:

- essencialidade;
- relação com a dignidade da pessoa humana;
- perecível: produção e o consumo ocorrem concomitantemente: o assento não ocupado gera o mesmo gasto que aquele utilizado;
- demanda sazonal: há horários de pico e horários ociosos;
- usuários principalmente da classe “B” e “C”;
- ausência de subsídios (a rigor);
- existência de benefícios diversos para a sociedade.

O modelo de transporte público coletivo tem, no Brasil, características específicas ligadas aos contratos de fornecimento do serviço público no Brasil se usa a Concessão/Permissão. A diferenciação entre concessão e permissão Art. 2o Lei n. 8.987/1995 para os fins do disposto, considera-se:

**CONCESSÃO** (por intermédio de concorrência). II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

**PERMISSÃO** (a modalidade licitatória depende do valor, art.23 da Lei n. 8.666/1993). IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

Então o supremo Tribunal Federal (ADIn n. 1.491-DF): afastou qualquer distinção conceitual entre permissão e concessão, diante do caráter contratual da primeira. Entretanto os dois institutos são formalizados por contratos administrativos; têm o mesmo objeto: a prestação de serviços públicos; representam a mesma forma de descentralização: ambos resultam de delegação negocial; não dispensam licitação

prévia; recebem, de forma idêntica, a incidência de várias particularizações desse tipo de delegação, como supremacia do Estado, mutabilidade contratual, remuneração tarifária etc.

Pode se dizer que há duas diferenças entre a concessão e a permissão, ou seja, o fato de a permissão poder ser contratada com pessoa física; precariedade do instituto permissão, a qual indica que a Administração Pública poderá, a qualquer momento, desfazer livremente o contrato com o particular, sem direito à indenização. Em relação a atuação das agências federais há também controversias. Há uma precariedade dos mecanismos de controle social na processo decisório (insulamento) grupos de interesse organizados e agências autônomas. Também o escopo de atuação ultrapassa os limites da regulação na formulação das políticas setoriais e outorga dos serviços. Há um deficit democrático por ter uma ausência de vinculação ao sistema eleitoral e não articulação entre órgãos representantes dos consumidores e as agências reguladoras.

O direito ao transporte não deve se resumir à simples e genérica gratuidade do serviço, mas também ao que se refere ao financiamento dos custos do sistema e suas fontes, além evidentemente, da existência ou não de tributação sobre uma política social. Nas cidades brasileiras, com exceção de São Paulo, que subsidia parte do transporte público urbano (TPU) com recursos orçamentários, o custo total dos sistemas de TPU é remunerado pelo pagamento das passagens. Há também exceções de gratuidades específicas como o caso do Rio de Janeiro ou do Distrito Federal ou mesmo pequenos subsídios. Estes são divididos, como destaca Lorenzetti (2004), uma primeira por meio de dotação orçamentária específica do poder público para cobrir os custos relativos ao benefício concedido, e outra por meio de subsídio cruzado interno ao sistema.

Na teoria pode assim definir oferta definida para as instituições e na gestão dos municípios e demanda por meio de uma análise econômica dos serviços públicos. Mas como é possível planejar transporte público sem analisar também o transporte informal nos lugares e por que esse existe? Não há muitos estudos estatísticos sobre este fenômeno nas metrópoles. A seguir a pesquisa na Cidade Ocidental mostra o fenômeno real.

### **3. MOBILIDADE, ACESSIBILIDADE NA ÁREA METROPOLITANA DE BRASÍLIA NO EIXO DA BR040**

Em relação ao DF no capítulo III do PDOT/DF, no art. 18. se definem as diretrizes setoriais para o transporte como a garantia da acessibilidade universal ao sistema de transporte coletivo, prioridade para o transporte coletivo e não motorizado, atendimento universal, implementação da integração multimodal do transporte coletivo, planejamento de transporte integrado ao planejamento do desenvolvimento urbano e rural, promoção da qualidade ambiental pelo controle da poluição e proteção do patrimônio histórico e arquitetônico, tratamento dos usuários dos serviços de transporte coletivo com urbanidade, modernização dos equipamentos de controle, gestão e operação dos serviços de transporte e reconhecimento, para fins de planejamento integrado, a Rede Estrutural de Transporte Coletivo.



