

Coneção

P O L Í T I C A

Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí

09

ANO V - V. 5 - N. 02
TERESINA-PI, JUL./DEZ. 2016

ISSN 2317-3254



Estado e Sociedade

Revista Conexão Política

Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí

Ano - 5

2016

Estado e Sociedade



EDUFPI

Teresina- Piauí

Conexão Política - v. 5, n. 2 - jul./dez. 2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ

Reitor

Prof. Dr. José Arimatéia Dantas Lopes

Pró-Reitor de Ensino de Pós-graduação

Prof. Dr. Helder Nunes da Cunha

Pró-Reitor de Pesquisa

Prof. Dr. Pedro Vilarinho Castelo Branco

Superintendente de Comunicação Social

Profa. Dra. Jacqueline Lima Dourado

Diretor da Editora da UFPI

Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL

Diretor: Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Coordenador: Prof. Dr. Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas

ENDEREÇO PARA CONTATO

Universidade Federal do Piauí

Campus Universitário Ministro Petrônio Portella

Centro de Ciências Humanas e Letras – CCHL

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Bairro: Ininga - Teresina – PI

CEP: 64049-550

E-mails: cienciapolitica@ufpi.edu.br

revistaconexaopolitica@ufpi.edu.br

Fone: (86) 3237-1692

FICHA CATALOGRÁFICA

Universidade Federal do Piauí

Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco

Serviço de Processamento Técnico

Conexão Política [recurso eletrônico] / Universidade Federal do Piauí. — v. 5, n. 2 (jul./dez., 2016) — . — Dados eletrônicos. — Teresina: UFPI, 2016— . — 108p.

Sistema requerido: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: <http://www.revistas.ufpi.br/index.php/conexaopolitica>

Semestral.

ISSN: 2317-3254.

1. Ciência Política. 2. Relações Internacionais. I. Universidade Federal do Piauí-UFPI.
II. Título: Conexão Política

CDD: 320

Revista Conexão Política

Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
da Universidade Federal do Piauí



EDUFPI
Teresina- Piauí
Conexão Política - v. 5, n. 2 - jul./dez. 2016

EXPEDIENTE

Editor Responsável

Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior

Editor Assistente

Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

CONSELHO EDITORIAL

Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine – Universidade Federal do Piauí (UFPI – Brasil)
Ana Paula Mauriel – Universidade Federal Fluminense (UFF – Brasil)
Arleth Borges – Universidade Federal do Maranhão (UFMA – Brasil)
Ana Paula Tostes – Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ – Brasil)
Cleber de Deus – Universidade Federal do Piauí (UFPI – Brasil)
Cristina Buarque de Holanda – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ – Brasil)
Flávio Resende – Universidade Federal de Pernambuco – (UFPE – Brasil)
Gabriela Tarouco – Universidade Federal de Pernambuco – (UFPE – Brasil)
Gilmar Antônio Bedin – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ – Brasil)
Héctor Luis Saint-Pierre – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP – Campus de Franca – Brasil)
Jairo Marconi Nicolau – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ – Brasil)
Luis Gustavo Grohmann – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS – Brasil)
Marcia Soares – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG – Brasil)
Mathew D. McCubbins – Universidade da Califórnia, San Diego (UCSD – Estados Unidos)
Monique Menezes – Universidade Federal do Piauí (UFPI – Brasil)
Odete Maria de Oliveira – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC – Brasil)
Raimundo Batista dos Santos Junior – Universidade Federal do Piauí (UFPI – Brasil)
Scott Desposato – Universidade da Califórnia, San Diego (UCSD – Estados Unidos)
Taeko Hiroi – University of Texas – At El Paso (Estados Unidos)
Valeriano Mendes Ferreira Costa – Universidade Federal de Campinas (UNICAMP – Brasil)

CAPA

Sammy Lima, com interferências sobre a obra “A mão” do artista plástico Evaldo Oliveira, desenho a mão, Papel Canson, tamanho a5, caneta esferográfica.

REVISÃO

José Pereira de Andrade Filho e Ilza Cardoso

EDITORIAÇÃO

José Anchiêta do Nascimento Lima

FOTO

Jairo Moura

Sumário

Apresentação

Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas & Raimundo Batista dos Santos Junior 7

O Poder Judiciário e a Opinião Pública na Consolidação da Democracia Brasileira

Jéssica da Silva Duarte 9

Repensando o Acesso à Justiça: Diálogos com a Ciência Política

Yanahê Fendeler Höelz 23

Cooperação Política Internacional para o Combate da Lavagem de Dinheiro no Mercado de Artes

Carlos Bráulio da Silveira Chaves & Matheus Costa do Vale 45

Trabalho Infantil na Argentina e no Brasil: Paradigmas e Políticas na Saúde e na Educação

María Alejandra Silva 55

Democracia Associativa: o Papel da Associação de Moradores do Itararaé (THE-PI) na Construção e Execução do Orçamento Popular

Cícero Rodrigues dos Santos & Olívia Cristina Perez 79

Resenhas 97

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a Independência*. 3. ed. São Paulo: Editora 34, 2016.

Marcelo Leonardo de Melo Simplício 99

APRESENTAÇÃO

O dossiê que apresentamos para esta edição da Revista Conexão Política (Revista do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFPI) trata de Estado e sociedade. A escolha desse amplo tema dá-se diante das complexidades que ocorrem no seio do Estado e da sociedade, bem como em suas diversas interações e tensões.

Como os dossiês anteriores desta Revista já vêm apontando, vivemos em um mundo de intensas mobilizações sociais, dentro de um quadro institucional intrincado nacional e internacionalmente. Nesse sentido, a Revista retoma um debate relevante, fundamental para as Ciências Humanas, para a Ciência Política e para a sociedade. O presente dossiê apresenta contribuições que envolvem o Judiciário e as diversas questões que sobre a justiça, as cooperações internacionais, a corrupção, as questões sociais, mais particularmente o trabalho infantil, e, por fim, sobre o associativismo, como possibilidades para um maior estreitamento entre sociedade e Estado.

O primeiro artigo do dossiê, intitulado “O Poder Judiciário e a opinião pública na consolidação da democracia brasileira”, de **Jéssica da Silva Duarte**, se foca na percepção que os brasileiros possuem do papel do Judiciário a partir dos dados dos Relatórios do Índice de Confiança na Justiça no Brasil (ICJBrasil) dos anos de 2010 a 2014. O trabalho se vincula, portanto, a uma agenda que torna o Judiciário como objeto de estudo, verificando em que medida o Judiciário aparece como um poder relevante para os cidadãos. A avaliação dos cidadãos em relação a esse poder é fundamental para a materialização da justiça, fundamental para a qualidade da democracia.

Ainda tendo como objeto de reflexão o Judiciário, mais especificamente a justiça, o artigo “Repensando o acesso à justiça: diálogos com a ciência política”, de **Yanahê Fendeler Höelz**, discute o tema não se restringindo apenas à possibilidade de ajuizamento de ação, mas tentando compreender as condições de implementação e efetivação da política de acesso à justiça. O artigo, além de trazer questões normativas, fundamentais para o debate, não perde de vista a realidade, propondo compreender conjugando as perspectivas do Direito e da Ciência Política.

Contemplando as questões internacionais, o artigo “Cooperação política internacional para o combate da lavagem de dinheiro no mercado de artes”, de **Carlos Bráulio da Silveira Chaves** e de **Matheus Costa do Vale**, discute como as cooperações internacionais entre entes estatais e organizações privadas podem trazer resultados eficientes para o desenvolvimento de mecanismos regulatórios, neste caso, para o mercado de arte, visando ao combate à lavagem de dinheiro.

O artigo intitulado “Trabalho infantil na Argentina e no Brasil: paradigmas e políticas na saúde e na educação”, de **María Alejandra Silva**, explora os determinantes socioeconômicos do trabalho infantil na Argentina e no Brasil. A autora utiliza as estatísticas oficiais e entrevistas para compreender como as questões socioeconômicas desfavoráveis, principalmente quanto ao acesso à educação, impactam sobre a persistência do trabalho infantil nos dois países.

Por fim, o dossiê conta com o artigo “Democracia associativa: o papel das associações de moradores de Teresina dentro do processo de construção e execução do orçamento popular – o caso da AMI”, de **Cícero Rodrigues dos Santos** e **Olívia Cristina Perez**. O trabalho investiga o papel das associações de moradores dentro do processo de elaboração e execução do Orçamento Popular de Teresina (OPT), particularmente da Associação de Moradores do Itararé, vinculado à região mais populosa da cidade e que possui grandes necessidades do ponto de vista de políticas sociais e urbanas. O autor evidencia a capacidade que as Associações possuem de negociar propostas dentro da OPT, o que demonstra como o associativismo pode gerar ganhos para a democracia no nível local.

Este número da Revista Conexão Política conta ainda com uma resenha escrita por **Marcelo Leonardo de Melo Simplício** sobre o livro de Luiz Carlos Bresser-Pereira, “A Construção Política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a Independência”, publicado pela Editora 32 em 2016. A resenha se foca na trajetória que o livro faz sobre o desenvolvimento no Brasil, destacando os diversos ciclos e fases que o país passou, aliando análise sobre a política e a economia até os dias de hoje.

Boa leitura a todos e todas!

Teresina, dezembro de 2016.

Prof. Dr. Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas
Coordenador do Programa de Pós-graduação em Ciência Política - UFPI

Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior
Editor-chefe da Revista Conexão Política

O PODER JUDICIÁRIO E A OPINIÃO PÚBLICA NA CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

THE JUDICIARY POWER AND THE PUBLIC OPINION ON THE CONSOLIDATION OF BRAZILIAN DEMOCRACY

Jéssica da Silva Duarte*

Resumo: O Poder Judiciário se configura como um dos três poderes do Estado e tem como principal função exercer a Justiça na sociedade, fiscalizando e garantindo o cumprimento das normas e leis judiciais e constitucionais; assegurando os direitos dos cidadãos e intermediando conflitos. Deste modo, o seu papel político é fundamental e inegável, pois o mesmo concentra o poder de dar legitimidade às regras do jogo, devido a este cenário muitos estudos foram desenvolvidos com o objetivo de analisar as relações entre os espaços político e judicial, tendo as mais diversas abordagens, sejam elas históricas, econômicas, institucionais, entre outras. Buscando contribuir com esta agenda, este artigo busca examinar o papel do judiciário e a percepção que a população tem dele nas novas democracias, em especial no caso brasileiro. Destarte, o que se propõe é a revisão do que dizem os autores sobre o papel político e social do judiciário e a sua importância na consolidação da democracia, seguida da análise dos dados dos Relatórios do Índice de Confiança na Justiça no Brasil (ICJBrasil) dos anos de 2010 a 2014 buscando observar se os cidadãos brasileiros confiam no Judiciário e qual a avaliação que os mesmos fazem de seu funcionamento na prática.

Palavras-chave: Judiciário. Justiça. Democracia. Opinião pública. Confiança. Satisfação.

Abstract: The Judiciary is one of the three powers of the State and its main function is to exercise justice in society, overseeing and ensuring compliance with judicial and constitutional laws and regulations; ensuring the rights of citizens and mediating conflicts. In this way, its political role is fundamental and undeniable, since it concentrates the power to give legitimacy to the rules of the game, due to this scenario many studies were developed with the purpose of analyzing the relations between the political and judicial spaces, having different approaches, either historical, economic, institutional, among others. Seeking to contribute to this research theme, this article intends to examine the role of the judiciary and the perception that the population has of it in the new democracies, especially in the Brazilian case. Therefore, what is proposed here is the review of what the authors say about the political and social role of the judiciary and its importance in the consolidation of democracy, followed by the analysis of

* Doutoranda em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pesquisadora no Grupo de Pesquisa em Cultura Política do PPGPOL - UFRGS e colaboradora da equipe do World Value Survey Brasil. E-mail: jeh.sduarte@gmail.com.

data of the Reports of the Confidence Index in Justice in Brazil (ICJBrasil) from 2010 to 2014, trying to observe whether Brazilian citizens trust in the Judiciary and how they assess their functioning in practice.

Keywords: Judiciary. Justice. Democracy. Public opinion. Trust. Satisfaction.

1 Introdução

Muitos estudos foram desenvolvidos com o objetivo de analisar as relações entre os espaços político e judicial, tendo as mais diversas abordagens, sejam elas históricas, econômicas, institucionais, entre outras. Autores como Engelmann (2013), Almeida (2014), Bourdieu (1989) e Lacroix (1992) se focam, em suas pesquisas, na análise da trajetória dos atores jurídicos e sua ação, estratégica ou não, dentro desta esfera e da esfera política, seja observando sua formação social e educacional, os mecanismos de recrutamento ou os instrumentos de legitimação do discurso e hierarquia e seus usos. Outros autores como Taylor (2007), Vianna et al (2007), Guillot (2011) e López-Ayllón e Fix-Fierro (2003) tiveram suas análises sobre a interação entre os domínios jurídico e político baseadas nas características institucionais e conjunturais que permeiam essa relação. Isto é, buscando compreender de que maneira fatores estruturais – como cultura, economia, regime político – e atributos institucionais podem definir a dinâmica entre os dois espaços e o papel de cada ator.

O presente estudo tem por objetivo se colocar mais dentro do segundo segmento de análise descrito e examinar o papel do judiciário e a percepção que a população tem dele nas novas democracias, em especial no caso brasileiro. Alguns estudiosos do tema, como Taylor (2007), Vianna et al (2007), Friedman e Perdomo (2003) e Dezalay e Garth (2003) afirmam que a atuação do judiciário na formulação e transformação de políticas é bastante representativa, além disso seu papel na construção dos Estados democráticos pós-regimes autoritários foi fundamental para estabelecer e fazer vigorar as novas regras do jogo. Moisés (2010), Putnam (1996) e Easton (1965) apontam que a confiança nas instituições democráticas é um requisito essencial para o funcionamento da democracia, sendo que a satisfação com estas instituições – resultante, entre outras coisas, da efetividade de seu funcionamento – viriam fomentar ou enfraquecer essa confiança. Logo, o judiciário é uma instituição muito importante para o estabelecimento de um regime democrático e a sua legitimidade representa um ponto chave para esse processo. Doravante, o que se propõe nessa breve investigação é revisar o que dizem os autores sobre o papel político e social do judiciário e a sua importância na consolidação da democracia. Após isso serão analisados os dados dos Relatórios do Índice de Confiança na Justiça no Brasil (ICJBrasil) dos anos de 2010 a 2014, buscando observar se os cidadãos brasileiros confiam no Judiciário e qual a percepção que os mesmos têm de seu funcionamento na prática. Para tanto, serão consideradas as questões que dizem respeito à confiança nas instituições, à disposição que cidadãos têm de procurar o Judiciário para resolver conflitos, as razões que mais levam essas pessoas a recorrer à Justiça, aos motivos que impedem os indivíduos de procurar o Judiciário e à percepção e avaliação do funcionamento da Justiça na prática.

2 O judiciário, a democracia e o caso brasileiro

O Poder Judiciário é um dos três poderes do Estado e tem como principal função exercer a Justiça na sociedade, fiscalizando e garantindo o cumprimento das normas e leis judiciais e constitucionais. Deste modo, seu papel é assegurar os direitos dos cidadãos e intermediar conflitos. A partir disso, muitos autores buscam compreender de que maneira se dão essas atividades na prática, analisar o comportamento dos atores e instituições envolvidas nesse processo e observar o impacto dessas interações no sistema político.

Taylor (2007) afirma que apesar de o Judiciário não possuir nem os poderes orçamentários do Legislativo nem os poderes coercitivos do Executivo, seu papel político é fundamental e inegável, pois ele concentra o poder de legitimidade nas regras do jogo. Em outras palavras, o Judiciário tem a capacidade de interpretar as regras e determinar o que está dentro ou fora das normas e das leis constitucionais, julgando, assim, a legalidade das políticas e influenciando-as. Sobre as mudanças ocorridas desde o segundo pós-guerra, Vianna et al (2007) apontam para o incremento da importância dos juízes e sua crescente ocupação de cargos eminentemente políticos, devido ao aparecimento representativo de demandas de direitos humanos. Segundo os mesmos autores, nos anos 70, com a crise do *welfare state* e a decadência da oferta de direitos e condições, o Judiciário surgiu como “muro das lamentações do mundo moderno”, visto que os cidadãos se viam sem o suporte do Estado, de partidos ou de sindicatos.

Friedman e Perdomo (2003) afirmam que o processo de transição para a democracia gera transformações muito importantes nos sistemas políticos e jurídicos. Os autores acreditam que o processo político de transição e democratização tem levado a uma reconsideração do papel dos juízes, que por muitas vezes assumem um papel de protagonismo, desencadeando mudanças políticas e orientando-as de alguma maneira. Além disso, o maior acesso à informação e o incentivo ao individualismo levaram a um maior uso do sistema legal para a afirmação de direitos. Essa crescente demanda está relacionada com o crescimento de reivindicações referentes ao estabelecimento de um Estado de direito eficiente. Outrossim, os autores argumentam que após as transformações dos valores e o desenvolvimento de direitos se faz necessária uma maquinaria que os garanta, senão estes carecem de sentido: “É da cena contemporânea de cultura democrática a projeção do papel do juiz em quase todos os aspectos da vida social” (VIANNA et al., 2007, p. 39).

Neste mesmo sentido, Vianna et al (2007) afirmam que o “boom da litigação” ocorre nesse período como um fenômeno mundial, transformando a demanda de acesso à Justiça em política pública prioritária, fazendo com que o Judiciário comece a fazer parte da vida social dos cidadãos, criando pequenas instâncias como, por exemplo, juizados de pequenas causas. A ação do direito sobre o social se dá de forma mais concentrada e efetiva na regulação de setores mais frágeis, como os direitos da criança e do adolescente, deficientes físicos, idosos. Os autores chegam a afirmar que começa a acontecer uma transferência da ação do Estado e dos recursos institucionais tradicionalmente republicanos pelo Judiciário nesses casos. Além disso, é observado que, após a democratização, as Adins (Ações Diretas de Inconstitucionalidade) passam a fazer parte da política de governo, funcionando como instrumentos importantes do

judiciário na administração de conflitos entre os poderes.

Taylor (2007) observa que, no caso brasileiro, a atuação do Judiciário é bastante significativa no período de 1988 a 2002, pois o STF invalidou parcialmente mais de 200 leis federais por meio de Adins. Além disso, o Judiciário interferiu fortemente na política ao intervir em leilões de privatização e em reformas estruturais, como a do sistema de previdência social e a tributária. Desta maneira, o Judiciário tem importante atuação política tanto na deliberação, implementação e legitimação quanto na rejeição de políticas públicas.

Dezalay e Garth (2003) afirmam que, no Brasil, as estratégias jurídicas internacionais nos anos 80 e 90 foram direcionadas à reconstrução da paz social e à redefinição do papel do direito e dos advogados nos Estados transformados. Para estes autores, o direito de interesse público, que integra a área de direitos humanos e meio ambiente, teve êxito no Brasil, pois era possível simplesmente reviver as práticas políticas que haviam existido antes. O retorno à ordem jurídica no Brasil e Chile marcou a volta de advogados ambiciosos voltados para o Estado e suas instituições, permitindo o retorno, também, das famílias tradicionais que foram capazes de se atualizar com os novos conhecimentos e posições privilegiadas do governo.

Doravante, pode-se perceber que o Judiciário exerce papel fundamental em diversas instâncias da vida política e social, depende dele a garantia do cumprimento das leis e normas, a efetividade da concessão de direitos aos cidadãos e a solução de conflitos, sejam eles de ordem institucional ou social. Neste sentido, Friedman e Perdomo (2003) argumentam que, quanto ao seu funcionamento prático, o sistema judiciário ainda não atende às necessidades e expectativas de modo eficiente, apesar da crescente procura pelos seus serviços e do aumento de sua importância nos novos regimes. Conforme os autores, os tribunais ainda são vistos como locais a serem evitados, devido à lentidão dos processos e ao fato de que os custos para mobilizar advogados e tribunais estão acima da renda da maior parte da população. Este é um fator bastante importante, pois grande parte da literatura que trata sobre a consolidação e qualidade da democracia afirma que o bom funcionamento de suas instituições constitui um ponto chave para a estabilização do regime, pois o desempenho destas instituições irá fomentar ou enfraquecer as percepções de confiança e satisfação dos cidadãos para com o sistema político.

Moisés (2010) afirma que uma democracia de qualidade depende, fundamentalmente, da percepção e dos níveis de confiança e satisfação dos cidadãos para com o funcionamento das instituições. Putnam (1996) argumenta que a confiança significa uma força da relação da sociedade com as estruturas democráticas, gerando um capital de governança dos cidadãos com relação ao Estado, o qual facilita a aceitação das decisões políticas das elites no poder, uma vez que o cidadão não possui incertezas quanto ao que ocorre nas mesmas. A confiança se reflete na expectativa do cidadão em relação a resultados do sistema político, e este apoio público é necessário para que o governo seja bem sucedido.

Deste modo, é fundamental para a democracia a criação desse ambiente de legitimidade das decisões políticas. Igualmente, conforme Moisés e Carneiro (2008), há um problema grave se os cidadãos acreditam que estas decisões buscam privilegiar somente a alguns, ou seja, configura-se um cenário de elitização das benesses políticas, e de patrimonialismo, no qual os instrumentos oferecidos pela esfera pública são utilizados de maneira privada. Além disso, a

percepção da recorrência de corrupção se configura como um elemento capaz de minar as bases da democracia a médio e longo prazo.