Para implementar este plano o art. 8º propõe: definir as prioridades; implantação de sistema permanente de planejamento integrado com os órgãos do Governo e dos municípios do Entorno; adoção de mecanismos de monitoramento por meio de análise de indicadores relativos aos sistemas de transporte coletivo, aos modos não motorizados e ao sistema de trânsito e viário; implantação do sistema viário estruturador com o PDOT e com os Planos Locais; implantação de sistemas de controle operacional e de informação ao usuário; renovação e adequação da frota. Estas competências deveriam ser articuladas no DF com os Planos Diretores Locais (PDOT) dos municípios do entorno considerando que a área metropolitana é tal se considerada integrada. Isso vale sobretudo para mobilidade e acessibilidade.

Segundo a “Pesquisa Domiciliar – Transporte”, elaborada pela CODEPLAN, em 2000, havia 2.773.593 viagens pela população do Distrito Federal, e que entraram, procedentes de municípios do Entorno, 152.649 pessoas nas Regiões Administrativas - especialmente em Brasília (48%) (Relatório AAE 2007 pag. 143). Dividindo-se o número de viagens por dois (ida e volta), chega-se a 1.386.797 - número que pode ser estimado como o total de pessoas residentes no DF que precisaram se locomover. A esse número deve-se somar o relativo ao Entorno (152.649), chegando-se, portanto, a um total de 1.539.446 pessoas, conforme Tabela 25, as quais buscam o Distrito Federal para trabalho (67%), negócios (12%), lazer (9%), estudos e outros motivos (12%), utilizando-se principalmente de ônibus e lotação (63,37%) e as demais (36,63%) de automóvel, não se verificando deslocamentos a pé em face das longas distâncias.

Em relação a renda per capita apresentada pelos dados da Pesquisa Domiciliar - Transporte, a partir da qual é possível fazer uma estimativa da distribuição do número de beneficiários por classe de rendimento e por modo de transporte utilizado, mostra que a parcela mais expressiva (62% aproximadamente) dos beneficiários do programa deveria ser representada pelas pessoas que se deslocam por meio de ônibus e a pé, havendo também número elevado de pessoas (cerca de 37%) que utiliza automóvel, utilitário e táxi para suas viagens, as quais poderão ser substituídas gradativamente pelo transporte público coletivo.

Segundo o relatório do plano Brasília Integrada (Relatório AAE 2007) o número de pessoas com a renda média citada (US\$ 3,32/dia) que se utiliza desses meios de deslocamento é de 390.000 no DF. Nas Regiões Administrativas com renda per capita igual ou menor que um salário mínimo, a participação desse grupo chega a 90%, enquanto que naquelas com renda per capita acima de 10 salários mínimos essa participação é inferior a 10%; pessoas mais simples e que desempenham atividades menos especializadas, como serviços domésticos e na construção civil, ou se encontram desempregadas, utilizam predominantemente os modos ônibus e à pé; e Quanto menor o grau de instrução, maior o percentual de utilização dos modos ônibus e a pé.