[...] quando prevalece a ineficiência ou a indiferença institucional diante de demandas para fazer valer direitos assegurados por lei ou generalizam-se práticas de corrupção, de fraude ou de desrespeito ao interesse público, instala-se uma atmosfera de suspeição, de descrédito e de desesperança, comprometendo a aquiescência dos cidadãos à lei e às estruturas que regulam a vida social; floresce, então, a desconfiança e o distanciamento dos cidadãos da política e das instituições democráticas (MOISÉS; CARNEIRO, 2008, p. 39).

Dentro desse mesmo mote de pensamento, Falcão (2009) afirma que ao examinar a história recente do Conselho Nacional de Justiça é fácil observar diversas ações com um mesmo propósito, a reforma do Judiciário; refletindo o interesse prioritário em conferir maior legitimidade à Justiça. De acordo com essa concepção, o Judiciário deve atuar, também, como um prestador de serviços públicos. Com isso, o autor argumenta que para que a Justiça opere e seja compreendida dessa maneira, é necessário que haja eficiência nos processos.

[...] o Judiciário deve ‘ser reconhecido pela sociedade como instrumento efetivo de justiça, equidade e de promoção da paz social’. Sublinhe-se a palavra ‘reconhecido’. Agora a legitimidade do Poder Judiciário está estreitamente vinculada ao seu desempenho operacional, à sua eficiência administrativa. A vinculação da legitimidade institucional ao desempenho operacional é senso comum entre os cientistas políticos, administradores e sociólogos do Direito. Não o era entre os magistrados. Agora o é (FALCÃO, 2009, [s.p.]).

A partir disto, o mesmo autor aponta que para observar se a Justiça funciona como um instrumento eficaz de paz social é preciso conferir o que de fato pensa o brasileiro sobre o Judiciário, visto que a aceitação, por parte dos cidadãos, do Judiciário como instituição democrática legítima é condicionada à experiência que estas pessoas vivem na prática. Segundo Falcão (2009, [s.p.]): “Os dados agora disponíveis são *inputs* indispensáveis à formulação de qualquer planejamento. Mais ainda: são indispensáveis para a sintonia operacional entre opinião pública e Judiciário”.

A análise de dados¹ realizada pelo autor revela que, apesar dos brasileiros apresentarem muitas críticas em relação ao funcionamento do Judiciário, os mesmos consideram poder recorrer à Justiça algo fundamental para a vida em sociedade. Dentre os problemas apontados, a Justiça é vista como lenta, cara e suscetível a influências externas, pela maior parte dos entrevistados; além disso, a quantidade de pessoas que acredita que o Judiciário é corrupto é quase a mesma que acredita que o órgão é honesto. Por fim, as Justças mais bem avaliadas, conforme a mesma pesquisa, foram aquelas direcionadas aos interesses da maior parte da população brasileira – a

¹ Referentes à pesquisa de opinião pública organizada pelo Centro de Justiça e Sociedade (CJUS) da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV – Direito, Rio) e pelo Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas (Ipespe), realizada no período de 9 a 11 de fevereiro de 2009.

Justiça do Trabalho e os juizados especiais – para a qual recorrem trabalhadores e consumidores descontentes.

Após estas considerações teóricas, nos propomos a observar, na seção seguinte, por meio dos dados do ICJBrasil dos anos de 2010 a 2014, se há confiança por parte dos cidadãos em relação à Justiça e como os brasileiros percebem e avaliam o funcionamento do Judiciário a partir de suas experiências práticas.

3 O judiciário e a opinião pública

De um modo geral, as considerações teóricas expostas concordam sobre a importância do Judiciário para o sistema democrático, assim como apontam para a necessidade de que o mesmo goze de legitimidade perante os cidadãos. Por isso – com o objetivo de observar fatores definidos como importantes para essa legitimidade, como a confiança e a avaliação do funcionamento prático da instituição –, a seguir analisaremos as respostas dos entrevistados quando questionados sobre a sua confiança em diversas instituições, a sua predisposição em acionar o Judiciário para resolver conflitos, as razões que os levaram a recorrer à Justiça (para aqueles que já o fizeram alguma vez), os motivos que impediram os indivíduos de procurar o Judiciário (para aqueles que tiveram problemas e preferiram resolver de outra maneira) e a sua percepção e avaliação do funcionamento da Justiça.

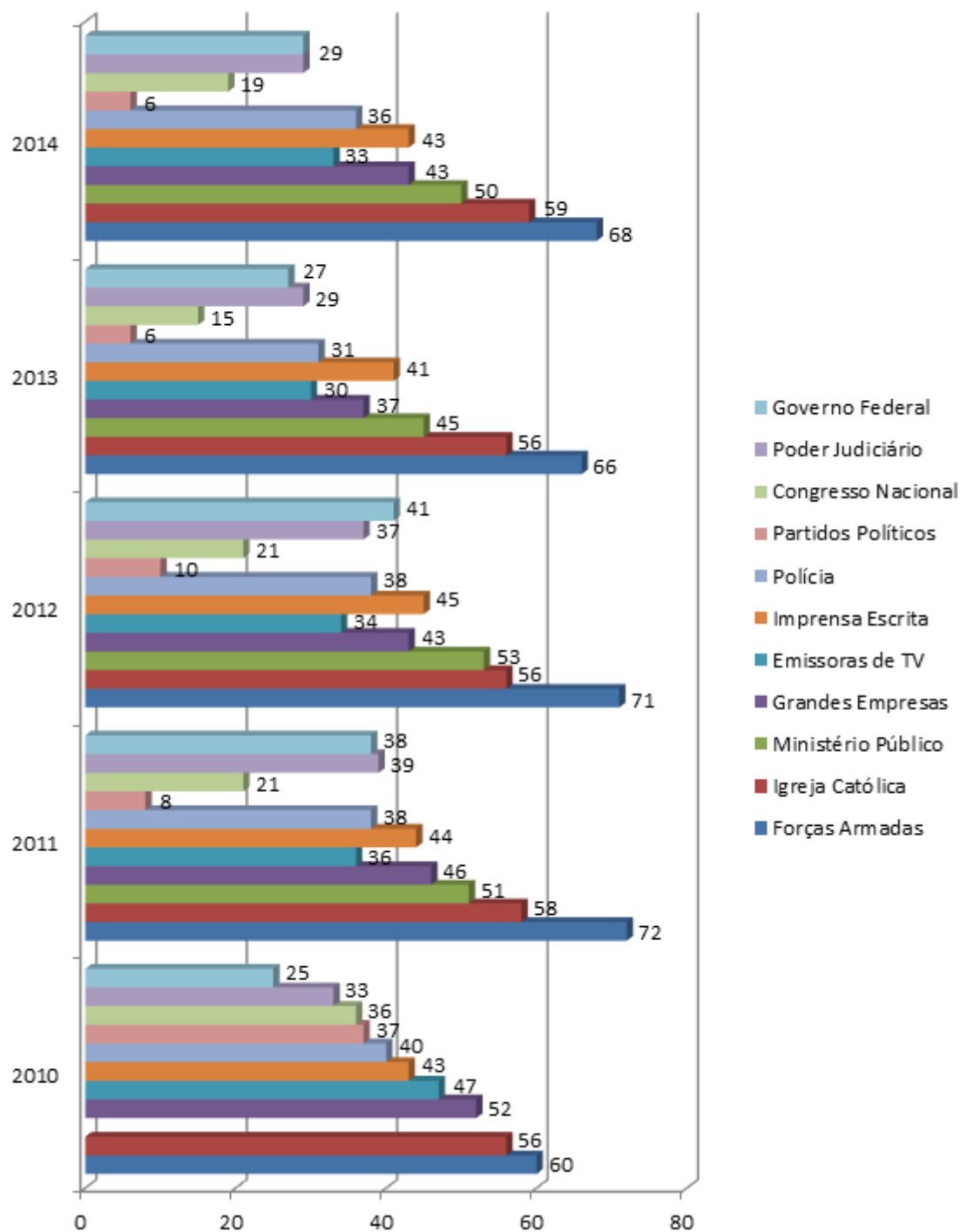
Um fator importante a ser informado a respeito do banco de dados montado a partir das informações coletadas do ICJBrasil² é que foram escolhidos para análise os dados referentes aos últimos trimestres dos anos de 2010 a 2012, o segundo semestre de 2013 e o segundo e terceiro trimestres de 2014 – por serem os mais recentes disponíveis para estes dois últimos.

Começando pelo gráfico referente à confiança nos cidadãos nas instituições, é possível perceber a persistência de alguns padrões ao longo do tempo. As Forças Armadas e a Igreja Católica se mantêm como maiores depositários da confiança durante todos os anos analisados, nunca estando abaixo dos 50% dos entrevistados. Já os partidos políticos e o Congresso Nacional são as instituições menos confiáveis segundo a percepção dos brasileiros em quase todos os anos (à exceção de 2010). O Poder Judiciário, por sua vez, mantém um percentual que não se coloca nem entre as instituições em melhor ou em pior colocação, tem um desempenho “mediano”. Contudo, há que se salientar que em nenhum dos anos o Judiciário conseguiu obter confiança de ao menos metade dos entrevistados – seu melhor desempenho foi em 2011, quando 39% dos entrevistados afirmaram que confiavam na instituição.

² “O desenho da amostra foi calculado de modo a ter intervalo de confiança de 95% e erro amostral absoluto de 2,5%” (Relatório do ICJBrasil, 2010).

Configura-se o tamanho para representação do Brasil de 1.550 informantes, tendo um n de 1.570 em 2010, 1.550 em 2011, 1.658 em 2012, 3.325 em 2013 e 3.300 em 2014.

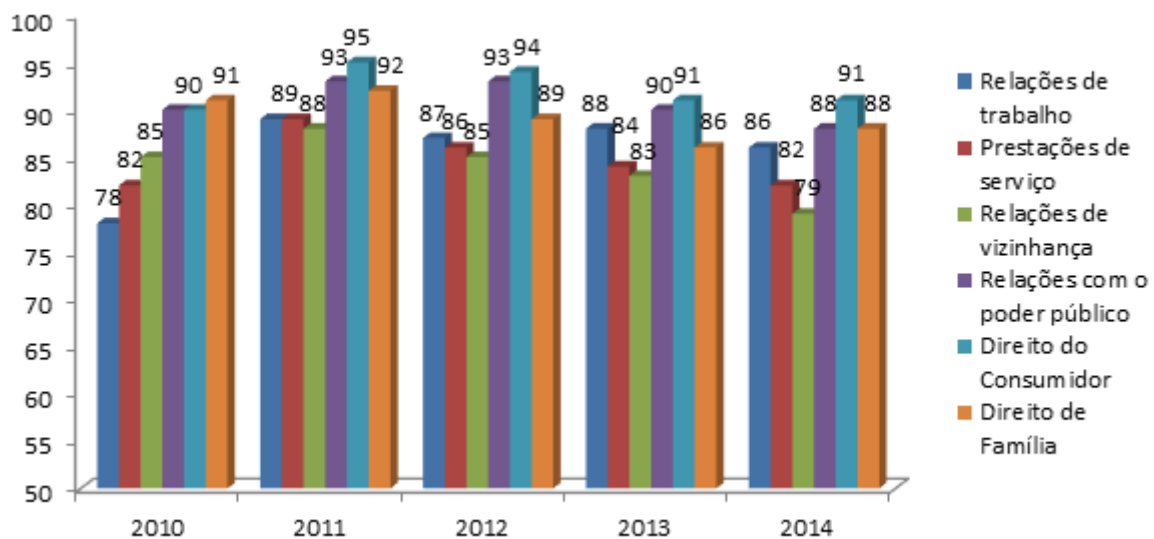
Gráfico 1: “Confiança nas Instituições” (%) n = 1.570 (2010); n = 1.550 (2011); n= 1.658 (2012); n = 3.325 (2013); n = 3.300 (2014).



Fonte: Relatórios do ICJBrasil dos anos de 2010 a 2014.

No gráfico a seguir, será possível observar se de fato o Judiciário é compreendido pelos cidadãos como um instrumento para a solução de problemas e um mecanismo a se recorrer para a obtenção e garantia dos seus direitos. Os entrevistados foram questionados sobre em que momentos recorreriam à Justiça para a resolução de conflitos:

Gráfico 2: “Disposição dos indivíduos a utilizar o Judiciário para solucionar seus conflitos” (%)



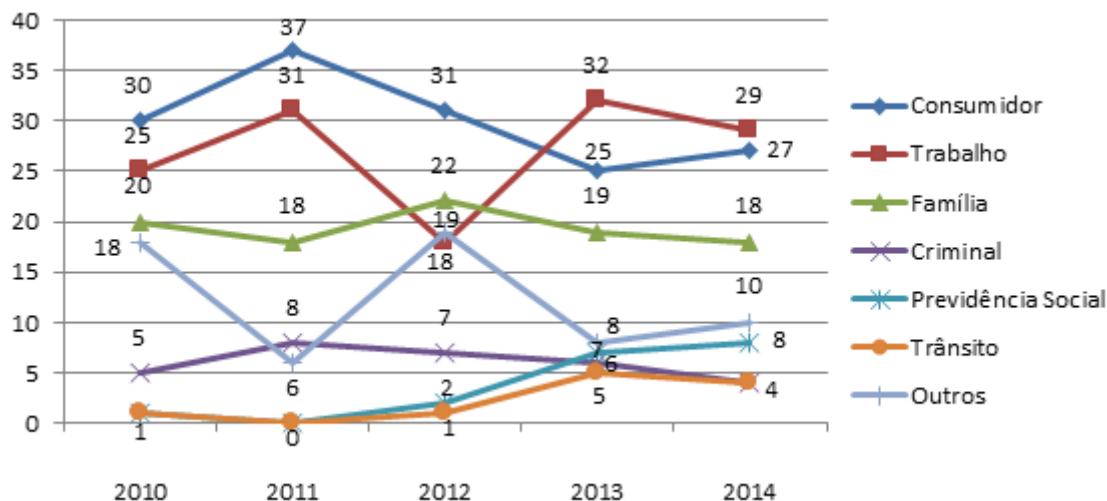
n = 1.570 (2010); n = 1.550 (2011); n = 1.658 (2012); n = 3.325 (2013); n = 3.300 (2014).

Fonte: Relatórios do ICJBrasil dos anos de 2010 a 2014.

A partir dos dados expostos acima é possível observar que as áreas que as pessoas apresentam como mais prováveis de ser procuradas são: o Direito do Consumidor, as relações com o Poder Público e o Direito da Família – seguidos mais abaixo pelo Direito Trabalhista. De fato, como apontado pela literatura, os ramos do direito que as pessoas mais identificam como um canal de acesso à Justiça e à solução de conflitos são aqueles de maior abrangência e “necessidade popular”. Além disso, todas as opções apresentadas se mantêm como uma opção viável para em torno de 80% dos entrevistados, o que demonstra uma boa disposição geral das pessoas em recorrer ao Judiciário.

No gráfico a seguir, pretendemos observar quais razões levaram as pessoas a recorrer ao menos uma vez ao Poder Judiciário, pois a partir disso será possível confirmar se realmente as áreas mais procuradas são as apontadas como mais passíveis de serem utilizadas para a solução de conflitos.

Gráfico 3: “Motivos para ter recorrido ao Poder Judiciário” (%)

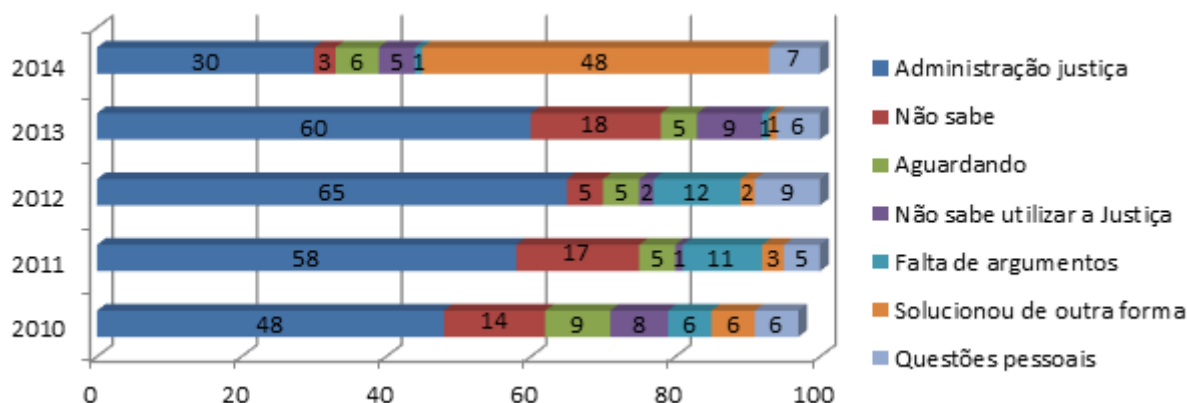


n = 1.570 (2010); n = 1.550 (2011); n = 1.658 (2012); n = 3.325 (2013); n = 3.300 (2014).

Fonte: Relatórios do ICJBrasil dos anos de 2010 a 2014.

De fato, a maior parte dos processos se concentra dentro das temáticas do Direito do Consumidor, do Direito do Trabalho e do Direito da Família, respectivamente. Com isso, percebe-se uma inversão na ordem apresentada pelo gráfico anterior entre os dois últimos campos. Isto pode sugerir que, apesar de as pessoas apresentarem maior intenção em recorrer à Justiça quando tiverem conflitos dentro da área do Direito da Família, há uma maior necessidade real de se recorrer em casos de Direitos Trabalhistas. De qualquer modo, este gráfico também corrobora com as afirmações feitas pela literatura. Os dados a seguir tratam dos casos opostos, ou seja, aquelas pessoas que não procurariam a Justiça para solucionar conflitos.

Gráfico 4: “Motivos para não ter utilizado o Poder Judiciário” (%)



n = 1.570 (2010); n = 1.550 (2011); n = 1.658 (2012); n = 3.325 (2013); n = 3.300 (2014).

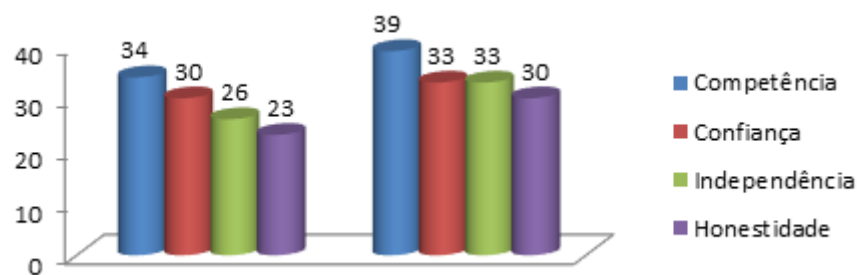
Fonte: Relatórios do ICJBrasil dos anos de 2010 a 2014.

É muito importante observar neste gráfico que até 2014 a grande maioria dos entrevistados apontava como fator para não ter procurado o Judiciário, a própria administração da Justiça (chegando a ser mais da metade dos cidadãos em 2011, 2012 e 2013). Possivelmente, conforme sugere a literatura, isso se dá pelo fato de as pessoas julgarem que o processo demoraria muito, que seria caro ou porque não vê o Judiciário como um instrumento efetivo para a solução dos

conflitos. É possível observar que há uma mudança bastante contundente em 2014, a maioria dos entrevistados passa a informar que resolveu seus problemas de outra forma. Isso ocorre porque surge a possibilidade de se realizar um acordo reconhecido pelo Judiciário, mas executado por outra pessoa que não um juiz.

O gráfico a seguir apresenta a percepção que as pessoas têm quanto a características positivas do Judiciário. Se faz necessário informar que os dados são referentes ao Relatório do ICJBrasil que reúne o segundo, terceiro e quarto trimestres de 2013 em uma só amostra e compara com o primeiro trimestre de 2014. Apesar de ser um banco diferente do usado nas outras análises, ele foi incluído no estudo por apresentar informações importantes sobre a avaliação que as pessoas fazem da atuação do Poder Judiciário.

Gráfico 5: “Percepção sobre o Poder Judiciário” (%)



n = 7.176 (2013 e 2014)

Fonte: Relatório do ICJBrasil 2013/2º, 3º e 4º Trimestres a 2014/1º Trimestre.

De um modo geral, o que se pode observar é que, mesmo com uma relativa melhora na avaliação de 2013 para 2014, a maior parte das pessoas não identifica o Poder Judiciário como portador de qualidades como competência, confiança, independência e honestidade, sendo que a característica mais bem avaliada é a competência e a com pior resultado é a honestidade. Este dado confirma a argumentação da literatura no que diz respeito à percepção dos cidadãos de que o Judiciário é lento e suscetível a influências externas. A tabela a seguir é complementar ao gráfico anterior, visto que tem o mesmo propósito de observar a avaliação dos cidadãos em relação ao funcionamento do Judiciário, porém apresenta um detalhamento maior ao diferenciar os tipos de Justiça e refere-se apenas ao ano de 2014.

Tabela 1: “Avaliação dos diferentes tipos de Justiça”

	Juizados Especiais	Justiça Comum	Justiça do Trabalho
Competência	57%	40%	35%
Honestidade	41%	33%	26%
Confiança	41%	31%	26%
Facilidade de utilização	39%	31%	33%
Independência	31%	33%	30%
Custo mais acessível	17%	13%	11%

n = 3.300 (2014).

Fonte: Relatório do ICJBrasil do segundo e terceiro trimestre de 2014.