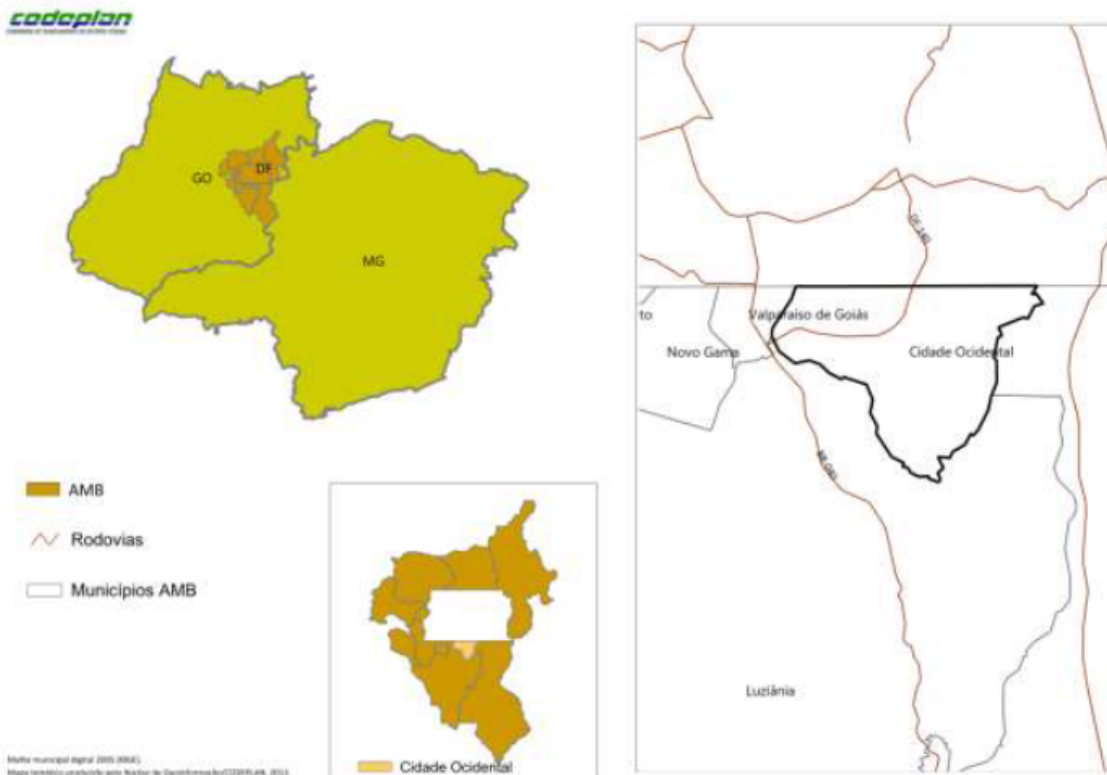
Considerando que a distribuição de renda no Entorno é semelhante à das RAs do Recanto das Emas, Paranoá, Santa Maria, Samambaia, Brazlândia e Planaltina a renda média diária desse conjunto é de US\$ 3,05, muito próxima à do Entorno, de

US\$ 3,11. Como o percentual médio da população com menor renda nessas seis RA's do DF foi de 35%, esse percentual, aplicado à população do Entorno ( $0,35 \times 817.874$ ), resulta em 286.256 unidades e pode-se concluir que, também para a região do Entorno, o Programa de Transportes Urbanos do Distrito Federal apresenta alcance social indiscutível, embora não esteja inserido no rol dos objetivos que pretende alcançar.

Assim procedendo, se pode avaliar em 974.570 pessoas do Distrito Federal e Entorno, no ano 2000, dependendo de ônibus, lotação ou se deslocavam a pé, grupo em que se concentra a população mais pobre e com menores níveis de escolaridade e qualificação e, portanto, em relação à qual se deve avaliar o alcance social do Programa. Como o número de pessoas com renda abaixo de um salário mínimo dessas regiões em conjunto, estimado anteriormente, atingia o total de 679.263 pessoas no mesmo ano (393.007 no DF e 286.256 no Entorno), pode-se traduzir o grau de inserção social do Programa pelo percentual de 69,7% em 2000, representativo da relação entre o número dessas pessoas e o total que se deslocam predominantemente à pé ou por meio de ônibus e lotação, indicador que precisa ser projetado para os anos seguintes.

Um primeiro problema que nasce é que os planos diretores e de transportes do DF não são integrados com planos diretores das cidades do entorno. Por exemplo a Cidade Ocidental não possui um plano diretor de transportes. Com uma área de 388,162 km<sup>2</sup>, segundo dados do IBGE, a densidade demográfica da região no ano de 2006 era de 28,51 habitantes por km<sup>2</sup>, muito superior à do Estado de Goiás, de 16,52 habitantes por km<sup>2</sup>. Já em 2013 com uma população de 61.552 hab. – 70.832 nas estimativas PMAD da CODEPLAN 2013 com forte imigração externa em parte (60%) de procedência do DF - a densidade passou a 158,57 hab./km<sup>2</sup>. A estrutura básica da Cidade Ocidental não tem uma rodoviária e os serviços financeiros se concentram em três agências (CAIXA, ITAU e BB). Existem dois hospitais (1 público e 1 privado) e postos de saúde concentrados na cidade velha.

### Mapa 3 - Localização do município de Cidade Ocidental - Goiás - PMAD - 2013





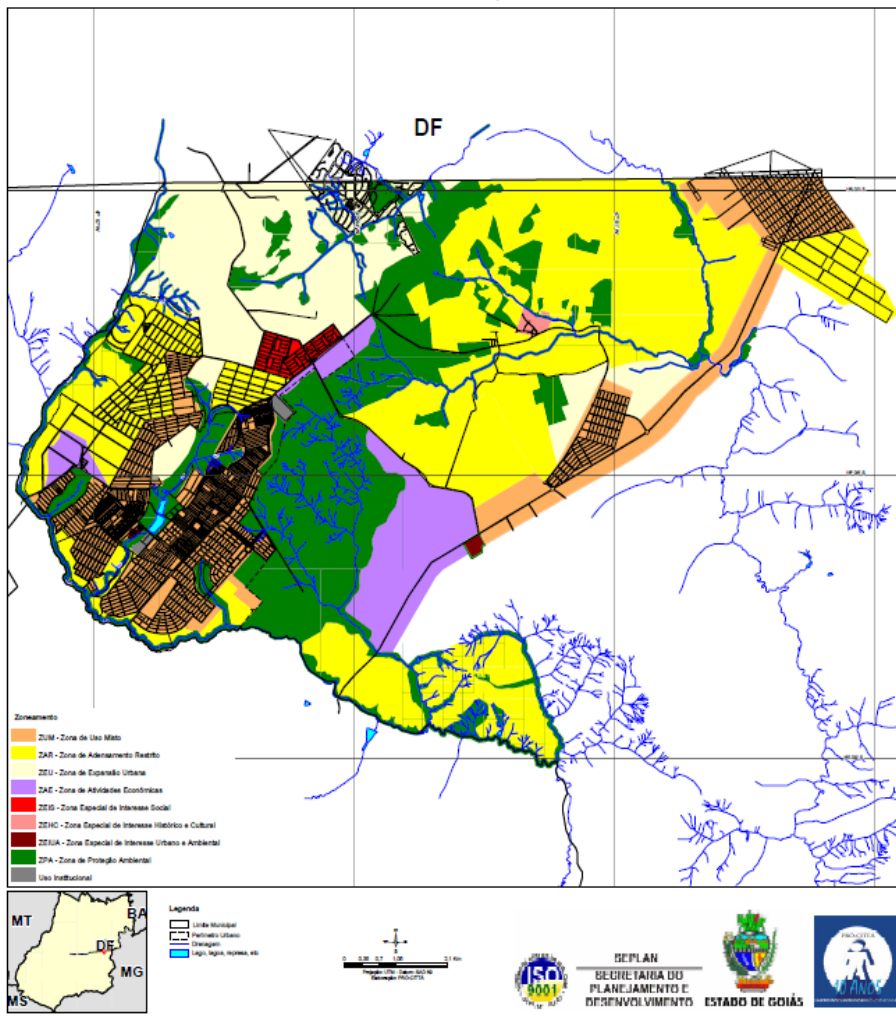



#### Anexo II – Quadro de Conformidade de Uso e Ocupação do Solo Urbano

ZONAS	ZEIHC	ZUM 1	ZUM 2	ZUM 3	ZUM 3AR	ZAR	ZAE	ZPA	ZEU	ZEIS	ZEIUA
<b>USOS</b>											
Residencial Unifamiliar	A	A	A	A	A	A	NA	NA	A	A	NA
Residencial Multifamiliar Horizontal	A	A	A	A	A	A	NA	NA	A	A	NA
Residencial Multifamiliar Vertical de Baixa Densidade	NA	NA	A	A	A	NA	NA	NA	AC	AC	NA
Residencial Multifamiliar Vertical de Média Densidade	NA	NA	NA	A	NA	NA	NA	NA	AC	NA	NA
Econômico de Pequeno Porte	A	A	A	A	A	A	A	NA	A	A	NA
Econômico de Médio Porte	AC	NA	A	A	A	NA	A	NA	AC	AC	NA
Econômico de Grande Porte	NA	NA	NA	A	A	NA	A	NA	AC	NA	NA
Misto	A	A	A	A	A	A	NA	NA	A	A	NA
Institucional	A	A	A	A	A	A	AC	AC	A	A	AC
Institucional de Maior Impacto	AC	AC	AC	AC	AC	AC	AC	AC	AC	AC	AC