É possível concluir analisando os dados acima que os Juizados Especiais são os mais bem

avaliados pelos entrevistados, seguido pela Justiça Comum e Justiça do Trabalho respectivamente. Pode-se observar também que a grande maioria das pessoas não considera que qualquer tipo de Justiça possua custos acessíveis, confirmando a afirmação da literatura de que os cidadãos consideram o acesso à Justiça caro. Diferentemente do gráfico anterior, a honestidade não é a característica com piores resultados, isso sugere que quando são definidas estas áreas da Justiça a serem avaliadas, as pessoas tendem a acreditar um pouco mais na honestidade na execução dos processos. Além disso, mais de 60% das respostas não consideram a Justiça (em nenhuma das modalidades) como um instrumento de fácil utilização e portador de independência. De um modo geral, os dados reafirmam a concepção da literatura de que apesar de as pessoas estarem recorrendo mais ao Judiciário e vendo a Justiça como um mecanismo para a solução dos conflitos, ainda há muitas críticas quanto ao seu funcionamento efetivo por parte da população.

4 Conclusão

O objetivo deste estudo foi buscar analisar o papel do judiciário no sistema democrático e a percepção que os brasileiros têm desta instituição. De um modo geral, a literatura revisada apontou que a atuação do judiciário é fundamental para a formulação e transformação de políticas (TAYLOR, 2007) e foi indispensável para a construção dos Estados democráticos, visto que após as mudanças de valores e o desenvolvimento de direitos, se faz necessária uma maquinaria que os garanta (FRIEDMAN; PERDOMO, 2003). A conclusão a que se pode chegar é de que o Judiciário tem atuação fundamental no gerenciamento da vida política e social – dependem dele o cumprimento das leis, a efetividade da concessão de direitos e a solução de conflitos.

Além disso, conforme os teóricos, o Judiciário é uma instituição muito importante para o estabelecimento de um regime democrático e a sua legitimidade representa um ponto chave para esse processo. Conforme Moisés (2010) e Putnam (1996), uma democracia de qualidade depende, fundamentalmente, da percepção e dos níveis de confiança e satisfação dos cidadãos para com o funcionamento das instituições. Segundo os autores estudados nesta abordagem, essa legitimidade depende das percepções de confiança e da avaliação que a opinião pública vai formar em relação à instituição baseada em experiências práticas. Neste sentido, as considerações teóricas apontam que o Sistema Judiciário ainda não atende às necessidades e expectativas dos cidadãos, apesar da crescente procura pelos seus serviços e do aumento de sua importância nos novos regimes; os tribunais ainda são caracterizados pela lentidão dos processos, pelos altos custos e pela suscetibilidade a influências externas (FRIEDMAN; PERDOMO, 2003; FALCÃO, 2009).

Após as considerações teóricas, foram analisados os dados dos Relatórios do Índice de Confiança na Justiça no Brasil (ICJBrasil) dos anos de 2010 a 2014, buscando observar se de fato é essa a percepção que os brasileiros têm do Poder Judiciário. A questão que diz respeito à confiança nas instituições revelou uma informação bastante alarmante: em todos os anos, mais de 60% dos entrevistados não considera o Poder Judiciário uma instituição confiável; além disso, as instituições apontadas como mais confiáveis ao longo do tempo não são classificadas

como democráticas. Quanto às questões referentes à disposição que cidadãos têm em procurar o Judiciário para resolver conflitos e aos motivos que mais levam essas pessoas a recorrer à Justiça, observa-se que de fato, como apontado pelos autores, as áreas de maior apelo ao uso do Judiciário são aquelas que afetam a população de uma maneira mais generalizada e/ou que se dedicam a áreas mais frágeis da concessão de direitos. Quanto às questões referentes aos motivos que impedem os indivíduos de procurar o Judiciário e à percepção e avaliação do funcionamento da Justiça na prática, fica evidente que, como afirmam os autores, apesar de um aumento no uso da Justiça, as pessoas ainda a identificam como um instrumento com muitas falhas, em especial a veem como lenta, cara e exposta à interferências externas. Com isso, é possível afirmar que a Justiça no Brasil, apesar de desempenhar um papel crucial para a sociedade e ter aumentado sua abrangência e acesso, ainda precisa melhorar muito o seu funcionamento na prática para que consiga adquirir a legitimidade de fato perante os cidadãos; pois, como afirma Falcão (2009), a aceitação, por parte dos cidadãos, do Judiciário como instituição democrática legítima é condicionada à experiência que estas pessoas vivem na prática.

Referências

ALMEIDA, Frederico. Por uma sociologia política das elites jurídicas brasileiras: elementos teóricos para o estudo do campo político da justiça e de seus grupos dirigentes. 2014. Disponível em: <http://www.ifch.unicamp.br/informacoes/arq_eventos_noticias/2tcw_Frederico%20de%20Almeida.%20Seminarario%20das%20Cinco%20-%20IFCH%20UNICAMP%2014052014.pdf>.

BOURDIEU, Pierre. A força do Direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico. In: BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant. Patrones de Inversión jurídica extranjera y de transformación del Estado en América latina. In: FRIEDMAN, Lawrence; PERDOMO, Rogelio; FIX-FIERRO, Hector (Org.) *Culturas jurídicas latinas de Europa y América en tiempos de globalización*. México: Unam, 2003.

EASTON, D. *A systems analysis of political life*. New York: Wiley, 1965.

ENGELMANN, Fabiano. Elites Judiciais. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). *Dimensões políticas da justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda. O Judiciário segundo os brasileiros. In: Sérgio Guerra (Org.). *Transformações do Estado e do Direito: novos rumos para o Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: FGV, 2009. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB0QFjAAahUKEwjxJ2Lzt3GAhWIkZAKHY0oBMk&url=http%3A%2F%2Facademico.direito-rio.fgv.br%2Fccmw%2Fimages%2Fc%2Fcf%2F0_Judici%25C3%25A1rio_seg_undo_os_brasileiros.doc&ei=e5GmVaSbMYijwgSN0ZDIDA&usq=AFQjCNHv-qBAA1D4Wg54FdcN0F0IAWpePg&sig2=A9WK0e3WqCk31ic62zuihg>.

FRIEDMAN, Lawrence; PERDOMO, Rogelio; FIX-FIERRO, Hector (Org.) *Culturas jurídicas latinas de Europa y América en tiempos de globalización*. México: Unam, 2003.

GUILHOT, Nicolas. *Limitando la soberanía o produciendo gobermentalidad?: dos modelos de Derechos Humanos en el discurso político de Estados Unidos*. Revista Política, v. 49, n. 211, 2011. (Dossie Derecho, Justicia y Política).

LACROIX, Bernard. Le politiste et l'usage des institutions: comment parler de la présidence de la République. In: LACROIX, Bernard; LAGROYE, Jacques (Dir.). *Le président de la République: usages et genèses d'une institutions*. Paris: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Po, 1992.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio; FIX-FIERRO, Héctor. Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-2000). In: FRIEDMAN, Lawrence; PERDOMO, Rogelio; FIX-FIERRO, Hector (Org.). *Culturas jurídicas latinas de Europa y América en tiempos de globalización*. México: Unam, 2003.

MOISÉS, José Álvaro. *Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo: Edusp, 2010.

_____.; CARNEIRO, Gabriela Piquet. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, jun. 2008.

PUTNAN, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

TAYLOR, Matthew M. O Judiciário e as políticas públicas no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, 2007.

VIANNA et al. Dezesete anos de judicialização da política. *Tempo Social – Revista de sociologia da USP*, São Paulo, v. 19, n. 2, 2007.

REPENSANDO O ACESSO À JUSTIÇA: DIÁLOGOS COM A CIÊNCIA POLÍTICA

RETHINKING ACCESS TO JUSTICE: DIALOGUES WITH POLITICAL SCIENCE

Yanahê Fendeler Höelz*

Resumo: O acesso à Justiça se tornou um tema de importância no cenário democrático brasileiro. Partindo da compreensão de que o direito de acessar a Justiça não se esgota no mero ajuizamento de ação, tem-se como proposta averiguar como ele é construído de maneira efetiva. Estudar as práticas judiciais, analisar o comportamento dos atores responsáveis pela implementação e efetivação da política de acesso à Justiça, entender a atividade jurisdicional do juiz e como a sua atuação pode se refletir no campo específico desta política exige um esforço multidisciplinar. O objetivo deste trabalho é demonstrar de que maneira o campo da Ciência Política pode contribuir para esse estudo investigativo, apresentando alguns modelos analíticos e novas reflexões para pesquisa.

Palavras-chave: Acesso à justiça. Política pública. Modelos analíticos. Desafios.

Abstract: The access to Justice has become an important issue in the Brazilian democratic scenario. Starting from the understanding that the right to access Justice is not limited to the mere lawsuit filing, the proposal is to check how it is built effectively. Studying the judicial practice, analyzing the behavior of actors responsible for the implementation and realization of the access to Justice policy, understanding the judicial activity of the judge and how his/her performance can be reflected in the specific field of this policy require a multidisciplinary effort. The objective of this paper is to demonstrate how the field of Political Science can contribute to this investigative study, presenting some analytical models and new reflections for research.

Keywords: Access to Justice. Public policy. Analytical models. Challenges.

1 Introdução

O acesso à Justiça no Brasil é um tema recorrente nas preocupações acadêmicas. Após o processo de redemocratização e a promulgação da Constituição Cidadã,¹ o Poder Judiciário ganhou notoriedade e a procura pela administração de um conflito instaurado tornou-se crescente.

* Mestranda em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

¹ “No Brasil, notadamente, a partir do importante debate que se instaurou no país na conjuntura aberta com o processo constituinte de 1985-1988, a reinvenção das instituições democráticas em geral e do judiciário em particular por causa de seu papel estratégico para a mediação de conflitos sociais ganhou grande relevância e foi esse o tema que designou o próprio processo, a ponto de a Constituição, que é seu fruto, ser denominada Constituição Cidadã” (SOUZA JÚNIOR, 2008, p. 7).

O choque entre direitos reconhecidos na Constituição Brasileira de 1988 e direitos efetivamente alcançados intensificou a demanda judicial. Consagrando o Estado Democrático de Direito e ampliando o reconhecimento de diversos direitos fundamentais, a Constituição assegurou o Princípio da Inafastabilidade da apreciação pelo Poder Judiciário de lesão ou ameaça a direito, em seu artigo 5º, inciso XXXV, extraindo-se dele o direito fundamental do acesso à Justiça.

Cumpriria ao Estado, então, procurar vias de ampliação do acesso dos cidadãos ao Poder Judiciário. Um exemplo contundente é a inovação advinda da Lei 9.099/95, na qual se cria os Juizados Especiais Cíveis. Mas garantir formalmente o ajuizamento de uma ação não seria o bastante. Ganha voga hoje a discussão acerca de um acesso efetivo à Justiça Oficial.² Será que o direito de acessar a Justiça se exaure na possibilidade de provocar o Judiciário?³ Quais instrumentos o Judiciário põe a serviço da materialização daquele direito e que papéis ganham os juízes nesse novo cenário?

Estudar as práticas judiciais, analisar o comportamento dos atores responsáveis pela implementação e efetivação do direito de acesso à Justiça, entender a atividade jurisdicional do juiz e de que maneira a sua atuação pode se refletir no campo específico desta política, enfim, exige um esforço multidisciplinar. Nesse sentido, Bárbara Lupetti (2008, p. 26–27) reflete:

Entendi que o Direito é um campo autista, que dialoga consigo mesmo e, por conseguinte, eu não poderia compreendê-lo se o estudasse segundo suas próprias normas, categorias e princípios e o que eu buscava era justamente entender a sua lógica, o seu funcionamento, a sua estrutura, a sua essência.

O objetivo deste trabalho não é aprofundar o debate da Política Pública de acesso à Justiça, tampouco destrinchar tudo o que a ela se implica. O que se pretende é, antes, demonstrar de que maneira o campo da Ciência Política pode contribuir para este trabalho investigativo. Compreender que o Judiciário é um ator governamental, que também implementa política pública, e que nós cidadãos somos os destinatários desta política e que o juiz, investido de sua função jurisdicional, é para o cidadão litigante a personificação dessa Justiça são premissas básicas para um estudo de cunho social e democrático. Constitui-se, assim, a base para repensar o tema.

Para tanto, o trabalho está dividido em três partes. No primeiro capítulo, situaremos a proposta de reflexão no campo da Ciência Política, especificamente na área de Política Pública, e serão abordados alguns conceitos relevantes para a compreensão desta disciplina. Em seguida, será esboçado um panorama sobre o acesso à Justiça, seus problemas e políticas públicas já existentes como alternativas de enfrentamento àqueles problemas. Ainda neste capítulo, trataremos à discussão o papel dos juízes e do Judiciário na implementação e efetivação de políticas. No

² Termo utilizado por Camila Silva Nicácio (2012) para se referir à justiça tradicional institucionalizada pelo Poder Judiciário.

³ A reflexão que se intenciona é acerca da Justiça institucionalizada pelo Poder Judiciário, contudo, não se excluem nem se diminuem outros órgãos que atuam na administração extrajudicial de conflitos e que, portanto, também são representações da “Justiça”.

último capítulo, será feita uma revisão bibliográfica de alguns modelos para análise e avaliação de políticas públicas e será indicado qual modelo norteará uma pesquisa futura com base no método empírico. Ao final, surgirão alguns questionamentos para a proposta de pesquisa empírica no âmbito da política pública de acesso à Justiça.

2 A Ciência Política e a Política Pública

Não sendo este o objetivo do trabalho, ou seja, definir o conceito de Ciência Política, interessa-nos por ora compreendê-la como o estudo da política, de sua estrutura, dos processos de governos e organização, se tornando um campo de estudo abrangente que inclui diversas áreas, tais como Filosofia Política, Administração Pública, Sociologia, Política Comparada, Economia, dentre outras.

O termo “política” pode assumir duas conotações na língua portuguesa e os países provenientes da língua inglesa conseguem diferenciá-las com palavras distintas: *politics* e *policy*. O sentido do termo *politics* está associado à atividade e competição políticas. Já o termo *policy* possui dimensão mais concreta e tem relação com orientações para a decisão e ação (SECCHI, 2013, p. 1). Maria Paula Dallari Bucci (2013, p. 103) também explicita a distinção, aduzindo:

A primeira [*politics*] está centrada nas questões clássicas do poder e suas formas institucionais. A segunda concepção [*policy*], a partir de influências da teoria de sistemas e da psicologia, dá origem à *policy science* e, depois, à *policy analysis*, que desenvolveram abordagens originais para os novos problemas governamentais, considerando as diversas variáveis que conformavam os processos de poder ou exerciam influência sobre ele. A análise de políticas públicas é fruto dessa nova forma de compreender e estudar a ação coletiva e a ação governamental.

A discussão proposta se enquadra nesse segundo sentido da palavra “política”, uma vez que está vinculado ao termo “política pública” (*public policy*). Embora não haja um conceito unívoco de política pública, a partir do conceito de Laswell (considerado um dos pais fundadores da área), podemos entender que decisões e análises sobre política pública implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2003, p. 5). Caminhando um pouco além, sob o amparo de Thomas Dye (1995, p. 3), políticas públicas não se resumem apenas no que o Estado faz, mas também naquilo que ele deixa de fazer. Extraí-se, portanto, um conceito de política pública por omissão.

A importância do estudo no campo das políticas públicas surge nas últimas décadas em virtude dos três principais fatores apontados por Celina Souza (2003, p. 3): a adoção de políticas restritivas de gasto, as novas visões sobre o papel dos governos que ganharam hegemonia com ênfase no ajuste fiscal e a dificuldade dos países em desenvolvimento e de democracia recente em equacionar a questão de como promover políticas públicas capazes de estimular o desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, promover a inclusão social.

Afirma Maria Paula Dallari Bucci (2013, p. 107) que a área jurídica foi a última participante de um debate intenso na Ciência Política. Segundo a autora, na França, esse diálogo

é provocado pelo interesse em compreender não apenas os efeitos e usos das normas jurídicas nas políticas públicas, mas também fenômenos novos (como, por exemplo, a multiplicação de fontes do direito).

O duplo fenômeno da jurisdicização e judicialização progressivas das relações sociais, por meio dos quais tanto a vida social passa a ser crescentemente mais regrada pelo direito como, simultaneamente, os conflitos passam a ser com frequência submetidos à decisão judicial, reforça essa multiplicidade de polos jurídicos (BUCCI, 2013, p. 107).

Enquanto área e disciplina acadêmica, a Política Pública nasce nos Estados Unidos enfatizando os estudos sobre a ação dos governos. Lowi⁴ (1994, p. 3) afirma que existem três subdisciplinas hegemônicas no campo da Ciência Política americana: a opinião pública, a política pública e a escolha pública. “Cada uma representa um caso típico de consonância com os modos de pensar e métodos de ação de um governo burocrático moderno comprometido com a tomada de decisões em bases científicas”.

No Brasil, até o final da década de 1990, o campo das políticas públicas foi marcado pela prevalência de burocracias públicas nas análises sobre políticas. Passados alguns anos, o campo se expandiu e temas como promoção de desenvolvimento e políticas sociais passaram a ocupar a agenda. Aos poucos, expandiram-se as graduações e pós-graduações na área (CORTES; LIMA, 2012, p. 34–36).

De acordo com Celina Souza (2003, p. 4), a trajetória da disciplina Política Pública, que nasce no interior da Ciência Política, abre o terceiro grande caminho trilhado pela Ciência Política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo público.

O primeiro [caminho], seguindo a tradição de Madison, focaliza o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. O segundo caminho segue a tradição de Paine e Tocqueville, que localiza nas organizações locais a virtude cívica para promover o ‘bom’ governo. O terceiro caminho é o das políticas públicas como um ramo da ciência política voltado para o entendimento de como e por quê os governos optam por determinadas ações (SOUZA, 2003, p. 4).

Se lançar no campo da Política Pública a fim de analisá-la exige que se compreenda o que levou um problema público⁵ a aparecer, se existem alternativas para mitigar o problema e

⁴ Para Theodore J. Lowi, razões políticas explicam a hegemonia alcançada pelas subáreas da Ciência Política, por ele denominadas de opinião pública, política pública e escolha pública, após a II Guerra Mundial. Infere em seu pensamento que a Ciência Política americana é produto do Estado americano e que os termos do discurso estabelecido no diálogo entre Ciência Política e poder têm sido determinados pelo poder.

⁵ Segundo Leonardo Secchi (2013, p. 10), um problema público pode ser entendido como “a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública”. A grande questão que se enfrenta é como conferir a adjetivação “público” a um determinado problema; se ele é relevante ou não para a coletividade dependerá da apreciação dos atores políticos envolvidos no tema. John Kingdon (2007, p. 227-230) explica como alguns problemas são reconhecidos para o estabelecimento de agendas. Segundo o autor, a questão implicará tanto nos meios pelos quais as autoridades governamentais tomam conhecimento das situações (por exemplo, através dos indicadores de pesquisa, a partir de um evento-foco, ou seja, uma crise ou catástrofe, e

por que ainda não foram implementadas e quais são os obstáculos para a efetivação de medidas. Mas exige também que o pesquisador saiba avaliá-la, ou seja, se determinada política logrou êxito, se atingiu o fim esperado, se os destinatários reconhecem sua efetividade, enfim, é um trabalho prévio, concomitante e posterior à implementação da política.

Falar sobre a Política de *Acesso à Justiça* é, pois, um desafio que exige grandes responsabilidades. Os aspectos jurídicos devem ser focalizados, mas não podem vir dissociados da conotação política. Leonardo Secchi (2013, p. 63) traça a distinção de significação que os esforços de uma avaliação podem receber:

Uma avaliação que focalize aspectos jurídicos está mais preocupada em verificar até que ponto princípios como o da legalidade e eficiência administrativa foram atingidos, além do respeito a direitos básicos dos destinatários. [...] Por fim, uma avaliação com conotação política vai prestar atenção em aspectos dos destinatários da política pública, a legitimidade do processo de elaboração da política pública, a participação de atores nas diversas etapas de construção e implementação de uma política pública, bem como nos impactos gerados no macroambiente.

Entendendo que se faz necessário aliar ambas as conotações e partindo da premissa de que a política pública surge para enfrentar um determinado problema, passemos à identificação do problema da política ora abordada: garantir o acesso à Justiça formalmente não era suficiente, seria forçoso efetivá-lo. Da transição da ditadura para a democracia, o país forma uma nova agenda responsável por tornar efetivos os direitos elencados em sua nova Constituição. No que concerne à justiça, o Poder Judiciário assume novos papéis e democratizar o direito é tema que passa a compor o novo cenário político do Brasil. Juízes, sociedade e tribunais, todos irão sentir os reflexos do contexto histórico.

3 Um panorama sobre o acesso à justiça: problemas versus alternativas

A partir do século XX, o conceito de acesso à justiça mereceu privilegiadas reflexões na processualística civil. Seguindo essa linha, Mauro Cappelletti e Bryant Garth coordenaram o chamado Projeto de Florença,⁶ estudo que se destinou a refletir as causas da ineficiência da Justiça nas décadas de 1960 e 1970, apontando os principais obstáculos e possíveis soluções, sendo parte do relatório desse projeto traduzido na obra *Acesso à Justiça* (1988).