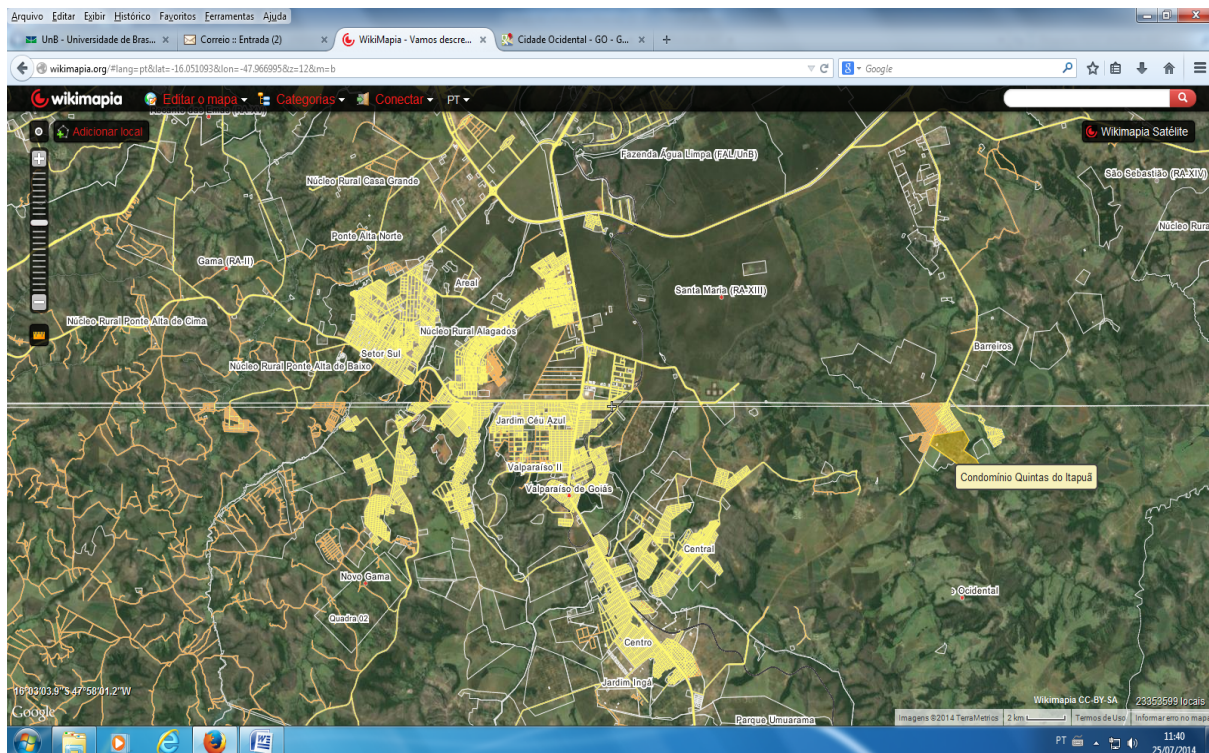
A= Admitido;  
 NA= Não Admitido;  
 AC= Admitido sob Condições.

Macrozoneamento Urbano do Município de Cidade Ocidental



O PDOT do município é carente na definição do uso do solo para área fora da sede municipal<sup>6</sup> que é possível verificar está sendo apropriada para condomínios e empreendimentos sobretudo na direção de Brasília na GO 521 que vira ser a DF140.

<sup>6</sup> <http://wikimapia.org/#lang=pt&lat=-16.009681&lon=-47.859192&z=13&m=b>



Considerando o PDOT de Brasília deve-se pensar que na direção GO521-DF140 há a previsão de um crescimento abitacional para o DF. Esta área que já contém vários núcleos habitados como Mansões Fazendeiras, Barreiros, Santa Mônica, Tororó, vai se posicionar ao norte do município da Cidade Ocidental no núcleo Jardim ABC/Parque América e áreas ao redor em construção chamadas Jardim de Oliveira, Brasília Sul, Residencial Dama I e II, Residencial Quintas de Itapuã, Alfaville 1 e 2 com uma população estimada no PMAD da CODEPLAN em 2013 de 11.021 habitantes e segundo as estimativas somente da alfaville pular por mais de 200.000 em 15 anos gerando 77.000 empregos.