A evolução do conceito teórico de acesso à Justiça acompanhou a evolução do conceito de igualdade. Nas democracias liberais dos séculos XVIII e XIX, a igualdade era defendida como um direito individual da maior importância, mas essa defesa cingia-se ao aspecto formal. Na lógica do constitucionalismo liberal, cumpria ao Estado tão somente declarar a igualdade em

por meio do feedback), quanto nas formas pelas quais essas situações foram definidas como problemas. “As situações passam a ser definidas como problemas e aumentam suas chances de se tornarem prioridade na agenda quando acreditamos que devemos fazer algo para mudá-las” (KINGDON, 2007, p. 227).

⁶ O Projeto de Florença, embora composto majoritariamente por países de economia desenvolvida, incluiu também países da América Latina, tais como Chile, Colômbia, México e Uruguai (JUNQUEIRA, 1996, p. 2).

seus estatutos legais, fugindo à sua competência a criação de condições materiais para efetivação da igualdade declarada.

O mesmo raciocínio aplicava-se à garantia do acesso à Justiça: o direito ao acesso à proteção judicial não ia além do direito formal de todos os indivíduos a propor e contestar ações. A aptidão dos indivíduos para reconhecer direitos e defendê-los adequadamente não era uma preocupação do Estado. Em termos práticos, essa passividade estatal obstava o acesso à Justiça a todos aqueles que não podiam arcar com seus custos. Garantir formalmente o acesso à Justiça não era suficiente.

No século XX, o avanço do *Welfare State* colocou em questão o papel do Estado na efetivação dos direitos enunciados nas declarações dos séculos anteriores. Em suas décadas finais, surge uma nova expressão de organização política estatal – o Estado Democrático de Direito. O Poder Judiciário passou a ter maior destaque e eclodiu o movimento pela busca da efetividade do acesso à Justiça. Foi nesse cenário que o Projeto Florença se desenvolveu. Nesse contexto, intensificaram-se iniciativas para a ampliação do efetivo acesso dos menos favorecidos à prestação jurisdicional, aprofundando as políticas sociais inerentes ao Estado do Bem-Estar Social (ALVES, 2012, p. 22).

A atuação positiva do Estado passou a ser exigida como forma de materializar os direitos declarados. Observou-se que era inócuo declarar a titularidade de direitos e não municiar os cidadãos de meios efetivos para reclamá-los. Nesse sentido, pontuam Cappelletti e Garth (1988, p. 12) que o direito ao acesso efetivo à Justiça não deve ser encarado como apenas mais um direito, mas como o mais básico dos direitos humanos, uma vez que é meio necessário para a materialização de todos os outros.

O trabalho em favor da efetivação universal do acesso à Justiça exige que se compreendam os obstáculos a serem transpostos para o cumprimento dessa meta. Cappelletti e Garth mencionam e discutem várias dessas barreiras, tais como as custas judiciais, as possibilidades das partes e a defesa judicial dificultada no que toca a questão dos direitos difusos e coletivos. Toda a análise dos referidos autores tem como foco os menos favorecidos e, em consequência, as suas dificuldades de acesso à Justiça.

Durante o século XX, multiplicaram-se as intervenções no sentido de superar as barreiras mencionadas e efetivar universalmente o acesso à Justiça. Cappelletti e Garth (1988, p. 31) identificam três momentos diferentes nesse processo, qualificados como as três ondas do movimento de efetivação do acesso à Justiça: a primeira onda diz respeito à assistência judiciária, a segunda versa sobre a representação jurídica dos interesses difusos, e a última, chamada pelos autores de enfoque do acesso à Justiça, inclui os avanços das ondas anteriores, indo além ao enfrentar as barreiras com um olhar mais abrangente.

Na avaliação dos autores, tal enfoque estimula um leque de reformas que incluem alterações nas estruturas dos tribunais existentes ou criação de novos tribunais; participação de leigos nos julgamentos, tanto na qualidade de defensores quanto na de juízes; modificações no direito substantivo que visem diminuir os litígios ou facilitar sua solução por mecanismos privados ou informais; adaptação do processo civil em relação à natureza do litígio e mudanças procedimentais, como a inserção da oralidade.

Cappelletti fez elogiosos comentários à legislação brasileira. No relatório geral do Projeto de Florença, fez menção à Ação Popular, Lei 4.717/65, que traduz a tutela dos interesses difusos. Em obra distinta, escrita juntamente com James Gordley e Earl Junior, Cappelletti parabenizou o sistema de assistência judiciária brasileira, mencionando as Constituições de 1967, 1969 e a Lei 1.060/50. Foi a partir de então que começou a iniciativa brasileira de implementação da Defensoria Pública até que se impôs a sua criação em todos os estados por força da Constituição de 1988. O mencionado autor também exaltou a CRFB/88 afirmando que “nossa Constituição representa a vanguarda de um movimento de transformação dos estados liberais-democráticos modernos” (FONTAINHA, 2009, p. 79–81).

A Constituição Brasileira de 1988 consagrou o Estado Democrático de Direito e o Princípio da Inafastabilidade da apreciação pelo Poder Judiciário em seu art. 5º, inciso XXXV:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Caberia ao Estado, portanto, executar políticas que viabilizassem o cumprimento do mandamento constitucional.

Dada a grosseira desigualdade social brasileira, o problema da assistência judiciária aos pobres é particularmente importante entre nós. Fontainha (2009, p. 80) observa que enfrentamentos à barreira econômica começaram a ser esboçados já na Lei nº 1.060/50, que estabelece normas relativas à assistência judiciária e à gratuidade da Justiça. Será, no entanto, a Constituição de 1988 que dará resposta legislativa à altura do problema da assistência judiciária aos pobres no Brasil, ao instituir a Defensoria Pública e dar a ela o papel de garantidora maior da assistência judiciária no país.

Embora a Defensoria Pública seja reconhecidamente fundamental no enfrentamento dos problemas relativos ao acesso à Justiça pelos pobres no Brasil, são enormes as dificuldades enfrentadas na implantação e funcionamento da instituição. Em Minas Gerais, por exemplo, dos 853 municípios existentes, 454 não contam com a instalação da Defensoria Pública. No Rio de Janeiro, a situação é diferente: dos 92 municípios, 82 possuem Defensoria Pública. Ainda assim, é possível detectar a precariedade do sistema.⁷

No primeiro semestre de 2014, o Congresso Nacional promulgou a PEC 04/2014 (PEC da Defensoria Pública), que estabelece o prazo de até oito anos para a União, os estados e o Distrito Federal dotarem todas as comarcas de defensores públicos. A Emenda Constitucional 80/2014, derivada da PEC aprovada, torna a Defensoria uma instituição permanente e lhe confere a independência funcional.

Outro esforço para a promoção do acesso à Justiça foi a criação dos Juizados Especiais pela Lei 9.099/95. Avaliando um dos aspectos da chamada terceira onda de Cappelletti, que teve

⁷ Veja mais em: Cartografia da Justiça no Brasil (2014).

repercussão na realidade brasileira, Fontainha (2009, p. 111–132) analisa a questão das pequenas causas no Brasil e a criação entre nós dos Juizados Especiais. Ainda que os Juizados Especiais enfrentem problemas estruturais evidentes e que precisam ser reparados para melhor atender os demandantes de pequenas causas, o autor avalia que sua criação é um inequívoco avanço que serviu inclusive para judicialização de várias relações sociais que antes não batiam às portas do Judiciário, entre elas as relações de consumo. Os Juizados Especiais Cíveis oportunizam aos cidadãos o ajuizamento de ações sem o pagamento de custas e necessidade de representação por um advogado (para causas de até 20 salários mínimos, antes da esfera recursal), são regidos pela informalidade e têm por escopo a simplicidade, a rapidez e a economia processual.

Diversas outras medidas são propostas como instrumentos de acessar a Justiça e administrar conflitos. Têm-se como exemplos as políticas públicas para formação de mediadores judiciais, a implantação do Movimento pela Conciliação promovida pelo Conselho Nacional de Justiça, a política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, instituída pelo Conselho Nacional de Justiça (Resolução 125/2010) e atribuída a competência ao Poder Judiciário, dentre tantas outras.

O que interessa à nossa reflexão por ora é pensar de que maneira essas políticas institucionais asseguram, de fato, um efetivo acesso à Justiça. Pensar nos destinatários dessas políticas, no que opinam, quais dimensões simbólicas de sentido de justiça trazem consigo, se as políticas atendem as suas expectativas, se as pessoas sentem-se acolhidas no âmbito do Judiciário e se atuam como os verdadeiros atores no processo judicial, não como meros espectadores; por fim, se estão satisfeitas com a prestação da atividade jurisdicional. Susan Daicoff (2005), na defesa de um sistema legal mais inspirador, humano e hospitaleiro para clientes, advogados, juízes e sociedade, menciona uma Justiça Processual voltada a ouvir as pessoas, na medida em que o litígio em si não é o que as pessoas querem da lei, mas a satisfação delas está vinculada à oportunidade de serem ouvidas, conforme o estudo empírico publicado pelo cientista social Tom Tyler⁸ (apud DAICOFF, 2005, p. 20):

*People's evaluations of the fairness of judicial hearings are affected by the opportunities which those procedures provide for people to participate, by the degree to which people judge that they are treated with dignity and respect, and by judgments about the trustworthiness of authorities.*⁹

O sistema Judiciário precisa recriar-se e dialogar com outras instituições. E ele não está habituado a isso. Criar uma cultura jurídica que leve os cidadãos a sentirem-se mais próximos da Justiça é o tema que urge em nossos dias e pelo qual autores como Boaventura de Sousa Santos (2011) lutam, fazendo com que o acesso mude a Justiça a que se tem acesso.

⁸ TYLER, Tom R. The psychological consequences of judicial procedures: implications for civil commitment hearings. In: WEXLER, David B; WINICK Bruce J. *Law in a therapeutic key: developments in therapeutic jurisprudence*. Durham: Carolina Academic Press, 1996.

⁹ Tradução nossa: As avaliações das pessoas sobre a equidade das audiências judiciais são afetadas pelas oportunidades que esses procedimentos oferecem para as pessoas participarem, pelo grau em que as pessoas julgam que elas são tratadas com dignidade e respeito, e por julgamentos sobre a confiabilidade das autoridades.

3.1 Juízes e Judiciário: atores no processo de política pública?

Toda a enorme gama de direitos trazidos pela Constituição Federal de 1988 vem acarretando uma intensa procura do cidadão pela Justiça. Em consequência, o juiz, que é uma forma de personificação do Judiciário, tem o seu papel ampliado na esfera pública. Luiz Werneck Vianna, responsável pela coordenação da pesquisa que resultou no livro *Corpo e alma da magistratura brasileira* (1997), analisou na década de 1990 que o papel do juiz sofria um processo de transição do autoritarismo para a democracia política e isso importava em profundas mudanças na estrutura judiciária e nas vias de acesso à Justiça.

Quase vinte anos depois, Vianna analisa o que persiste daquela época e se houve avanços na modernização do Judiciário. Uma característica apontada é que “os novos contingentes recrutados para a magistratura já são filhos da nova legislação – o juiz ‘singular’ é mais uma peça do aparelho judiciário do que um personagem com luz própria” (VIANNA, 2013, p. 3). Provocado por uma sociedade demandante por direitos, o juiz passa a exercer novo papel na vida social e é cada vez mais assemelhado a um servidor público comum. “Sina de que se procura safar”, segundo Luiz Werneck Viana (2013, p. 3).

O direito, os procedimentos, as instituições, principalmente o juiz, sofrem transformações quanto à representatividade na vida social. “As corporações da magistratura, à frente a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), conhecem um momento fortemente expansivo, e um dos temas recorrentes na agenda dos seus encontros congressuais passa a ser o papel do juiz na mudança social” (VIANNA, 2013, p. 2).

O operador-chave desse sistema é o juiz, presente, direta ou indiretamente, e de modo independente de suas convicções pessoais, no coração da questão social, compelido a exercer frequentemente sem qualquer treinamento prévio, funções de terapeuta e de engenheiro social. Como se sabe, não é raro que dependa de sua caneta a decisão sobre a vida ou a morte de um cidadão, como no caso das internações médicas e no suprimento de remédios, particularmente nas doenças crônicas. Mais uma vez, é o legislador o autor dessa mutação – é ele quem juridifica e quem destina à judicialização a matéria social (VIANNA, 2013, p. 6).

Esse processo de mutação que perpassa o corpo da magistratura não retira dela a centralidade. O clamor social, e não só ele, que acaba levando o Judiciário a fazer política pública, só lhe confere ainda mais poder. Mas não foram os magistrados que, tomando consciência de seu papel social, abriram as portas para a judicialização da política. Foi, antes, a Constituinte de 1988 a precursora de toda essa trama política. Exemplo preponderante da onda de judicialização da política que no Brasil se instaurou é o papel que vem desempenhando o Supremo Tribunal Federal. É preocupante essa observação no sentido de que o efeito pode acabar sendo o contrário, ou seja, “objetivando proteger a sociedade contra a tirania da maioria, pode-se produzir, pela concentração de poderes, um governo de 11 juízes, uma tirania da minoria” (ARAÚJO; SANTOS, 2013, p. 27).

Tudo vai ao Judiciário: demandas individuais, coletivas, partidárias, provenientes da sociedade, do Executivo e do Legislativo. Há um sem número de

razões para tal, como, por exemplo, o enfraquecimento da representação, tema já caro à teoria política do início do século XX. Aqui, o foco recai sobre o desenho do Supremo Tribunal Federal que, no Brasil, possui tanto o poder de julgar, admitir e afastar normas emanadas dos outros poderes, quanto o de proferir decisões com força executiva sobre indivíduos e grupos, que são, ademais, vinculantes para juízes singulares. Assim, os que veem na judicialização da política trazida pela Carta de 1988 uma multiplicação das instâncias de participação democrática têm razão; mas também estão certos os que enxergam o perigo do aristocrático governo de juízes (ARAÚJO; SANTOS, 2013, p. 15).

No dia a dia do cidadão comum, é o juiz singular que continua representando a Justiça e ele é taxado como o ser responsável por “dizer o Direito”. Com uma representatividade tão forte, tanto dele (o juiz) quanto do Judiciário, não seria demais afirmar que ambos são atores no trabalho da efetivação da política pública de acesso à Justiça.

O Judiciário vem se firmando como poder político, confrontando com outros Poderes, principalmente, o Executivo. O Judiciário – e seus agentes, os juízes – teve que finalmente assumir sua responsabilidade pelas desigualdades sociais e seu papel em repará-las.

Os atores relevantes de uma política pública são aqueles que “têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública. São os atores que conseguem sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva” (SECCHI, 2013, p. 99).

Leonardo Secchi (2013, p. 197) entende que os juízes são servidores públicos que desempenham importante papel no processo de implementação das políticas públicas, porque eles têm “a prerrogativa de interpretar a justa aplicação de uma lei por parte dos cidadãos e da própria administração pública”. A lei também é um instrumento de política pública.

Nesse sentido, se um juiz de um Juizado Especial Cível preside uma audiência com base nos princípios e procedimentos da Lei 9.099/95, está, pois, participando do processo de implementação da política pública de acesso à Justiça, ainda que obliquamente considerando que sua atuação principal estará dirigida à função jurisdicional de compor o litígio.

Em outro aspecto, os juízes protagonizarão a elaboração de uma política pública ao proferir uma decisão judicial (sobre aplicação de lei de cotas, por exemplo). O mesmo raciocínio se aplica às súmulas emitidas pelos tribunais. Secchi (2013, p. 108) ressalta que mesmo o Brasil sendo um país com tradição romano-germânica (*Civil Law*), há uma tendência para a resolução de vácuos legais por meio da interpretação jurídica dos juízes, o que valorizaria o papel destes no estabelecimento de política pública.

Há ainda um terceiro olhar sobre a participação dos juízes no processo de política pública. Se considerarmos eles, os juízes, como servidores públicos, poderiam também fazer parte do que a Ciência Política chama de “burocratas”, aqueles que manterão a administração pública em pleno funcionamento, independente dos ciclos eleitorais. “As características peculiares da burocracia são: estabilidade de emprego, esquemas de seleção e promoção baseados na competência técnica e experiência adquirida, mecanismos hierárquicos de coordenação” (SECCHI, 2013, p. 105). É

claro que os juízes gozam de certas prerrogativas que lhes são peculiares, mas não deixam de formar o corpo do qual a máquina judiciária precisa para se movimentar.

Burocratas, elaboradores ou implementadores, não importa a classificação para a proposta deste trabalho. Muito embora seja assustadora a concentração de poder que vem sendo conferida aos juízes, o que nos interessa é que são eles os representantes da Justiça na ótica do cidadão litigante. Compõem, pois, o movimento do acesso à Justiça.

Frisa-se, por fim, que o Judiciário tem uma série de políticas institucionais, metas a serem cumpridas, números a serem divulgados, influências das mais variadas instituições (Conselho Nacional de Justiça, Associação dos Magistrados Brasileiros, Secretaria de Reforma do Judiciário, os próprios tribunais de justiça), mas o que não se deve esquecer é do destinatário de todas essas confluências políticas, por assim dizer.

4 Um modelo como referencial, a empiria como método

Um modelo simplifica alguns aspectos do mundo real. Evidentemente, um único modelo não dará conta de uma política tão abrangente quanto a do acesso à Justiça. Mas é possível estabelecer características que a aproximam de algum. Antes, porém, tracemos alguns aspectos de modelos de formulação e análise de políticas públicas.

Um modelo bastante conhecido é o ciclo da política pública ou modelo de processo. Segundo Dye (2009, p. 104), “pode-se visualizar o processo político como uma série de atividades políticas – identificação de problemas, organização de agenda, formulação, legitimação, implementação e avaliação”. Na identificação dos problemas, tornam-se manifestas as demandas; ao montar a agenda,¹⁰ escolhem-se os problemas a serem tratados; na formulação de propostas, desenvolvem-se propostas que respondam aos problemas; na legitimação da política, articula-se apoio político para proposta e a transformam em lei; na implementação de políticas, pode-se organizar o corpo da burocracia, criar impostos; e na avaliação, avaliam-se os impactos dos programas e propõem-se mudanças e ajustes.

Diversos autores tratam de formas diversas o ciclo de política pública, mas convergem no sentido de que este modelo não permite que se discuta a substância das políticas públicas (quem ganha o quê e por quê), ou seja, o conteúdo das políticas dirige-se apenas “aos processos por cujo intermédio elas são desenvolvidas, implementadas e mudadas” (DYE, 2009, p. 105). Em sentido semelhante, Leonardo Secchi (2013, p. 43) aduz que, “apesar de sua utilidade heurística, o ciclo de políticas públicas raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma política pública. As fases geralmente se apresentam misturadas, as sequências se alternam”.

Celina Souza (2003, p. 7) apresenta o ciclo de política pública nos seguintes estágios: definição da agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções,

¹⁰As agendas podem ser classificadas como: agenda política, agenda formal e agenda da mídia. Uma agenda política leva em consideração os problemas que a comunidade política exige intervenção pública; uma agenda formal pressupõe que o Poder Público já decidiu os problemas a serem enfrentados, tornando-se uma agenda institucional e, por último, uma agenda da mídia é aquela que recebe um forte impulso dos meios de comunicação. Essa classificação não se esgota nas três diferenciações mencionadas quando se pensa em uma abordagem multicêntrica de políticas públicas. Se há diversos atores, também haverá múltiplas agendas.

implementação e avaliação. Explica a autora que alguns caminhos focalizam mais os participantes do processo decisório e outros o próprio processo. À pergunta de como os governos definem suas agendas, a autora informa que há três tipos de respostas:

A primeira focaliza os problemas, isto é, problemas entram na agenda quando se gera o consenso de que algo deve ser feito sobre eles. O reconhecimento e a definição dos problemas afetam os resultados da agenda. A segunda resposta focaliza a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. Essa construção se daria via processo eleitoral, via mudanças nos partidos que governam ou via mudanças nas ideologias, aliados à força ou fraqueza dos grupos de interesse. [...] A terceira resposta focaliza os participantes, que são classificados como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc., e invisíveis, ou seja, acadêmicos e burocracia. Segundo essa perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis as alternativas.

A fase de legitimação da política pronunciada por Dye pressupõe uma fase de tomada de decisão, que é expressa por outros autores. Trata-se do momento em que se escolhem alternativas de solução para os problemas públicos, é uma etapa posterior à formulação de alternativas. Nesse cenário, surgem diversos modelos para a tomada de decisão, quais sejam, racionalidade absoluta, racionalidade limitada, modelo incremental e o modelo da lata do lixo.

Na racionalidade absoluta, os custos e benefícios das alternativas serão apurados pelos atores políticos para encontrar a melhor solução. Nesta política racional se almeja o “ganho social máximo”, ou seja, procura-se por propostas que produzam o maior benefício em relação a seus custos. Na racionalidade limitada, compreende-se que o número de alternativas é tão grande que fica impossível para o tomador de decisão se reduzir a uma racionalidade objetiva. Dessa forma, “a tomada de decisão é interpretada como um esforço para escolher opções satisfatórias, mas não necessariamente ótimas” (SECCHI, 2013, p. 53).

Em contraste ao modelo de racionalidade absoluta, temos o proposto por Charles Lindblom: o modelo incremental. O argumento do autor é o de que uma política pública não necessariamente parte do zero, mas sim de decisões incrementais que dificultam mudanças significativas nos programas. Seria impossível uma análise completa dos problemas, uma vez que não existe ator de política pública com a informação completa – o que seria uma característica da racionalidade absoluta. “[...] É do incrementalismo que vem a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais” (SOUZA, 2003, p. 7).

Lindblom (2010, p. 165) contrapõe dois métodos: o da raiz, também chamado método racional-compreensivo, e o da ramescência, também chamado de método das sucessivas comparações limitadas, o incremental propriamente dito.

O primeiro, por pressupor que a decisão deve ser iniciada cada vez de novo a partir dos fundamentos, edificando-se sobre o passado apenas à medida das experiências incorporadas nas teorias, e o deliberador deve

estar sempre disposto a recomeçar tudo de novo; o segundo, por admitir que a decisão deve ser construída continuamente a partir da situação presente, passo a passo, em pequenas etapas.

Lindblom (2010, p. 166) conclui que o método raiz, embora seja o melhor, não funciona para questões complexas, e os administradores veem-se obrigados a usar o método das sucessivas comparações limitadas em suas decisões. Dessa forma, uma política não é decidida de uma vez por todas, ela será reformulada indefinidamente.

O último modelo aqui abordado sobre a fase de tomada de decisão é o modelo da lata do lixo ou “*garbage can*”. No modelo desenvolvido por Cohen, March e Olsen aduz-se que soluções procuram problemas, ou seja, escolhas políticas são feitas como se as alternativas estivessem em uma lata de lixo. “As escolhas compõem um *garbage can* no qual vários tipos de problemas e soluções são colocados pelos participantes na medida em que eles aparecem” (SOUZA, 2003, p. 8). “As decisões passam a ser meros encontros casuais dos problemas, das soluções e das oportunidades de tomada de decisão” (SECHHI, 2013, p. 55).

Na fase de implementação de políticas públicas é possível detectar os erros anteriores à tomada de decisão e os obstáculos que acometem essa fase de processo, já que se refere ao momento em que as políticas são executadas. Com a contribuição do cientista político Paul Sabatier, afirma-se que existem basicamente dois modelos de implementação de políticas públicas: o modelo *top-down* e o modelo *bottom-up*.

No modelo *top-down* (de cima para baixo) existe uma separação clara entre os tomadores de decisão (políticos) e os implementadores (a administração). Ele “parte de uma visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos” (SECHHI, 2013, p. 60). Cria-se, portanto, uma justificativa dos tomadores de decisão quanto aos problemas de implementação, já que irão deslocar a responsabilidade da má implementação para os agentes, os implementadores (professores, médicos, servidores públicos em geral).

No modelo *top-down* as decisões são mais autoritárias. Políticas públicas são vistas como preferências das elites governantes. Nesse viés, surge a Teoria da Elite:

A teoria elitista sugere que ‘o povo’ é apático e mal informado quanto às políticas públicas e que a elite molda, na verdade, a opinião das massas sobre questões políticas mais do que as massas formam a opinião da elite. Assim, as políticas públicas, na realidade, traduzem as preferências das elites. Os administradores e os funcionários públicos apenas executam as políticas estabelecidas pela elite (DYE, 2009, p. 109).

O elitismo vai dizer que as políticas públicas refletem os interesses das elites e que nem sempre refletem as demandas do povo. As massas terão apenas uma influência indireta no comportamento das elites e o bem-estar das massas dependerá dos valores das elites. Geralmente, as mudanças em políticas públicas no elitismo serão mais incrementais, justamente pelo interesse na conservação do sistema.

Em uma perspectiva *bottom-up* (de baixo para cima), a política pública será modificável por aqueles que a implementam cotidianamente, haverá maior liberdade para os burocratas e redes de autores se organizarem e modelarem a implementação das políticas. Enquanto no modelo *top-down* o analista verifica as causas de falhas na dinâmica de implementação (da administração), no modelo *bottom-up* é possível identificar as falhas na dinâmica de elaboração de soluções e tomada de decisão (dos políticos).

Traçando algumas características dos atores de políticas públicas, Eduardo Marques (2006, p. 17–18) sugere que, para os pluralistas, o conjunto de atores na política é dinâmico, ao passo que para os adeptos da teoria das elites, os atores políticos seriam quase sempre os mesmos, e a política apresentaria grandes desproporções de poder advindas das desigualdades de riqueza, instrução e *status*.

Nessa linha de abordagem sobre os atores das políticas públicas, abriremos um espaço para tratar do modelo de redes de políticas públicas. A análise de redes é um estudo recente e focaliza as dinâmicas internas ao Estado e suas relações com a sociedade. Destaca a interação entre os agentes na implementação de políticas públicas, não somente na formulação. As redes são compostas de atores públicos e privados, são auto-organizadas, possuem relações informais, não são hierarquizadas e buscam interesses externos aos membros da rede (SECHHI, 2013, p. 119). Exemplo contundente deste modelo são as redes sociais, onde se compartilham conteúdos e ideias que permitem a participação de diversos usuários que podem se mobilizar a favor de uma causa.

A Ciência Política incorporou a análise de redes sob a inspiração tanto da teoria das elites quanto da teoria pluralista. No contexto elitista, discutia-se a interpenetração no mundo das empresas e suas conexões com a esfera política. As preocupações eram centradas no mundo dos negócios. Na inspiração pluralista, o estudo focou diretamente nas políticas públicas. O estudo partia das inter-relações entre interesse privados, burocracias e classe política e ia além, propondo que essas vinculações fossem consideradas mais permanentes e menos orientadas a resultados específicos (MARQUES, 2006, p. 19–20).

A utilização de análise de redes trouxe várias contribuições para o estudo das políticas, assim elencadas por Eduardo Marques (2006, p. 20–21): permitiu a discussão dos efeitos da interdependência presente na produção de políticas sobre a ação social, abrangendo os atores e as estruturas de vínculos; permitiu uma compreensão mais sociológica dos atores; incorporou fenômenos e relações informais às análises e abriu novos horizontes para o estudo do poder no Estado, sinalizando para a existência de constrangimentos e de permanência nos contextos que cercam os atores. Permitiu, por fim, a análise de como as ações do Estado combinam inércia e transformação.

A formulação da análise de redes se aproxima da compreensão de formulação dos neoinstitucionalistas. Começamos, então, falando do modelo institucional.

A noção de instituição é utilizada em dois sentidos: no primeiro, como perspectiva de aproximação dos três planos de análise do fenômeno governamental, quais sejam macro, micro e mesoinstitucional.¹¹ No segundo sentido, instituição designa o arranjo institucional, a

¹¹O governo corresponderia ao plano macroinstitucional, a ação governamental ao plano microinstitucional e,

expressão exterior da política pública. A institucionalidade sistematiza a política pública, exhibe o nexo de unidade dos elementos que compõem o programa de ação governamental, organiza a ação, define papéis aos atores envolvidos, constituem direitos e deveres estabilizados por força das estruturas jurídicas. Também sintetiza o paradoxo entre mudança e permanência, pois é, “simultaneamente, movimento de transformação, combinado com a intenção de dar a ela caráter permanente, consolidado em estruturas e na organização jurídica estatal” (BUCCI, 2013, p. 206).

De acordo com Maria Paula Dallari Bucci (2013, p. 206), a categoria instituição conecta vários campos de conhecimento que se ocupam das políticas públicas. As instituições são reconhecidas tanto pela Ciência Política como pela Economia, Sociologia e Gestão Pública. Várias teorias utilizam-se da instituição para o diálogo interdisciplinar, tais como: neoinstitucionalismo histórico (ciência política, história, sociologia), neoinstitucionalismo organizacional (gestão pública, ciência política), escolha pública (econômica, ciência política).

A Ciência Política tradicional trabalha com as instituições governamentais específicas e entende que uma política não se transforma em política pública antes que seja adotada, implementada e feita cumprir por alguma instituição governamental (DYE, 2009, p. 101). As instituições governamentais conferem às políticas públicas três características: os governos emprestam legitimidade às políticas; as políticas governamentais envolvem universalidade e o governo monopoliza a coerção na sociedade.

Na concepção da escola institucionalista tradicional, instituições significam regras formais que condicionarão o comportamento dos indivíduos. “Aplicando esse conceito à área de políticas públicas, instituições são as regras constitucionais, os estatutos e códigos legais, as políticas públicas passadas e os regimentos internos das arenas onde as políticas públicas são construídas” (SECHHI, 2013, p. 82). Segundo os institucionalistas tradicionais, instituições são as “regras do jogo”. Para o Direito, essa ideia de regra do jogo é um tanto quanto simplista:

As instituições jurídicas são arranjos reconhecidos em geral, independentemente de formas diversas no direito positivo, definem-se como sistemas de regras, embora nem todo sistema de regras corresponda a uma instituição. São realidade social perceptível, assim como outras instituições sociais, que com elas não se confundem, tais como universidades, escolas, hospitais, cortes e Parlamento, cabendo às primeiras identidade jurídica, enquanto as últimas apresentam identidade organizacional (BUCCI, 2013, p. 208).

Durante a década de 1980, a abordagem neoinstitucionalista começou a ganhar espaço e grandes contribuições sobrevieram dela: as regras informais também passaram a ser consideradas instituições, tais como os costumes, rotinas, convenções e valores; e o comportamento dos atores passou a ser tratado como dependente do grau de consolidação do aparato institucional.

Segundo Celina Souza (2003, p. 11), o debate sobre políticas públicas tem sido influenciado pelas premissas advindas de outros campos teóricos, em especial, do neoinstitucionalismo.

As instituições são regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores. Como as instituições influenciam os resultados das

entre eles, os arranjos institucionais corresponderiam ao plano mesoinstitucional.

políticas públicas e qual a importância das variáveis institucionais para explicar resultados de políticas públicas? A resposta está na presunção de que as instituições tornam o curso de certas políticas mais fáceis do que outras. [...] Assim, o que a teoria neoinstitucionalista nos ilumina é no entendimento de que não são só os indivíduos ou grupos que têm força relevante que influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições [*grifo nosso*] (SOUZA, 2003, p. 12).

O modelo analítico neoinstitucionalista recoloca o Estado como foco privilegiado, ao contrário do que antes, nos modelos pluralistas e marxistas, a ação estatal era vista apenas como resposta a estímulos vindos da sociedade. Para o neoinstitucionalismo, o Estado obedece a lógica de reproduzir o controle de suas instituições sobre a sociedade, o que reforça a sua autoridade, capacidade de controle sobre o ambiente e seu poder político. A burocracia estatal, por exemplo, terá capacidade de implementar política pública, por ter um controle sobre um recurso de poder privilegiado: o acesso diferenciado à informação (ROCHA, 2005, *passim*). O Estado se torna uma variável independente.¹²

Passando para uma segunda fase da perspectiva neoinstitucional, o escopo de análise irá evoluir e admitir-se-á que “[...] o Estado é parte da sociedade e pode, portanto, em certos casos, ser influenciado por ela em maior grau do que a influencia” (ROCHA, 2005, p. 16). Quatro princípios podem ser destacados nessa revisão:

[...] a efetividade do Estado não depende apenas de seu ‘insulamento’, mas de como se dá sua inserção na sociedade; a necessidade de focar não apenas governos centrais, mas também os níveis de governo periféricos; a força do Estado e dos agentes sociais são contingentes a situações históricas concretas; e, finalmente, a relação Estado/sociedade não compõe um jogo de soma zero, implicando a possibilidade de que compartilhem os mesmos objetivos (ROCHA, 2005, p. 16).

O modelo neoinstitucionalista releva o papel do Estado e da burocracia na análise de políticas governamentais. Nessa perspectiva, uma abordagem neoinstitucional a respeito de uma especificidade da política pública de acesso à Justiça, por exemplo, o Juizado Especial Cível, é importante porque o estudo se comprometerá a descrever sua estrutura, organização, atribuições e padrões de comportamento. No entanto, uma análise não pode parar por aí. Uma crítica que se faz ao modelo institucional, extensível ao neoinstitucional, é que ele detém uma perspectiva limitada, ou seja, não conecta as características institucionais com os impactos no resultado das políticas.

Dessa forma, essa abordagem não precisa ser restrita. Podemos indagar se as práticas judiciárias dificultam ou afastam o cidadão do Judiciário e estaremos analisando se uma característica institucional, um padrão de conduta, produz algum impacto na política estabelecida.

¹²De uma maneira bem resumida, uma variável independente pode ser entendida como aquilo que influencia a variável dependente, ou seja, o fenômeno a que se pretende estudar. Situando ao tema, o Estado – como variável independente – influencia na efetividade do acesso à Justiça (variável dependente).

Em meio a uma visão neoinstitucionalista para análise, podemos nos deparar com o seguinte questionamento: as políticas que se destinam ao acesso à Justiça fluem de “cima para baixo”, ou seja, das elites para as massas? A estrutura de um poder hierárquico, característica ainda dominante em nossos tribunais, influencia na distância da população de massa nos questionamentos sobre a prestação jurisdicional? As medidas e procedimentos adotados refletem os anseios e demandas da massa? Nesse cenário, poderíamos conjugar a Teoria da Elite ao Modelo Neoinstitucional como um possível teorema a ser enfrentado.

Importa agora dizer que a ênfase do neointitucionalismo é a pesquisa empírica, muito embora apresente uma visão fragmentada da realidade. “A pesquisa empírica não deixa de ser um instrumento que mensura a realidade” (LIMA; BAPTISTA, 2010, p. 3). Por meio dos dados colhidos no trabalho de campo é que se abre um caminho para a reflexão do Judiciário, as suas práticas e, por que não, novas perspectivas. Nesse sentido, segundo Kant de Lima e Bárbara Lupetti (2010, p. 5):

[...] a prática da pesquisa empírica como método de construção do conhecimento é instrumento que nos parece eficaz para a (re)construção de um Judiciário mais democrático, entendendo-se a ideia de democracia, nesse contexto, como o caminho ou o espaço necessário de interlocução e de aproximação entre as partes, no caso o Tribunal e a sociedade, nas formas de administração institucional de seus conflitos.

Lowi (1994, p. 11), analisando que o Estado moderno transformou a Ciência Política em uma ciência pobre, aponta que o cientista político de hoje a tornou uma ciência mais miserável ainda, por conta do seu afastamento da experiência dos sentidos:

Os cientistas políticos sempre quantificaram tudo o que puderam, sempre que puderam; a maioria procurou ser rigorosa, mas eles permaneciam muito perto da experiência sensorial. Até mesmo com o auxílio do nosso instrumento mecânico originário, o separador-classificador de cartões, era possível manter uma relação sensorial com os dados. Quanto prazer havia em ficar olhando os cartões caírem em seus escaninhos! E como é lamentável que os empiristas de hoje somente contem com seus *printouts!*

O Direito oferece ao Judiciário repostas-padrão e modelos de conduta que não suprem as necessidades da realidade brasileira. Então, o método empírico (com a etnografia, a observação participante, a coleta de dados, entrevistas) mostra-se como uma boa ferramenta para relativizar essas verdades e mensurar a realidade.

4.1 Possíveis desafios

Pesquisa realizada pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, referente ao Índice de Confiança na Justiça Brasileira (ICJ), retrata a confiança da população no Poder Judiciário partindo do entendimento de que a legitimidade deste Poder vem sendo

questionada desde a década de 1980, com maior intensidade a partir de 2000. O último relatório¹³ apresentado, correspondente à coleta apresentada no segundo e no terceiro trimestres de 2014, indicou dados interessantes para a discussão a que se pretende chegar: 66% dos entrevistados acreditam que o Judiciário é difícil ou muito difícil para utilizar, mas não obstante a má percepção sobre o Judiciário, a maioria dos entrevistados declarou que o procuraria para resolver conflitos, tendo sido predominante os casos envolvendo direito do consumidor.

Com relação à mensuração da confiança da população nas instituições, na declaração espontânea sobre o quanto os entrevistados confiam no Poder Judiciário, o percentual de confiança chegou a 29%. Comparando com a confiabilidade nas outras instituições nos segundo e terceiro trimestres de 2014, o Judiciário ficou atrás, em ordem decrescente, das Forças Armadas, da Igreja Católica, do Ministério Público, das Grandes Empresas, da Imprensa Escrita, da Polícia, das Emissoras de TV e do Governo Federal. Das 11 instituições avaliadas, ficou à frente apenas do Congresso Nacional e dos Partidos Políticos. Quanto à utilização do Judiciário, 41% dos entrevistados afirmaram terem utilizado os seus serviços, e os dados revelaram que quanto maior a renda e a escolaridade, maior é a utilização do Judiciário. A procura pelos Juizados Especiais ficou em terceiro lugar, seguida da Justiça Comum e da Justiça do Trabalho. Utilizando algumas situações pontuais de conflito (relação de consumo, relação de trabalho e acidente de trânsito), o relatório apontou que 30% dos entrevistados que enfrentaram algum tipo desses conflitos não procuraram o Judiciário por julgarem que a resolução do problema demoraria muito, que seria caro ou porque não confiavam no Judiciário para a solução dos conflitos.

Ainda que não identifiquemos tais dados como verdades absolutas, tomemo-los como uma indicação de que a burocracia estatal, a crise da administração da Justiça, a desigualdade no acesso e a formalidade excessiva podem ser fatores que distanciam o Judiciário dos cidadãos e, por consequência, implicam no sentido de reconhecimento do acesso efetivo à Justiça.

Esse repensar do acesso à Justiça requer a compreensão de que aspectos procedimentais, processuais e institucionais interferem na sua efetividade. A partir disso, novos enfrentamentos surgirão para análise.

Primeiro, é de suma importância reconhecer que o acesso à Justiça não se esgota no mero ajuizamento de ação, e que para ser efetivo deve-se empregar adequadamente os instrumentos que o Direito lhe oferece, mas de maneira que sejam de fato sentidos pela população; depois, faz-se necessário descrever a conjuntura dos locais a serem observados, por exemplo, como se promove o acesso à Justiça a partir dos Juizados Especiais Cíveis, analisando desde o primeiro atendimento até às audiências realizadas com os juízes; em seguida, seria interessante observar como os princípios norteadores do rito empregado em audiência estão sendo materializados, e aqui se chama a atenção para o Princípio da Oralidade, e quais interferências obstam a sua aplicabilidade. Com isso, identificar se o princípio ou outro parâmetro escolhido pode

¹³A população alvo da pesquisa é composta pelos habitantes, com 18 anos ou mais, de oito unidades federativas (UF) brasileiras: Amazonas, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul e Distrito Federal, que juntos constituem aproximadamente 55% da população brasileira com 18 anos ou mais, segundo dados do Censo 2010. Essa população foi estratificada por UF e a amostra foi alocada de forma a ter um mínimo de 150 entrevistas por UF, procurando-se ao mesmo tempo manter minimamente a proporcionalidade com relação ao número de habitantes com 18 anos ou mais.

ser considerado um instrumento de aproximação do litigante com a Justiça. Espera-se que pesquisas vejam como produto uma investigação acurada sobre o que os *policytakers*, ou seja, os destinatários da política de acesso à Justiça, têm a revelar após a sua participação na prestação jurisdicional.¹⁴

Não seria demais sugerir, finalmente, que a busca pela celeridade, a lógica do contraditório e outros fatores arraigados no Judiciário afetam a aproximação do juiz com os jurisdicionados, impedindo a administração institucional e consensual dos conflitos. Fatores como o estímulo à celeridade nos tribunais se configuram como um legítimo esforço para atender ao Judiciário ou aos litigantes? Que consequências eles trazem para a promoção desse novo sentido de acessar a Justiça?

5 Considerações finais

Nesse texto final, não se objetiva tecer uma conclusão sobre as reflexões levantadas. Em verdade, o que aqui foi demonstrado é apenas um desejo de repensar o que já existe.

A análise de uma política pública não deve se comprometer em fornecer soluções aos problemas detectados, porque já traz consigo a árdua tarefa de rever uma política implementada. Pode o analista político sugerir alternativas, mas deve assumir o compromisso de aliar uma estratégia, um caminho possível, para concretizá-las.

Dialogando com a Ciência Política, o Direito é chamado a sair da sua zona de conforto, a letra fria da lei não dará resposta aos novos questionamentos. Será, então, no campo da Política Pública que essas duas áreas de conhecimento cederão espaço para este diálogo. A Ciência Política dialoga com o Direito através de um modelo, de um método, de um novo senso crítico, de uma sistematização; estimula uma reanálise sobre o que pode estar por trás de uma ação governamental, sobre os atores envolvidos em uma política pública, sobre quais interesses estão sendo atendidos e de quem; sobre o que o governo e as formas de produção de governo fazem e que diferença isso faz na vida das pessoas. Por outro lado, o Direito compõe uma política pública, confere existência objetiva e concreta, normatiza, atribui o caráter de permanência, fundamenta a validade.

No cenário multidisciplinar proposto, o objeto de análise se constrói na política pública de acesso à Justiça, mas não um acesso formal, um mero ajuizamento de ação. Um acesso traduzido não apenas por ser assistido pela Defensoria Pública ou ser atendido no núcleo de primeiro atendimento dos Juizados Especiais Cíveis. O acesso vai além. O acesso tem que dialogar com a Justiça, ter acesso é também ser ouvido pelo juiz. É também ser tratado com respeito e dignidade, é ter possibilidade de participar do processo decisório, é ser reconhecido como o personagem principal do seu processo. É ter direito de ter direitos.