Considerando informais os serviços de transporte coletivo para mobilidade que não se encaixam no regime da concessão ou da permissão, deve-se relatar que não sempre os serviços podem ser regularizados ou ativados colocando as empresas em um regime de autorização judicial na espera da regularização. A discussão sobre formalidade e informalidade de transportes, com base estas considerações deve ser assim dividida em duas dimensões: a primeira trata do problema do modelo e a segunda dos efeitos na gestão da mobilidade.

O modelo brasileiro se caracteriza legalmente para ser um sistema de concessão ou permissão e por o fato que no território brasileiro não existe uma única instituição que coordena e se responsabiliza para fornecer o serviço público para toda comunidade local. Isso quer dizer que em áreas metropolitanas não existe um único poder público que pode regulamentar no mesmo tempo toda a mobilidade do território. Esta situação é resolvida em alguma cidade como São Paulo e em Goiás – Goiânia - com a criação de consórcios que são instituições de interesse público coletivo<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> LEI No 9.790, DE 23 DE MARÇO DE 1999.

Em relação ao modelo e ao ambiente em que se coloca o problema da mobilidade há três elementos em que o direito a mobilidade pode ser realizado: primeiro um bom zoneamento do território, isso quer dizer planejamento urbano, possivelmente evitando a criação de assentamentos informais como as favelas; segundo uma boa infraestrutura, ou seja um estrutura viária que possibilita o fluir dos fluxos de transito; terceiro um sistema institucional que permita gerir o serviço, ou seja elementos jurídicos e de gestão que, quando coordenados entre se, fornecem em maneira eficiente e eficaz o serviço necessário a população local ou que transita no território.

Em relação as modalidade de gestão e as decisões necessárias para fornecimento dos serviços e resposta a demanda a mobilidade em geral abrange transporte privado e público de mercadoria e pessoas. No caso de pessoas no mesmo tempo que há a oferta do serviço de transporte coletivo público como ônibus há o privado regulado (por exemplo taxi) mas também serviços chamados de informais ou “piratas”, “perueiros” em São Paulo ou “lotações” em Brasília. Esse transporte informal público como serviços-microônibus, vans, táxis, carrinhas, três rodas e motocicletas que se encontram em muitas cidades do Brasil são o resultado principalmente da falta de política pública e de gestão do serviço de mobilidade urbana nas metrópoles em crescimento rápido que levam privados a ofertar serviços públicos coletivos sem regulamentação e fiscalização.

Com isso não há definição simples de transporte informal pois, se argumenta, depende da legislação local e não sempre do governo das cidades. Por um lado o transporte informal proporciona benefícios importantes, especialmente para quem não tem muito dinheiro a gastar e quem não tem alternativa e para empresários improvisados que criam trabalho para a cobertura dos serviços de baixa qualificação e para novos imigrantes que fornecem serviços para outros imigrantes do mesmo país em áreas desprovidas de trânsito formal. Por outro lado essa modalidade contribue ainda mais para o congestionamento da circulação, a poluição atmosférica e sonora, e acidentes de trânsito. É por causa da natureza de custo-benefício pouco compreendido do transporte informal que algumas autoridades locais, principalmente nos países em desenvolvimento e subdesenvolvido, simplesmente desistem de tentar fazer alguma coisa para controlar o setor e deixam-lo existir à margem da sociedade.

Pode-se considerar informal todo transporte privado e público que não preenche os requisitos formais dos regulamentos de transito em uma localidade. Como esta definição inclui tanto quem viaja sem carteira quanto os vans que fornecem serviços de transporte para turistas, no atual trabalho foca-se a tensão no transporte coletivo informal, ou seja o transporte que é usado para a maioria da movimentação diária urbana: trabalho, educação e compras da população diariamente e que substitui uma oferta pública inexistente.

Entre a informalidade, segundo essa classificação, deve-se dividir o que está sendo feito de forma de gerar um valor adicionado gratuito para sociedade, por exemplo formas de carona e assistência, e outros que visam um valor adicionado para o cliente e um lucro para quem fornece o serviço. Os dois casos são punidos na mesma forma mas evidentemente proporcionam diferentes resultados e servem a população em maneira diferente.