Boaventura de Sousa Santos (2007, *passim*) lembra que o acesso à Justiça é uma janela analítica privilegiada para se discutir a reinvenção das bases teóricas, práticas e políticas de um

¹⁴Vê-se, pois, que há uma interação entre a **análise** e a **avaliação** da política pública, mas lembremos que ambas possuem significações distintas. Enquanto a análise se preocupa com o processo de construção da política pública, enfatizando aspectos como os valores e os interesses dos atores que participam do jogo político, a tomada de decisões, conflitos etc., a avaliação se atém aos resultados da política, à validade das propostas, às falhas dos programas.

repensar radical do direito, e que as práticas políticas de justiça não estão acostumadas a olhar para a prática de grupos que lutam contra a exclusão. Por isso, a importância de uma revolução democrática da Justiça.

Referências

ALVES, Cleber Francisco. *Justiça para Todos!:* assistência jurídica gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 1-50.

ARAÚJO, Gisele Silva; SANTOS, Rogério Dutra dos. Judicialização da política: o poder contramajoritário do Tribunal Constitucional entre a tirania da maioria e o governo aristocrático dos juízes. *Boletim CEDES*, [S.l.], p. 12-27, abr./jun. 2013.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie; GOMES, Lilian. *Cartografia da Justiça no Brasil:* uma análise a partir de atores e territórios. São Paulo: Saraiva, 2014.

BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. *Os rituais judiciais e o princípio da oralidade:* construção da verdade no processo civil brasileiro. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das Políticas Públicas.* São Paulo: Saraiva, 2013.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça.* Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CORTES, Soraya Vargas; LIMA, Luciana Leite. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. *Lua Nova*, São Paulo, n. 87, p. 33-62, 2012.

DAICOFF, Susan Swaim. *Law as a healing profession:* the comprehensive law movement. *Pepperdine Dispute Resolution Law Journal*, Fall 2005; NYLS Clinical Research Institute Paper n. 5/6-12. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=875449>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDERMAN, Francisco G.; SALM, José Francisco. *Políticas públicas e desenvolvimento:* bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Ed. da UnB, 2009.

_____. *Understanding public policy.* New Jersey: Prentice Hall, 1995.

FONTAINHA, Fernando de Castro. *Acesso à Justiça:* Da contribuição de Mauro Cappelletti à realidade brasileira. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

Conexão Política, Teresina v. 5, n. 2, 23 – 44, jul./dez. 2016

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). Escola de Direito de São Paulo. *Relatório ICJ Brasil*, 2º trimestre/2014, 3º trimestre/2014. São Paulo, 2014. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13599/Relat%C3%B3rio%20ICJBrasil_2%C2%BA-e-3%C2%BA-Trim_2014.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 22 abr. 2015.

JUNQUEIRA, Elaine Botelho. Acesso à justiça: um olhar retrospectivo. *Revista Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, n. 18, 1996.

KINGDON, John. Juntando as coisas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2007. p. 225-245. v. 1.

LIMA, Roberto Kant de; BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. *O desafio de realizar pesquisa empírica no Direito: uma contribuição antropológica*. Paper apresentado no 7º ENCONTRO DA ABCP (Associação Brasileira de Ciência Política), Recife, p. 4-7, ago. 2010.

LINDBLOM, Charles E. Muddling through: a ciência da decisão incremental. IN: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, Jose Francisco (Org.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Ed. da UNB, 2010.

LOWI, Theodore. O Estado e a ciência política ou como nos convertemos naquilo que estudamos. *ANPOCS – Boletim Informativo Bibliográfico*, São Paulo, n. 38, p. 3-14, 1994.

MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e poder no Estado Brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 15-41, fev. 2006.

NICÁCIO, Camila Silva. A mediação diante da reconfiguração do ensino e da prática do direito: desafios e impasses à socialização jurídica. *Revista Meritum – Revista de Direito da Universidade FUMEC*, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 249-288, jul./dez. 2012.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: algumas observações. *Revista Civitas*, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 11-28, jan./jun. 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez, 2011.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de (Coord.). Por uma concepção alargada de acesso à justiça. *Revista Jurídica*, Brasília, v. 10, n. 90, p. 1-14, abr./maio. 2008. (Edição Especial).

SOUZA, Celina. “O Estado da arte” da área de Políticas Públicas: conceitos e principais tipologias. In: XXVII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, p. 21-25, out. 2003.

TYLER, Tom R. The psychological consequences of judicial procedures: implications for civil commitment hearings. In: WEXLER, David B.; WINICK, Bruce J. *Law in a therapeutic key: developments in therapeutic jurisprudence*. Durhan: Carolina Academic Press, 1996.

VIANNA, Luiz Werneck. Juízes e Jucidiário: tópicos para uma discussão. *Boletim CEDES*, [S.l.], p. 1- 6, abr./jun. 2013.

COOPERAÇÃO POLÍTICA INTERNACIONAL PARA O COMBATE DA LAVAGEM DE DINHEIRO NO MERCADO DE ARTES

INTERNATIONAL POLITICAL COOPERATION TO COMBAT MONEY LAUNDERING IN ART MARKET

Carlos Bráulio da Silveira Chaves*
Matheus Costa do Vale†

Resumo: Este artigo visa a oferecer um olhar mais transparente acerca do comércio internacional de obras de arte e sua triste relação com a lavagem de dinheiro e ocultação de patrimônio, abordando uma perspectiva da qual o mercado das artes, sendo um bem público global, visto que seus limites ultrapassam as divisas pátrias, necessita de uma autorregulação que perpassa tanto a esfera pública, no âmbito dos governos nacionais, quanto a esfera privada, através de organizações e instituições ligadas ao ramo. Diante da atual situação de propensão fraudulenta deste mercado, nota-se que assim como o escândalo “*Panama Papers*” – uma força-tarefa jornalística mundial, cujo objetivo principal foi de promover a maior investigação sobre *offshores* já realizada no mundo – expôs que uma cooperação internacional mais abrangente espacialmente e focalizada traz resultados igualmente competentes e inigualáveis, uma colaboração entre entes estatais diversos, juntamente a organizações privadas, e proporciona os mesmos resultados excepcionais ao desenvolvimento de mecanismos regulatórios do mercado de arte.

Palavras-chave: Cooperação internacional. Lavagem de dinheiro. Mercado de arte.

Abstract: This paper aims to offer a better look about the international art market and his respective sad relation with money laundering and patrimony concealment, approaching a perspective which art market, being a global public good viewing that your limits exceed national frontiers, needs auto regulation which pass through public sphere, in national government ambit as well as private sphere, over organizations and institutions linked to this branch. Against the nowadays fraudulent propensity coming from this market, as the Panama Papers scandal – a worldwide journalistic task force, whose main objective was to promote a largest offshore research ever undertaken in the world- showed that international cooperation, embracing and spatially focused brings competent an unparalleled results, it is noticed that a collaboration between several state entities, jointly a private organizations, provides same exceptional results to the development of regulatory mechanisms in art market.

* Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Campina Grande (2006) e mestrado em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (2013). Atualmente é professor - Faculdade Maurício de Nassau, Assistente Jurídico - Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e professor do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

† Graduando em Direito, pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

Keywords: International cooperation. Money laundering. Art market.

1 Introdução

O mundo do comércio das artes sempre movimentou quantidades vultosas de capital, envolvendo diversos indivíduos oriundos dos mais variados países. Sua subjetividade na fixação dos preços de compra e venda dos produtos deste âmbito, juntamente a dificuldade de regulamentação das autoridades competentes, proporcionaram aos criminosos meios eficazes e seguros de transporte, evasão e lavagem de dinheiro. Trata-se de um mercado onde as operações muitas vezes são sigilosas, sem supervisão, envolvendo contas em paraísos fiscais de multimilionários.

Como consequência, os Estados cada vez mais vêm se preocupando e tomando medidas para que haja um esclarecimento e combate a estas atividades ilegais, visto que estas mesmas atividades correspondem à tentativa de sair impunes de crimes antecedentes, como corrupção, tráfico de drogas, terrorismo, comércio ilegal de armas e fraudes fiscais em geral. Diante de repetidos casos – nos quais os criminosos conseguem sair impunes civilmente, mesmo quando condenados penalmente –, os governos, pressionados pela população indignada com o crime compensador, vêm adotando métodos alternativos contra este delito derivado.

Dentre eles, a cooperação internacional se sobressai como uma das formas mais eficazes, com a ajuda mútua de diversos Estados apoiando-se em organizações privadas atuantes neste âmbito, com o objetivo de cercar os criminosos e tirá-los de uma posição de conforto proporcionada por brechas legais e institucionais, além das dificuldades de extradição e recuperação dos bens por parte dos judiciários de diversos países, possui resultados superiores quando comparados à situação individualizada das forças jurídico-políticas dos países.

2 O crime de lavagem de dinheiro

Os crimes de Lavagem de Dinheiro são abordados por Betti (2000, p. 20) como “aqueles em que haja constatação de ausência de valoração social negativa, que procede de vários fatores: apego excessivo aos bens materiais, como o lucro; egoísmo exagerado dos detentores de capital e a certeza da impunidade”. Além disto, a maioria destes crimes é abafada pelas autoridades coniventes, e quando vêm a público as provas são mal produzidas e os fatos de difícil apuração.

Outra importante característica destes crimes é sua espécie de delito derivado de outro, ou seja, não existe sem que outro crime tenha ocorrido anteriormente. Para que haja lavagem de dinheiro, faz-se necessário um roubo, evasão de divisas, comércio de natureza ilícita ou outro crime que anteceda. É assim, de acordo com Conte e Larguier (2004, p. 238), uma infração de consequências.

Sua regulamentação se dá no Brasil por meio da Lei nº 12.683, de 2012.¹ A legislação, em seu artigo 1º, tipificou o crime como forma de “ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes,

¹ Lei promulgada com intuito de tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro.

direta ou indiretamente, de infração penal”. A pena prevista para o crime de lavagem de dinheiro é de três a dez anos de reclusão, e multa.

2.1 O crime de lavagem de dinheiro por meio de obras de arte

Este crime habitualmente vem sendo utilizado no comércio de obras de diversos pintores mundialmente reconhecidos, como Salvador Dali, Pablo Picasso, Rembrandt etc. O mercado das artes foi descoberto por criminosos de todos os âmbitos como uma forma efetiva e ilegal de ocultar e lavar dinheiro obtido de forma clandestina. Notórios foram os exemplos pelos quais grandes narcotraficantes, como Pablo Escobar e Juan Carlos Abadía, ou do ex-controlador do Banco Santos, Edemar Cid Ferreira, nos quais possuíam vastas coleções de obras de arte com o intuito de mascarar seu real patrimônio, fugindo do pagamento de impostos, além de transformar o capital derivado de atividades ilegais em dinheiro legal. Infelizmente, a perspicácia dos criminosos não levou a um contraponto contundente pelas forças policiais e jurídicas dentro e fora do nosso país. Prova disso são os dados fornecidos pelo desembargador Fausto Martin De Sanctis, os quais, entre os anos de 1999 e 2014, apenas 68 casos de ligações suspeitas haviam sido investigadas, diferentemente dos últimos 3 anos, onde somente na operação Lava-Jato 300 obras já foram apreendidas.²

As obras de arte procuradas pelos *art dealers* (frequentes compradores e vendedores destas obras) são das mais variadas e de diferentes épocas, valorizando-se as artes grega e romana da Antiguidade, as artes bizantina e islâmica da Idade Média, as artes asteca e do Renascimento na Idade Moderna, além dos famosos quadros da Idade Contemporânea, como dos pintores Di Cavalcanti, Manet, Van Gogh e Renoir. A posse de obras de arte exige do comprador a proteção do bem, adotando-se medidas de segurança para minimizar riscos.

Neste mercado, os principais obstáculos governamentais para a regulação do mesmo se dão especialmente pelas inúmeras variáveis de preço cujas obras podem sofrer. Pinho (1989, p. 100) mostra que “as pessoas que afluem à sessão de venda de uma obra também têm importância na determinação de seu preço, já que a oferta provoca a categoria da demanda”. Questões morais também são envolvidas, em questões como se um comerciante pode ser avaliador, já que há uma tendência de baixar os preços para ganhos não legítimos. Segundo De Sanctis (2015, p. 65), investigações nos Estados Unidos, por exemplo, dão conta de que a maioria (entre 80% e 90%) dos crimes praticados nesse meio é proveniente de pessoas desse próprio mercado, incluindo curadores, colecionadores, voluntários, negociadores, avaliadores e professores. Segundo Purkey (2010, p. 112-113), outra facilidade deste mercado é que a arte pode ser transportada e os avaliadores podem ser facilmente comprados ou mesmo inventados, porquanto não lhes são exigidos qualificação ou licença, não existe obrigação de autorização para negociar com arte.

Portanto, como explica Fletcher Baldwin Júnior, uma nova maneira de se lavar dinheiro se dá usando a arte. Embora soe estranho pensar em traficantes de drogas e de armas adquirindo

² Entrevista concedida pelo Desembargador Fausto Martin de Sanctis. Para maiores informações em: CABETTE, André Fábio. *Como o mercado de arte é usado para lavar dinheiro*, 2016.

a famosa obra de Picasso, por exemplo, o uso da arte para lavar dinheiro não é tão incomum quanto parece. De fato, é extremamente efetivo.³

Foi necessário haver o maior caso de corrupção da história recente do país para que a lavagem de dinheiro através de obras de arte fosse reconhecida pelo âmbito jurídico-policial como de difícil controle, devido a brechas legais e institucionais existentes.

2.2 Mecanismos internacionais do combate à lavagem de dinheiro

Percebendo-se a estreita ligação do crime de lavagem de dinheiro às organizações criminosas atuantes no narcotráfico, terrorismo, comércio ilegal de armas, os governos em todo o mundo convenceram-se de que seria necessária uma postura proativa em relação ao crescente número de indiciados por este delito. O símbolo internacional desta mudança de postura foi a assinatura da Convenção de Viena (1988), que tipificou o crime de lavagem de dinheiro, onde os países signatários comprometeram-se a tipificar a conversão ou transferência de bens cuja origem esteja vinculada aos delitos de produção, fabricação, extração, preparação ou oferta de entorpecentes:

Article 3

*b) i) The conversion or transfer of property, knowing that such property is derived from any offence or offences established in accordance with subparagraph a) of this paragraph, or from an act of participation in such offence or offences, for the purpose of concealing or disguising the illicit origin of the property or of assisting any person who is involved in the commission of such an offence or offences to evade the legal consequences of his actions; ii) The concealment or disguise of the true nature, source, location, disposition, movement, rights with respect to, or ownership of property, knowing that such property is derived from an offence or offences established in accordance with subparagraph a) of this paragraph or from an act of participation in such an offence or offences.*⁴

Além da Convenção de Viena (1988), no ano seguinte o grupo dos sete países mais ricos do mundo (G7) promoveu a criação do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), com o intuito de examinar, desenvolver e promover políticas de combate à lavagem de dinheiro. Este grupo foi responsável por redigir 40 recomendações a respeito do tema, que ao longo dos últimos 20 anos foram revistas e aperfeiçoadas.

Segundo De Sanctis (2015, p. 25), com o advento do GAFI, órgãos regionais semelhantes foram criados com o mesmo objetivo. Dentre eles estão o *Asian/Pacific Group on Money Laundering*, *Eurasian Group*, *Middle East and North Africa Financial Action Task Force*, *Caribbean*

³ Trecho do trabalho publicado na Conferência Internacional de Arte e Humanidades, no Hawaii, 2009. Texto completo em: BALDWIN JÚNIOR, Fletcher N. *Art theft perfection the art of money laundering*, 2009. 7th ANNUAL HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON ARTS & HUMANITIES, jan. 2009.

⁴ “Usando da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV da Constituição, e considerando que a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas foi concluída em Viena, a 20 de dezembro de 1988; considerando que a referida Convenção foi aprovada pelo Congresso Nacional, pelo Decreto Legislativo nº 162, de 14 de junho de 1991; considerando que a Convenção ora promulgada entrou em vigor internacional em 11 de novembro de 1990”. Texto retirado do Decreto de nº 154, regulamentando o tráfico ilícito de estupefacientes e substâncias psicotrópicas no território brasileiro. Ver mais em: Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas.

Financial Action Task Force, Moneyval, Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group, Financial Action Task Force of Latin America, Intergovernmental Task Force Against Money Laundering in West Africa e Group on Anti-Money Laundering in Central Africa .

Além destes, o Conselho Internacional dos Museus (ICOM) desenvolveu um código de ética abordando diretrizes básicas para museus, prevendo: estipulação clara do estatuto jurídico do museu; acessibilidade pública a seu acervo; condições de segurança adequadas; veda aquisição de um objeto quando existem indícios de que sua obtenção envolve dano ou destruição não autorizada; da mesma forma, um museu não deve adquirir espécimes biológicos ou geológicos que tenham sido coletados, vendidos ou de qualquer outra maneira transferidos em desacordo com a legislação em vigor ou tratados locais.

Já no Brasil, também faz parte do rol de mecanismos regulatórios o Conselho Nacional de Atividades Financeiras (COAF), especificamente em sua resolução nº 8, de 15 de setembro de 1999, com o objetivo de prevenir a lavagem de dinheiro mediante objetos de arte e antiguidades, estabelecendo a obrigação de reportar ações suspeitas por parte das pessoas físicas ou jurídicas, que comercializem, importem ou exportem, intermedeiem a compra e venda, em caráter permanente ou eventual, de forma principal ou acessória, cumulativamente ou não.⁵

3 Jurisprudência

Sobre a temática em foco, o vetor jurisprudencial do Tribunal Regional Federal da 4ª Região aponta para o seguinte:

Registra-se a Ação Penal nº 2004.61.81.008954-9 (envolvendo o ex-Banco Santos), instaurada na 6ª Vara Criminal Federal especializada em Crimes Financeiros e em Lavagem de Dinheiro, recurso para o TRF da 3ª Região.

Este caso foi de destaque em virtude da apreensão de obras de arte, além da colaboração entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos na repatriação de parte das obras de arte para o território nacional do primeiro. O réu, Edmar Cid Ferreira, foi condenado em dezembro de 2006 a uma pena de 21 anos de reclusão e ao pagamento de 73 dias-multa, cerca de R\$ 5.187.000,00, como consequência do crime de quadrilha, evasão de divisas e lavagem de dinheiro.

Os bens confiscados, dentre os quais obras de arte, foram destinados a entidades culturais – MAE/USP, Museu do Ipiranga, MAC/USP – para que integrasse permanentemente o acervo. Mais dessas obras, que se encontravam na residência do acusado, foram destinadas à Secretaria de Estado da Cultura, por serem bens culturais passíveis de proteção estatal. Segundo De Sanctis (2015, p. 135), quanto às obras enviadas ao exterior, também objetos de confisco, expediu-se ofício à INTERPOL, o que possibilitou o repatriamento de parte delas a partir da atuação diligente de autoridades americanas.

A sentença prolatada fora uma aplicação à Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, aprovada pela Conferência Geral da ONU para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), fugindo de qualquer interesse de natureza econômica para dar lugar à proteção do patrimônio cultural.

⁵ Resolução dispendo sobre os procedimentos a serem observados pelas pessoas físicas ou jurídicas que comercializem objetos de arte e antiguidades.

Além do caso relatado, verifica-se nesse diapasão a decisão da Corte Distrital de Nova York. Registra-se então o seguinte caso: *UNITED STATES OF AMERICA, Appellee, v. Frederick SCHULTS, Defendent-appellant, United States District Court for the Southern District of New York, Rakoff*, 333 F.3d.393.⁶

O caso se trata da apelação de um *art dealer*, Frederick Schultz, a respeito de sua condenação por roubo e transporte ilegal de obra de arte. A alegação fora de que as peças pertenceriam ao Egito, encontradas neste país em 1983. A peça, a cabeça do faraó Amenhotep III, havia sido contrabandeada para Inglaterra, camuflada como uma escultura, num material plástico, onde o acusado inventara uma que a peça fazia parte de outra coleção. Este tentou vender a mesma a várias pessoas, conseguindo em 1992. O comprador, anos mais tarde, sabendo da procura do governo egípcio por tal peça, indagou o acusado a respeito do tema, mas não obteve resposta. Anos mais tarde, especialistas nova-iorquinos constataram a falsidade de outras peças contrabandeadas pelo mesmo malfeitor, e, desta maneira, o *jury* considerou Frederick culpado, sendo condenado a 33 meses de pena privativa de liberdade.

Entidades como *The Archaeological Institute of America; The American Anthropological Association; The Society for American Archaeology; The Society for Historical Archaeology; the United States Committee for the International Council on Monuments and Sits* referendaram a atuação do governo dos Estados Unidos em acusar o réu, invocando que a respectiva condenação ajudaria a proteger o patrimônio arqueológico e cultura pelo mundo.

4 Cooperação jurídico-política internacional

Segundo o *Art Market Report 2017*,⁷ do *The European Fine Art Foundation* (TEFAF), as casas de leilão em todo o mundo vêm perdendo espaço para os *art dealers*. Só em 2016, 27,9 bilhões de dólares foram negociados entre *art dealers*, enquanto apenas 16,9 bilhões de dólares foram negociados pelas casas de leilão, representando um aumento de 20% para os primeiros, em relação aos números de 2015, e decréscimo de 18,75% para as segundas. Percebe-se a partir deste número que o aumento do comércio entre *art dealers* consequentemente é seguido por um aumento imensurável nos números de compra e venda no mercado de arte informal, sendo impossível ao TEFAF registrar ou mesmo provar estes números, já que em sua maioria são realizadas em paraísos fiscais ou através de acordos *offshore*, como o escândalo *Panama Papers*.⁸

Diante desta dificuldade apresentada pelas organizações regulatórias do mercado de arte, o Departamento de Justiça dos Estados Unidos obteve, em 2011, cerca de 1,737 bilhões de dólares, sendo 191,1 milhões a mais que o ano anterior, cujo objetivo é deter o crime interrompendo, prejudicando e desmantelando as organizações criminosas por meio do confisco de bens.

⁶ Caso relatado condensado. Para informações completas do mesmo, verificar em: *UNITED STATES OF AMERICA, Appellee, v. Frederick Schults, Defendent-appellant, United States District Court for the Southern District of New York, Rakoff*, 333 F.3d.393, 2003.

⁷ Relatório anual do Mercado de Artes Mundial. Para mais dados estatísticos a respeito do comércio de artes, verificar em: *The European Fine Art Foundation. Art market report 2017* (TEFAF).

⁸ São um conjunto de 11,5 milhões de documentos confidenciais de autoria da sociedade de advogados panamenha Mossack Fonseca, que fornecem informações detalhadas de mais de 214.000 empresas de paraísos fiscais *offshore*, incluindo as identidades dos acionistas e administradores.

O confisco de bens, além de proporcionar recursos às forças policiais-judiciárias, inibirá as organizações criminosas de continuar suas atividades ilegais, visto que sem o lucro proporcionado pelo crime o reinvestimento do capital obtido em armas e drogas não será mais possível. Esta ação deverá também passar um recado aos criminosos de que o crime não estaria compensando, uma vez que alguns destes, mesmo cientes do seu futuro cerceamento de liberdade, continuam a lavar dinheiro visando o lucro final da ação ilícita.

Segundo De Sanctis (2015, p. 181), apesar da grande quantidade de bens que normalmente são apreendidos e confiscados, o assunto não tem merecido a atenção dos estudiosos, ao contrário de questões como a duração do tempo de cumprimento de prisões, o crescimento do número de detenções e a qualidade dos estabelecimentos penitenciários e das prisões. Conforme o autor, tanto a pena pecuniária quanto o confisco constituem medidas independentes entre si e muitas vezes objeto de confusão de juristas. Como devem ser calculados diferentemente, não podem ser somados para efeito de fixação da resposta penal, uma vez que levaria a um resultado menor. Por isto, De Sanctis (2015, p. 186) explana que “o sistema como um todo obtém melhores resultados quando existe o confisco como uma das soluções integradas ao restante dos efeitos de condenação”.

É neste sentido que a recomendação nº 4 da GAFI deixa exposta que não existe obrigação de condenação criminal prévia para perda de bens, ou seja, o trânsito em julgado não é necessário para que o poder público retenha tanto as obras quanto os fundos ilegais confiscados.

Observa-se também, nas Convenções das Nações Unidas contra o Crime Organizado,⁹ que os artigos 12 e 46 exercem a mesma interpretação da GAFI, na qual a ideia de confisco é devida mesmo havendo morte ou extinção de punibilidade do acusado. Para McCaw (2003, p. 195), confiscos penais e civis não se excluem: “Se, eventualmente, o Estado mover as ações, cada qual com seus fundamentos, e perder em uma delas, não significa que não possa continuar tentando obter o confisco na demanda remanescente”. Se houver o confisco dos bens, os indivíduos em geral vão reconhecer que o crime não compensa, observando que as mercadorias obtidas ilegalmente retornam ao Estado, além do risco de seu cerceamento de liberdade pela lei penal.

É com esta ideia que a GAFI mais uma vez assume o papel de líder na cooperação internacional para o combate da lavagem de dinheiro por meio de obras de arte. A recomendação nº 40 estabelece a possibilidade de congelamento e apreensão, ainda que o cometimento do delito antecedente tenha se dado em outra jurisdição (país), bem ainda a implementação de grupos especializados multidisciplinares, revelando a importância da cooperação internacional para promoção de esforços necessários para auxiliar os Estados na sua missão de combate ao crime. Segundo Baldwin Junior (2009, p. 47),¹⁰ o combate internacional à lavagem de dinheiro possui três dimensões “políticas coerentes entre os níveis nacional e internacional, um aparato legal e institucional eficiente e um relacionamento estreito entre os setores públicos e privados”.

⁹ Convenção protocolada na Assembleia Geral da ONU, em 15 de novembro de 2000. Outras diretrizes da convenção disponíveis em United Nations Convention Against Transnational Organized Crime And The Protocols Thereto.

¹⁰ Trecho do trabalho publicado na Conferência Internacional de Arte e Humanidades, no Hawaii, 2009. Para maiores informações: BALDWIN Júnior, Fletcher N. *Art theft perfection the art of money laundering*, 2009. 7th ANNUAL HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON ARTS & HUMANITIES, jan. 2009, p. 47.

A cooperação jurídico-política internacional pode ocorrer com suporte do preceito da reciprocidade, pelo qual os países poderão cooperar com os demais, sem prévio tratado ou acordo internacional, por via de compromissos mutuamente discutidos para um específico caso concreto.

Isto se dá, segundo De Sanctis (2015, p. 191), com a instrução da Convenção da ONU contra o Crime Organizado Transnacional (2000, artigos 16 a 19), Convenção da ONU contra a Corrupção (2003, artigos 44 e 46), na Convenção do Conselho da Europa relativa à lavagem, Apreensão, Perda e Confisco e Vantagens do Crime e ao Financiamento ao terrorismo (2005, artigos 15 ao 45). Associadas a recomendações da GAFI, todas estas Convenções transparecem a necessidade da cooperação internacional, alicerçado na troca de informações de caráter geral, com relação a transações suspeitas, estabelecimento da possibilidade de congelamento e apreensão, ainda que o delito antecedente tenha se dado em outra jurisdição.

Portanto, a criação de forças-tarefas; cooperação jurídica internacional; retirada de obstáculos e assistência mútua direta para uma solução rápida construtiva e efetiva; congelamento e confisco, mesmo que não exista condenação prévia; extradição; espontânea atitude que vise ao combate de crimes antecedentes, de lavagem de dinheiro e do financiamento de terrorismo, são, segundo De Sanctis (2015, p. 192), os principais meios para o combate à lavagem de dinheiro por meio de obras de arte.

No campo da cooperação administrativa internacional, as comunicações se dão por intermédio de canais de inteligência, sendo concluídas por meio de troca de informações levadas a efeito por meio das denominadas Unidades de Inteligência Financeira e pela cooperação entre os Ministérios Públicos e autoridades policiais de diversos países. Como aponta Patrícia Nuñez Weber em De Carli (2011, p. 589):

A cooperação administrativa internacional, em sentido próprio ou estrito, é aquela não vinculada a uma demanda ou feito criminal, mas destinada ao aprimoramento tecnológico, à troca de informações, à criação e manutenção de banco de dados, à criação de estratégias de atuação entre os órgãos envolvidos. O termo também é empregado, no entanto, para designar a cooperação entre autoridades administrativas, que independa do pronunciamento judicial.

5 Considerações finais

Este artigo suplantou indispensável à utilização e enquadramento das mais diversas Convenções Internacionais e diretrizes oriundas de Organizações Privadas às jurisdições próprias de cada país, vislumbrando um concurso integrado das forças político-jurídico-policiais dos entes federativos de todo o globo. Constatou-se que diante da desmedida comercialização de obras de arte e sua vinculação atual e recorrente às organizações criminosas, o melhor método de represália a estes ilícitos de difícil controle se dá através do diálogo entre Estados, que proporcionem a criação de órgãos permanentes, aproximando cada vez mais as forças políticas estatais para um bem comum.

Além disto, apresentam-se no artigo sete métodos efetivos de combate à lavagem de dinheiro por intermédio de obras de arte, dentre os quais: a criação de forças-tarefas; cooperação

jurídica internacional; retirada de obstáculos e assistência mútua direta para uma solução rápida construtiva e efetiva; congelamento e confisco mesmo que não exista condenação prévia; extradição; espontânea atitude que vise ao combate de crimes antecedentes, e do financiamento de terrorismo; criação de canais de inteligência, todos estes alicerçados na cooperação política internacional.

Referências

BALDWIN JÚNIOR, Fletcher N. Art theft perfection the art of money laundering. 7th ANNUAL HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON ARTS & HUMANITIES, 2009.

BETTI, Francisco de Assis. *Aspectos dos crimes contra o sistema financeiro no Brasil: comentários às leis 7.492/86 e 9.613/98*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

CABETTE, André Fábio. Como o mercado de arte é usado para lavar dinheiro. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/09/18/Como-o-mercado-de-arte-%C3%A9-usado-para-lavar-dinheiro>>. Acesso em: 8 maio 2017.

CONTE, Philippe; LARGUIER, Jean. Le recel de choses et le blanchiment. In: _____. *Droit penal des affaires*. 11. ed. Paris: Dalloz; Armand Colin, 2004.

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA O TRÁFICO ILÍCITO DE ESTUPEFACIENTES E SUBSTÂNCIAS PSICOTRÓPICAS. Disponível em: <http://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf>. Acesso em: 8 maio 2017.

DE SANCTIS, Fausto Martin. *Lavagem de dinheiro por meio de obras de arte: uma perspectiva judicial criminal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

DE CARLI, Carla Veríssimo (Org.). *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011.

INTERNATIONAL COUNCIL OF MUSEUMS (ICOM). Código de Ética para Museus, 2008. Disponível em: <http://www.icom.org.br/?page_id=30>. Acesso em: 8 maio 2017.

Lei nº 12.683 de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112683.htm>. Acesso em: 8 maio 2017.

MACCAW, Catherine. Asset forfeiture as a form of punishment: a case for integration asset forfeiture into criminal sentencing. Citation: 38 American Journal of Criminal Law 181 2010-2011. Content Download from HeinOnline. Disponível em: <<http://heinonline.org>>. Acesso em: 8 maio 2017.

OBERMAIER, Frederik; OBERMAIER, Bastia; WARNER, Vanessa; JASCHENSKY, Wolfgang. About the Panama Papers. Disponível em: <<http://panamapapers.sueddeutsche.de/articles/56febff0a1bb8d3c3495adf4/>>. Acesso em: 9 maio 2017.

PINHO, Diva Benevides. *A arte como investimento: a dimensão econômica da pintura*. São Paulo: Nobel; Edusp, 1989.

PURKEY, Hannah. The art of money laundering. Content Download from HeinOnline. Disponível em: <<http://heinonline.org>>. Acesso em: 8 maio 2017.

Resolução nº 008, de 15 de setembro de 1999 do CONSELHO NACIONAL DE ATIVIDADES FINANCEIRAS (COAF). Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/backup/legislacao-e-normas/normas-do-coaf/coaf-resolucao-no-008-de-15-de-setembro-de-1999>>. Acesso em: 8 maio 2017.

THE EUROPEAN FINE ART FOUNDATION (TEFAF). Art Market Report. 2017. Disponível em: <<http://1uyxqn3lzdsa2ytyzj1asxmmmpt.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2017/03/TEFAF-Art-Market-Report-20173.pdf>>. Acesso em: 9 maio 2017.

THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE, Asset Forfeiture Program, Annual Financial Statements, FY 2011 Report nº. 12-12. Disponível em: <<http://www.justice.gov/jmd/afp/01programandit/index.htm>>. Acesso em: 9 maio 2017.

THE FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF) RECOMENDATIONS. 2012. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>>. Acesso em: 9 maio 2017.

UNITED STATES OF AMERICA. Appellee, v. SCHULTS, Frederick. Defendent-appellant, United States District Court for the Southern District of New York, Rakoff, 333 F.3d.393. 2003. Disponível em: <<http://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/F3/333/393/603190/>>. Acesso em: 29 maio 2017.

TRABALHO INFANTIL NA ARGENTINA E NO BRASIL: PARADIGMAS E POLÍTICAS NA SAÚDE E NA EDUCAÇÃO*

CHILDREN'S WORK IN ARGENTINA AND BRAZIL: PARADIGMS AND POLICIES IN HEALTH AND EDUCATION

María Alejandra Silva[†]

Resumo: O objetivo da pesquisa é conhecer os determinantes socioeconômicos do trabalho infantil, quais são os paradigmas na saúde e na educação e como eles são implementados nas políticas para crianças até 16 anos de idade no Nordeste da Argentina e do Brasil, regiões com muitas desvantagens territoriais. Opta-se pela estratégia metodológica qualitativa com estudo de documentos políticos e bibliografia. Para estudar determinantes socioeconômicos, procurou-se dados estatísticos dos governos. As políticas de saúde e de educação são conhecidas através de entrevistas com líderes da comunidade, agentes de saúde e diretores de escola. Além disso, foram feitas observações nas escolas e centros de saúde. Da pesquisa, observam-se determinantes socioeconômicos que nos dois países oferecem condições prejudiciais para crianças e dificuldades relacionadas à incapacidade do Estado na implementação das políticas públicas. O Brasil tem muitos programas, estatísticas oficiais e dinheiro que a Argentina não dispõe. No entanto, infelizmente, bairros como os da cidade de Salvador-BA, no Brasil, que necessitam de tais políticas, encontram-se sem intervenções concretas na saúde e na educação. Dessa forma, ainda existem desafios nos dois países que se pretende debater nesta pesquisa comparativa.

Palavras-chave: Paradigma. Trabalho infantil. Educação. Saúde. Políticas públicas.

Abstract: The objective of the research is to know the socioeconomic determinants of child labor, what are the paradigms in health and education, and how they are implemented in the policies for children up to 16 years of age in Northeastern Argentina and Brazil, regions with many territorial disadvantages. Qualitative methodological strategy is chosen through the study of political documents and bibliography. To study socioeconomic determinants, statistical data from governments were sought. Health and education policies are known through interviews with community leaders, community healthcare workers, and school principals. In addition, observations were made in schools and healthcare centers. From the research, we see socioeconomic determinants that in both countries offer detrimental conditions for children.

* Título original: Trabajo Infantil en Argentina y Brasil: paradigmas y políticas en salud y educación. Tradução para o português: Marina Cabello Moscetta.

† Doutora em Ciências Sociais pela Universidade de Buenos Aires, Magister em Política e Sociologia (FLACSO), licenciada em Ciência Política pela Universidade Nacional de Rosário, integrante do Núcleo Permanente do Conselho de Pesquisa Científica e Tecnológica da Argentina (CONICET).

Conditions that increase with those difficulties related to the incapacity of the State in the implementation of public policies. Brazil has many programs, official statistics, and money that Argentina does not have. Unfortunately, however, neighborhoods such as those in the city of Salvador-BA in Brazil, which need such policies, find themselves without concrete interventions in health and education. In this way, there are still challenges in the two countries that will be discussed in this comparative research.

Keywords: Paradigm. Child labor. Education. Health. Public policies.

1 Introdução

O objetivo deste estudo é conhecer os determinantes socioeconômicos do trabalho infantil, quais são os paradigmas em saúde e educação que abordam o problema e como se estabelecem atualmente nas políticas públicas para crianças trabalhadoras menores de 16 anos no Nordeste da Argentina e Brasil, localizadas dentro das regiões com maiores desvantagens territoriais.¹

Considera-se trabalho infantil as atividades econômicas e/ou estratégias de sobrevivência, com ou sem finalidade lucrativa, remuneradas ou não, realizadas por criança menor de 16 anos, independentemente da sua condição ocupacional, sendo essas visíveis ou invisíveis (inclusive as atividades que ocorrem dentro de casa).

O trabalho infantil, em qualquer das suas formas (trabalho em tarefas domésticas e em tarefas econômicas no mercado), atinge 14,9% das crianças entre 5 e 17 anos na Argentina urbana, em 2013. Cabe aclarar que essa cifra é duas ou três vezes maior no Norte da Argentina, a exemplo do estado de Corrientes, onde se soma o trabalho infantil rural e a servidão por dívidas (SILVA, 2015, p. 1). Dados similares são reconhecidos em nível oficial no estado da Bahia (Brasil), pois, segundo a Auditoria Fiscal de Trabalho, esse estado ocupa o terceiro lugar no Brasil e o primeiro do Nordeste no que se refere à quantidade de crianças que trabalham, apresentando maiores indicadores para idades mais precoces. Enquanto o trabalho infantil registrado é de 8,5% para o Brasil, na Bahia é de 13,5% (AUDITORÍA FISCAL DE TRABAJO, 2013, p. 1).

A pesar de essas estatísticas serem preocupantes, no entanto se sabe que não existe unanimidade no assunto. A exemplo disso, dois paradigmas sobre o trabalho infantil se destacam, o “regulacionista” e o “abolicionista”. O primeiro “aceita” o trabalho infantil como um produto irreversível das condições econômicas e culturais, tentando “regular” o dano para a criança. O segundo, enfoque “abolicionista”, ressalta o impacto negativo do trabalho infantil na saúde, na educação, na inserção social e no desenvolvimento econômico; procura, pois, a “erradicação” progressiva do trabalho infantil junto ao fortalecimento da família e à geração de emprego (SILVA, 2012, p. 20).

¹ Os aportes considerados do conhecimento científico sobre o “trabalho infantil” provêm de uma preocupação empírica do trabalho desenvolvido na zona nordeste de dois países do Mercosul: Argentina e Brasil, onde estou atuando desde 2013 na qualidade de pesquisadora do CONICET- Argentina. Essa comparação entre países, ao mesmo tempo, é resultado dos avanços, questionamentos e resultados da pesquisa no nordeste argentino desde abril de 2008.

O enfoque abolicionista considera que os danos à saúde em relação ao caso do “trabalhador” menor de idade são mais preocupantes do ponto de vista biológico do que no adulto, porque a população pediátrica é a mais vulnerável pela sua imaturidade anátomo-fisiológica e dependência psicossocial (MUJICA; CÁRDENAS, 2007). Esse fato repercute no ingresso e permanência na escola, tanto na etapa da infância quanto da adolescência.

Para abordar os paradigmas optou-se por uma estratégia metodológica qualitativa que inclui o exame bibliográfico e análises de documentos. A fim de conhecer os determinantes sociais do contexto econômico, recorreremos aos dados quantitativos de fontes secundárias oficiais.

Objetivando conhecer as políticas, se fez consulta de referências, entrevistas com promotores de saúde e diretores de escolas, assim como, também, a visita às escolas, centros de saúde e observação de campo.

Com fins analíticos, o trabalho se divide em cinco capítulos: 1) os determinantes socioeconômicos do trabalho infantil no Nordeste da Argentina e Brasil; 2) políticas: do discurso à implementação nas instituições; 3) Trabalho infantil e saúde: paradigmas e intervenção; e 4) Trabalho infantil e educação: paradigmas e intervenção.

2 Os determinantes socioeconômicos do trabalho infantil no Nordeste da Argentina e Brasil

O contexto regional é preocupante. Possui assimetrias marcadas entre países e dentro de cada país da América Latina e do Caribe (ABALERON, 2014, p. 1). Adiciona-se a isso a própria realidade de cada caso estudado. Corrientes, por exemplo, situa-se dentro do *enclave quente (hot spots) de pobreza infantil total e extrema*, identificado na América Latina e o Caribe (CEPAL-UNICEF, 2010, p. 110). Cabe assinalar que o relatório *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*, produzido pela CEPAL e pela UNICEF, discute a diferença entre “o método de ingresso” e “o método de privação” quando se mede pobreza, optando-se por este último, porque possui maior utilidade ao analisar desnutrição infantil, acesso à moradia, aos acessos básicos (água e saneamento) e à educação.²

Ao mesmo tempo, a região centro da Argentina possui 27,2% da população indigente, o Nordeste (NEA) – que inclui os estados de Corrientes, Chaco, Formosa e Misiones – apresenta 41,9%, enquanto a área Central mostra 21,6% de lares com Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI),³ o NEA tem 35,1% de lares com NBI. Comparado com o país, constata-se que todas as estatísticas do NEA são maiores que o conjunto nacional. No Relatório oficial do Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios do Governo Federal reconhece-se que as enormes desigualdades regionais existentes acentuaram-se e prejudicam os estados do NEA, que estão longe das *regiões centrais – regiões metropolitana e pampeana* (estados de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fé, A Pampa, Entre Rios e a Cidade Autônoma de Buenos Aires) – onde se

² Esse documento também indica que, se for medido o “índice de privações”, pode prevenir-se de forma mais efetiva mediante a formulação de políticas públicas para a infância destinadas a esses aspectos.

³ É considerada População com Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI) a que atende a uma das seguintes condições: mais de três pessoas que vivem na mesma moradia; alojamento em habitação precária; falta do banheiro com descarga de água na habitação; na família há uma criança entre 6 e 12 anos que não vai à escola.

encontram concentradas nelas 53% das 500 companhias mais importantes do país, 78,2% das casas bancárias (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS, 2011, p. 7).

É importante estudar o Nordeste do Brasil, porque equivale ao Nordeste da Argentina, ambos possuem numerosas desvantagens territoriais. Apesar de Salvador estar numa posição de destaque entre as 10 metrópoles brasileiras, em relação ao IDH essa cidade ocupa uma posição desfavorável, o 383º lugar no país. Isso se relaciona com a distribuição de faixas de renda do município de Salvador. Quando se compara Salvador com São Paulo, por exemplo, constata-se que Salvador tem 28,85% de população entre 10 anos ou mais com uma renda até um salário mínimo, enquanto São Paulo possui apenas 12,5%. Além disso, 4,4% das pessoas em São Paulo tem uma renda de mais de 10 salários mínimos, em contraste com Salvador, onde o percentual é de apenas 2,5% (CARVALHO; PEREIRA, 2014, p. 28-39).