No caso em que os fornecedores de serviço criam uma empresa (ou seja compram vans e ônibus para esta atividade) eles são um grupo de interesse coletivo, que por lei, sendo ilícita, é uma quadrilha ilegal, para atuar no mercado em concorrência com o Estado ou com outras empresas outorgadas de direitos, nesse caso, de monopólio de transporte em uma data área.

Estes grupos se chamam de mafia e se contrapõem a “mafia” formal e licita dos monopólio em transportes público definidos entre grupos empresariais e políticos e seus contratos que também são chamadas de parcerias público-privada. Dependendo do tamanho do negocio e dos lucros há portanto conflito de pequeno ou grande porte que ativa ou menos o poder policial e judiciario.

Em outras palavras o informal não sempre é ilícito, no caso de carona por exemplo é licito mas pode ser punido conforme a regulamentação de transito que proibe formas de transporte público não regulamentado. Também pode existir um transporte formal ilícito dependendo das relações e das formas em que as empresas fornecem esta atividade, por exemplo isso pode acontecer para transporte regulamentado no caso de falta de alavará dos ônibus. Poderia também se configurar um transporte público do governo local ilícito se a atividade fosse questionada pelo poder judiciario em algum fato juridico relacionado a gestão.

O espaço do transporte informal se amplia assim na análise de mobilidade e acessibilidade dos cidadãos no meio urbano e rural. Isso quer dizer que além dos meios de transportes (motocicletas, vans, carros, ônibus, e outros meios) e da frequência do fenômeno em uma área, é necessario avaliar o serviço público e o uso do solo que determinam a formalidade. Sem entender o meio físico urbano e o tipo de serviço ofertado nos diferentes lugares é difícil entender por que por exemplo é usado um van ou um ônibus e porque o trajeto é de grande ou de pequeno porte, local ou intermunicipal ou interestadual.

A maioria das cidades e metrópoles que têm serviços informais tem uma urbanização não planejada e rápida. A dificuldade de acesso aos locais de trabalho, de ensino ou de comércio, depende da arquitetura e do planejamento urbano e por isso uma primeira análise deve definir as características físicas dos bairros onde se encontra esta modalidade. Há favelas onde mesmo querendo organizar um transporte é impossível pelo fato que não tem espaço físico para o uso de meios além de motocicletas e bicicletas. O transporte da mercadoria é difícil e outros serviços urbanos inexistem. A formação defensiva desses bairros de um lado evita invasões (sobretudo do poder público) mas de outro lado impede o acesso aos serviços públicos de transporte coletivo.

Uma segunda análise deve considerar o tipo de sociedade e sua cultura. Por exemplo na Índia é bastante aceitável uma superlotação de ônibus e falta de serviços para deficientes e mulheres enquanto no Brasil há reclamações e intervenções do poder público por criar áreas especiais para mulheres. Também o tipo de transporte difere das nações. Por exemplo na China e na Índia se usa muito a bicicleta mesmo em vias de transito normal, enquanto no Brasil é maior o uso da motocicleta e se pretende ciclovias públicas sobretudo para lazer.

Há que ser considerado que uma parcela significativa da população urbana brasileira vive em assentamentos urbanos informais que apresentam enormes desafios para a provisão de uma oferta estruturada de transportes. A pesquisa acadêmica não se desenvolve para entender os padrões de mobilidade dos habitantes das favelas por que não se estudam os assentamentos por sua estrutura, mas por seus relacionamentos sociais. Assim os estudos mais importantes sobre os problemas de mobilidade física são de engenheiros que estudam, por exemplo, no Rio de Janeiro sistemas com propulsão a cabo tipo ART e CPT que além de não resolver o problema social têm custos relativamente elevados de implantação e operação. Os meios mais usados nesses assentamentos são as motos.

As motos são os meios que têm o maior índice de acedentes e acidentes mortais nas rodovias brasileiras. Este efeito negativo deve ser considerado no calculo das necessidades de meios para a demanda. Se tiver mais oportunidades de transportes coletivos muitos acabariam não usar as motos e, portanto, isso implica uma redução de acidentes. A relação entre segurança e mobilidade deve ser considerada inclusive explorando a relação do uso da moto em relação a classe de renda dos trabalhadores, onde se vê claramente que o uso de moto é fundamental para trabalhadores de baixa renda.

### **3. CONCLUSÃO**

A pesquisa na BR040 usando a Cidade ocidental como exemplo, mostra que para entender a informalidade deve-se avaliar o problema de governança típico de Brasília. As instituições devem trabalhar em maneira coordenada e permitir aos administradores locais escolher as melhores modalidades para fornecer o serviço aos moradores em segurança e com boa qualidade. A relação econômica e de direito entre formalidade e informalidade nasce seguindo esse raciocínio da questão do uso e gestão do solo e em geral da conceição patrimonialista do território da cultura política brasileira.

Uma solução para infra-estrutura e fluxos aos problemas de mobilidade poderia ser de aumentar empregos no município e usar rotas alternativas. Fica fundamental atrair um investidor para construção de um centro comercial como âncora. Isso leva mais taxas para o município e aumenta o numero de trabalhadores locais. A negociação do governo com as empresas deve priorizar os comerciantes atuais na cidade para que possam transformar suas atividades sem subir a concorrência improvisa. Também é prioritário ativar e construir estradas que possam atingir Brasília por outros caminhos. Por exemplo, um uso da GO 521 que encontra a DF002 perto do Jardim ABC é uma alternativa viável, mas deve ser modificada na pavimentação, iluminada e sinalizada.

De um ponto de vista de governança deve ser desenvolvido um pacto municipal em que se possa construir conjuntamente uma visão do desenvolvimento do eixo BR040 dos próximos anos e um pacto com os outros núcleos urbanos na área metropolitana que de outro lado é previsto nas novas leis que tratam do planejamento metropolitano mas que até agora não foram cumprida para nenhum governo. Cabe ao nível do poder executivo local colocar limites a atividade econômica e práticas dominantes nos lugares e quando é conveniente para pública utilidade local. Um planejamento com essas bases de visão do futuro e objetivos sócio-econômicos precisa de liderança



política e de apoio da população para que o município se torne no futuro um lugar privilegia para sua qualidade de vida.

A informalidade assim deve ser discutida não como uma causa ou um problema, mas uma conseqüência deliberada das ações do poder e da cultura política local e ser parte da gestão da mobilidade, como indicador da eficiência e também para não aumentar a exclusão dos cidadãos.

## **BIBLIOGRAFIA**

GEIPOT – Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes. transporte no Brasil: história e reflexões. Coord. Oswaldo Lima Neto. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2001.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. (2003) "Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas". Texto para discussão IPEA, n.º. 960, Brasília, DF, jul. 2003.

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. Gratuidade no sistema de transporte público coletivo de passageiros. Câmara de Deputados. Brasília: Consultoria Legislativa, 2003. Disponível em:  
<http://xa.yimg.com/kq/groups/21701392/385615534/name/gratuidades.pdf>. Acessado em:  
22 de agosto de 2013.

ITRANS - INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO E INFORMAÇÃO EM TRANSPORTE. (2004) Mobilidade e pobreza - relatório final. Belo Horizonte, MG: ITRANS.

LADEIRA, R. M. Como acabou o transporte clandestino em Belo Horizonte. revista dos transportes Públicos - AntP, São Paulo, ano 26, p.61-68, 2º trimestre 2004. Seção Administração de Transporte.

MINISTÉRIO DAS CIDADES – “Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável” – Cadernos Ministério das Cidades nº 6 – Ministério das Cidades, Brasília, 2004.

MINISTÉRIO DAS CIDADES – “Mobilidade Urbana é Desenvolvimento Urbano” – Ministério das Cidades, Brasília, 2005.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. (2004a) Evolução das tarifas de ônibus 1994 a 2003. Brasília, DF: Ministério das Cidades.

\_\_\_\_\_. (2004b) Sistematização do seminário de mobilidade urbana em regiões metropolitanas. Brasília, DF: Ministério das Cidades.

PLANO DE TRANSPORTE URBANO (PDTU). Diário Oficial do Distrito Federal Nº 85, quinta-feira, 5 de maio de 2011.

PLANO DIRETOR DE ORDENAMENTO TERRITORIAL (PDOT) – Lei Complementar nº 17/2011, que altera a Lei Complementar nº 803/2009 – PDOT