No ano 2000, segundo dados do IBGE, o Brasil tinha 16.294.889 de analfabetos entre 10 anos ou mais, porém, em 2010, descende até um total de 13.933.173 de pessoas que não sabem nem ler nem escrever. Vê-se que as maiores quantidades de analfabetos são verificadas em municípios com até 50.000 habitantes na região Nordeste, atingindo 28% da população de 15 anos ou mais (IBGE, 2010, p. 9). Cabe assinalar que essa redução do analfabetismo, em grande medida, foi resultado de políticas públicas como as do Programa Brasil Alfabetizado (PBA), focalizado em jovens, adultos e idosos. Dos municípios atendidos, 90% estão localizados no Nordeste, porque nessa região estão as altas taxas de analfabetismo (BRASIL, 2014).

3 Políticas: do discurso à implementação nas instituições

Interessa-nos compreender o lugar que ocupa Corrientes e Salvador em relação ao problema do trabalho infantil enquanto “questão socialmente problematizada”:

Questão socialmente problematizada é aquela que pela sua importância foi integrada na agenda de problemas sociais que precisam de uma necessária tomada de posição de múltiplos atores sociais. Isso implica que o Estado é somente uma parte – relevante – de um processo social mais abrangente que inclui uma multiplicidade de atores sociais como classe e frações de classe, movimentos sociais, organizações e indivíduos estrategicamente localizados com respeito a uma questão (O'DONNELL, 1994, p. 12).

Na Argentina, infelizmente tem que se adicionar as palavras contundentes de Lezcano (1997), quando indica que o problema do paradigma mais apropriado para estudar o trabalho infantil foi sempre relegado a um segundo plano. Nos anos 60, por exemplo, esteve associado a questões como as formas de exploração; em meados dos anos 70 e 80, a discussões sobre a unidade doméstica (LEZCANO, 1997, p. 4), e, hoje, a outros assuntos da agenda pública como o feminicídio.

Umhas 282 mulheres e crianças morreram vítimas da violência... Os dados desprendem-se dos casos difundidos nos meios de comunicação,

segundo um levantamento de uma organização social. Além disso, 346 filhos transformaram-se em vítimas colaterais do feminicídio (SILVA, 2012, p. 49).

Lamentavelmente, na Argentina, diferentemente do Brasil, precisa-se de dados oficiais sérios sobre trabalho infantil por municípios e estados, tanto por parte do Ministério de Trabalho da Nação quanto dos governos provinciais e municipais. Em Salvador, por exemplo, existem numerosas ações estatais e diversas fontes estatísticas que dimensionam a natureza do trabalho infantil.

No Brasil, pode-se destacar planos e programas voltados para assistência de crianças e adolescentes: 1) Programa Bolsa Família; 2) Programa Mais Educação (escola em tempo integral); 3) Brasil Carinhoso; 4) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); 5) Observatório do Trabalho Infantil do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e Secretaria de Trabalho e Emprego, Renda e Esporte (SETRE); 6) Fórum Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FETIPA); e 7) Fluxo de atendimento entre organismos do governo federal, estadual, municipal e ONGS.

Cabe assinalar que, no Brasil, se conta com várias bases de dados estatísticos que mostram que tipo de trabalho infantil existe e em que lugar: a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Estado da Bahia, as estatísticas da Investigação Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD) provenientes do ente oficial federal chamado Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ao que se junta o livro denominado “O trabalho infantil na Bahia nos anos 2000”, realizado pelo DIEESE/SETRE.

Recentemente estão se realizando os primeiros encontros entre o Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades - UFBA e o DIEESE/SETRE, no marco do Plano de Trabalho do Observatório do Trabalho da Bahia (OBA), denominados “Reuniões para promover a articulação e integração de pesquisas e estudos sobre o mundo do trabalho, com acadêmicos e pesquisadores de diferentes instituições de ensino e pesquisa do estado”, que incluem como um dos temas prioritários o “trabalho infantil”⁴.

Nesse caso, importa analisar o Estado como um determinante social com capacidade de “delimitar o espaço de variedade” possível dos processos e fenômenos protetores ou destrutivos das condições de vida, de saúde e educação, diante da possibilidade de persistência do trabalho infantil.

Neste trabalho não será realizada nenhuma referência às leis e ao seu cumprimento, porque se procura gerar uma discussão no campo das políticas, entre a definição do problema de política – *policy problem* –, os processos de formação da agenda e de tomada de decisões, implementação e avaliação de políticas. Não se está interessado em conhecer as políticas propostas, mas sim o que acontece no concreto, no bairro onde essas crianças vivem, vão à escola e cuidam da saúde.

⁴ Participei ativamente das reuniões como pesquisadora convidada, uma realizada em dezembro de 2014 e outra em maio de 2015, no Centro de Recursos Humanos (CRH), da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FFCH), da Universidade Federal da Bahia (UFBA), em Salvador-Bahia.

É nesse sentido que é necessário identificar claramente aquilo que é parte da “vídeo-política” e do que se concretiza na realidade cotidiana. Adriana Gallo no seu artigo: “*La política como espectáculo y el clientelismo en América Latina*” de 2006 na revista *KAIRÓS*, opina seguindo Alain Touraine:

A comunicação tornou-se em uma realidade dificilmente manejável, mas decisiva na hora de conformar a vontade popular: os meios de informação de massas (transformados em “meios de formação de massas”) e as pesquisas de opinião, transformaram-se no campo para a elaboração de sucessos políticos e de seleção de líderes: isto gerou que a discussão política é substituída pelo mercadotecnia política e pela “vídeo-política” (GALLO, 2006, p. 12).

Nesse entendimento, cotidianamente se apresentam planos e programas das políticas públicas na televisão como se fossem “universais,” mas, na pesquisa de campo, se observa que esses somente afetam pequenas populações ou municípios. Além disso, o que se apresentam na Televisão são propostas políticas que no caso concreto têm duração curta.⁵

Outra característica importante a levar em consideração é a capacidade técnica na hora de implementar os planos e programas que possibilitem a continuidade nas políticas. Alguns estudos apontam que a estabilidade ou volatilidade das mesmas são resultado dos vaivéns políticos nacionais, estaduais e municipais, e outras abordagens vinculam-se aos determinantes burocrático-estatais. Um estudo recente aborda o conceito de “Padrão intertemporal de continuidade estatal” (PICE). Este padrão é composto por três dimensões: a) a variação nos programas de orçamento nacional; b) a variação no organograma do Poder Executivo nacional; e c) a duração dos funcionários dentro dos diferentes níveis do Executivo nacional (CINGOLANI, 2010, p. 11).⁶

Adiciona-se a essa variável a capacidade financeira que possibilite implementar uma política de erradicação progressiva do trabalho infantil em saúde e educação. Isso depende do poder econômico de cada estado, relacionado à possibilidade de arrecadação própria e ao acesso ao crédito ou orçamento nacional. Esse fato varia segundo o passar do tempo e a característica que assume o governo nacional.

O crescimento do gasto do Estado Nacional e a concentração no poder central colocam diferente situação às unidades nacionais mais pobres, com escassa capacidade de arrecadação corrente, causada pelo tipo de federalismo e do seu modo de gestão. A característica do federalismo da Argentina, a diferença do Brasil, é a centralização da arrecadação de impostos pelo governo federal para distribuí-la às subunidades nacionais, mas depois, no cotidiano, somente oferece dinheiro para governos amigos políticos, de modo que o tipo de federalismo proporciona diferente possibilidade de manobra aos estados e municípios pobres e com um PIB insuficiente para

⁵ Por exemplo, o Programa “Vivo de lo que tu tiras” (para classificar lixo e outorgar bolsas às crianças coletoras de 2009, o Programa para produtores rurais do Instituto Provincial del Tabaco de 2008, e as 4 zonas da cidade que possuem casos de trabalho infantil – 3 de abril e Chaco, o Porto, os supermercados, a zona do Campus – para os planos da Subsecretaria de Trabajo de Corrientes em 2011 (SILVA, 2012, p. 74).

⁶ Para operacionalizar essas três dimensões, Cingolani (2010) utiliza os seguintes indicadores: a) a continuidade dos programas orçamentários executados por todos os ministérios e a Presidência entre 1995 e 2006; b) a continuidade da estrutura da Administração Central em nível de ministério, secretaria e subsecretaria entre 1995 e 2006; c) a continuidade dos funcionários que ocuparam os cargos.

resolver seus gastos segundo a quantidade de população e a renda da mesma – que é o caso de Corrientes (Argentina).⁷

Cabe destacar que os estudos de políticas públicas sobre trabalho infantil na Argentina até o momento foram parciais e oscilaram na discussão jurídica de paradigma da infância e das políticas sociais ou estavam focados na educação, somente enumerando planos e programas. Até o momento precisa-se de abordagens voltadas ao estudo científico sério de implementação, monitoramento, impacto social, relevância, oportunidade e utilidade de uma política. Nesses termos, pode-se averiguar

A falta de avaliação rigorosa das políticas públicas: “a pressão em direção à avaliação frequentemente se insere em situações de escassa margem de liberdade para os que ‘devem’ avaliar, pelo qual os envolvidos temem as consequências se manifestam o que efetivamente pensam [...] o que redundaria em avaliações não *comprometidas, formais, burocráticas*[...] em outros casos *implementa-se como prática justificatória do que está se fazendo* (ANDRENACCI, 2006, p. 87).

De tudo o que foi mencionado anteriormente, cabe assinalar que talvez poderiam ser temas de debate na reforma política e do Estado, que no Brasil está sendo debatida nos diferentes espaços acadêmicos e deliberativos. Nesse sentido, vale a pena retomar as opiniões que afirmam que: “[...] a exigência de reformas estruturais é uma demanda intrínseca do Estado brasileiro para atender às pressões estruturais do desenvolvimento nacional [...] as reformas pertencem à agenda do estado e não simplesmente a dos governos” (PEIXOTO, 2013, p. 63).

4 Trabalho infantil e saúde: paradigmas e intervenção

Na busca bibliográfica observa-se que existem diferentes posturas em respeito ao vínculo entre o trabalho infantil e a saúde no Brasil e na Argentina que poderiam ser agrupadas. Na Argentina, pesquisadores da Universidade de Buenos Aires (UBA), depois de numerar as diversas abordagens acadêmicas, afirmam que o grande desafio é abordar o debate em dois temas: a saúde e as políticas públicas. Nesse sentido, estudos de Nocetti (2006) e Silva (2007) devem ser observados (BERLINER et al. 2009, p. 4).

No mesmo plano, um grupo de estudo está *centrado nas dificuldades do sistema de saúde* (grifo nosso). Um primeiro texto provém de professores da Pontifícia Universidade Católica de Goiás cuja metodologia utilizada foi a consulta às bases de dados Bireme, Lilacs e Medline. A leitura exploratória e seleção do material de pesquisa permitiu ordenar a base de dados em 5 grupos, indicando o papel do enfermeiro: a) na indústria, evitando acidentes com matérias cortantes; b) na agricultura, evitando a exposição química; c) na construção civil, para evitar exposição química e as quedas; d) nas fábricas de explosivos e) e destilarias e fábricas de bebidas alcoólicas (SILVA; SILVA; BRASILEIRO, 2010, p. 4).

⁷ Isso foi demonstrado claramente na tese doutoral assinada na última década, comparando-se os dados relevantes em jornais e revistas e entrevistas com funcionários do governo, acadêmicos e informantes qualificados de saúde, educação, trabalho, obras, serviços públicos (SILVA, 2012, p. 77-86).

Na Argentina, observam-se aquelas intervenções da “Sociedade Argentina de Pediatria” (SAP) e da “Comisión Nacional de Erradicación del trabajo Infantil” (CONAETI). Ambas possuem um discurso dual, pois as suas propostas focalizam-se no desenho da história clínica e formação de médicos pediatras no hospital.

Em outra senda, encontram-se os escritos que se focalizam nos riscos do trabalho e conseguem sair do exclusivo âmbito intra-hospitalar. Um texto é o dos professores da Universidade Luterana de Rio Grande do Sul. Nessa vertente, considera-se a questão do trabalho infantil como associada à pobreza, à desigualdade e à exclusão social, embora outros fatores de ordem cultural e de organização social da produção contribuam para agravá-lo. Analisa fatores epidemiológicos do trabalho precoce, com motivo de estabelecer os principais riscos e suas consequências à saúde, na agricultura, na indústria e no comércio. Afirma-se que o trabalho infantil é prejudicial ao desenvolvimento psíquico, intelectual e afetivo da criança e pode comprometer seu futuro profissional (FRANKLIN et al, 2002, p. 2).

Na Argentina existe o estudo de J. Kohen, docente da Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Rosario, que define o trabalho infantil como “[...] a última barreira antes que as crianças que trabalham migrem para ilegalidade” (KOHEN, 2004, p. 13). O autor utiliza as categorias de novas vulnerabilidades e tripla carga laboral, articulando dados de emprego de seus pais. Indica que a criança que trabalha está submetida a um triplo desgaste: ocasionado pelo trabalho que realiza, o desgaste do trabalho invisível que efetua em casa e o trabalho intelectual de assistir a aulas depois de ter estado trabalhando. Indica que não se tem melhorado o registro de crianças que trabalham, mas que se trata de um fenômeno em crescimento, produto da pobreza, da desocupação e da exclusão educativa (KOHEN, 2004, p. 13).

Ao se observar as desigualdades, por um lado, afirma-se que os aspectos estruturais (concentração da renda, precarização e desemprego) e culturais/simbólicos (o papel que a sociedade atribui ao trabalho e a naturalização do trabalho infantil) e a dualidade problema-solução (a carência do sistema educacional, a pobreza e a violência das ruas) constituem o objeto e explicam a complexidade da questão, demandam estabelecer estratégias múltiplas e ações interssetoriais (NOBRE, 2003, p. 964).

Em uma pesquisa argentina na Universidad Nacional del Sur (Bahia Blanca), considera-se que “[...] o trabalho infantil não só impacta sobre a vida da criança trabalhadora, senão sobre seu núcleo familiar e sobre a da sua sociedade. Sendo assim, é uma problemática nacional e se refere a um projeto de país” (NOCETI, 2006, p. 6). Nesse estudo, utilizam-se categorias como: estratégias de sobrevivência do núcleo familiar, trabalho em rede e circulação da informação, constituição de poder e saber de forma horizontal. Nesse caso, foi realizado um diagnóstico social em um bairro onde foram analisados indicadores sociais, laborais, escolares, culturais, com a participação da “Escuela de Enfermería Municipal (NOCETI, 2006, p. 6).

Quanto aos enfoques centrados *nas políticas públicas e em um modelo de desenvolvimento* cabe assinalar em primeiro lugar o texto denominado “Trabalho das Crianças e Adolescentes: os desafios da intersectorialidade e o papel do Sistema Único de Saúde (SUS) de 1997 ao 2001”, da FUNDACENTRO – Bahia. Reconhece-se que o sistema de saúde possui limitações na percepção

do trabalho infantil como problema, uma vez que seu objeto de intervenção é visto como “grupo de risco” ou “grupos vulneráveis” para problemas como desnutrição, gravidez, consumo de drogas e violência. Letícia Coelho da Costa Nobre (2003) indica que o SUS só compreende “o trabalho formal” e exclui todo diagnóstico de trabalho informal, doméstico ou sem carteira assinada (precarização laboral). Nobre denuncia a insuficiência de produção de informação e conhecimento, que poderia resolver-se com fundos para as práticas intersetoriais e interministeriais.

Na Argentina, a abordagem centrada *nas políticas públicas e em um modelo de desenvolvimento* foi incluída na discussão acadêmica, mas nunca participou da tomada de decisões políticas. Por um lado, se tem observado na Universidad Nacional de Rosario (UNR) do estado de Santa Fé, e, desde o ano 2001, que essa temática está inclusa no material de leitura obrigatória da disciplina “Medicina e Sociedade” e na área de “Trabalho e tempo livre”. Depois, em 2008, essa temática incorpora-se, também, na Universidad Nacional del Nordeste (UNNE) do estado de Corrientes. Na UNNE, implementou-se como disciplina eletiva em 2008, ligada à cátedra de Pediatria, uma disciplina dentro da Formação continuada dos Pediatras; em 2009, em uma temática no marco de saúde ambiental; em 2010, dentro da formação da disciplina II de pediatria I.⁸ Isso aconteceu somente três anos: 2008, 2009 e 2010.

4.1 Trabalho infantil e saúde: intervenções

Lamentavelmente, na Argentina, precisa-se de políticas federais ou estaduais destinadas à erradicação do trabalho infantil, seja através do registro epidemiológico, do levantamento de dados na história clínica hospitalar e do sistema de Atenção Primária da Saúde (APS) etc.

O governo nacional realizou escassos eventos nos anos 2009 e 2010 para desenhar uma história clínica, culminando com um convênio entre os ministérios de Saúde e Trabalho, em que conclui a intenção de que as equipes de saúde e as emergências sanitárias deverão notificar, de forma obrigatória, as lesões ou danos que sofreram as crianças como consequência de estarem submetidas ao trabalho infantil (como acidente de trabalho). Embora esse convênio deva se aplicar às ditas políticas dos estados de todo o país, até o momento não tem sido efetivada nenhuma medida a respeito.

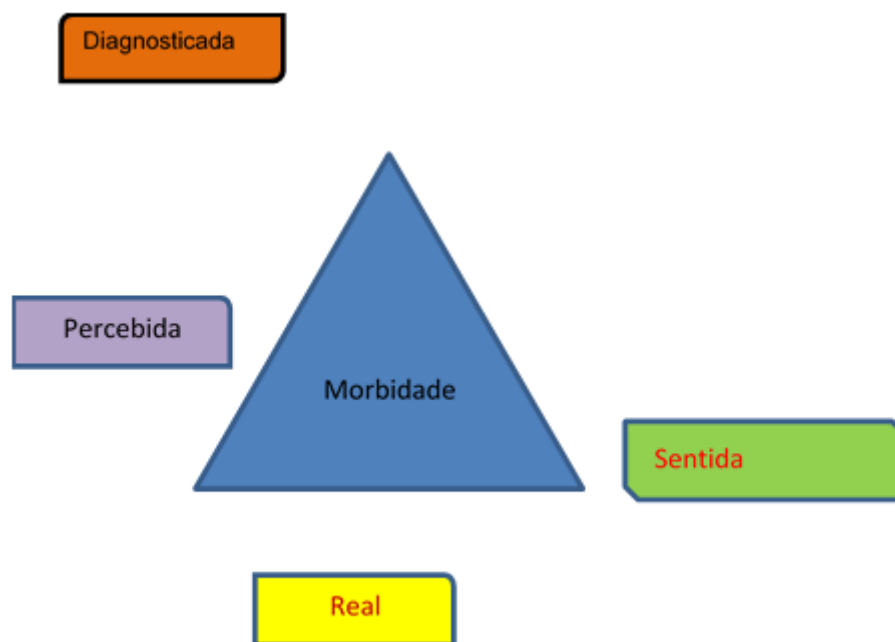
Além disso, cabe assinalar que os alcances do convênio só podem ser atingidos uma vez resolvidas as dificuldades que apresentam o Estado como árbitro, que tem mostrado déficit em dois aspectos: 1) as capacidades institucionais: sobre os recursos que possui para levar adiante determinada política (econômicos, técnicos, humanos e de autoridade); 2) o déficit pela dificuldade de construir uma unidade política no interior do aparato estatal, de maneira que garanta a coerência e continuidade. Isso se deve a duas questões, que são a “definição” de uma política (em uma lei ou em um decreto presidencial) e a implementação concreta da mesma. Nesse caso, é preciso indagar sobre os problemas de capacidade do Estado: institucional, administrativa, política, financeira, de unidade e trabalho em rede (KRIEGER, 2009, p. 12).

⁸ A pesquisadora de CONICET María Alejandra Silva propõe essas atividades as autoridades da Facultad de Medicina/UNNE: o Sr. Decano Samuel Bluvstein e o Sr. Vicedecano Dr. Markowsky (ambos são professores de disciplina de Pediatria).

A única medida existente em nível nacional que se estendeu pelo país provém da Sociedade Argentina de Pediatria. Anualmente, a entidade adere ao lema da Organização Internacional do Trabalho e difunde seus ideais em 12 de junho, dia mundial de luta contra o trabalho infantil.⁹ Esse interesse tem culminado na incorporação da temática do trabalho infantil no Programa Nacional de Atualização Pediátrica (PRONAP), desde 2011 quando foi implantada pela primeira vez na história a formação continuada de pediatra da Argentina.

Embora existam duas limitações, uma proveniente da perspectiva da saúde e outra do orçamento disponível, cabe assinalar que o enfoque dos dois organismos mencionados se centra somente na denúncia hospitalar e, portanto, possui as limitações próprias da morbididade diagnosticada. No *iceberg* da enfermidade, diferencia-se a morbididade diagnosticada da percebida, sentida e real. A primeira, na verdade, representa uma ínfima parte do que realmente sofre e padece a população. O acesso cultural, geográfico, econômico e político adicionam-se às representações sociais, de acordo com as condições objetivas e de trabalho, à questão de gênero, etnia e linguística.

Gráfico 1: Doença Iceberg



Fonte: Elaboração própria baseada em Scambler e Scambler (1990) e Firtzpatrick et al. (1990).

Last (1963) tem utilizado a expressão “doença iceberg” para indicar o fato de que a maioria dos sintomas das doenças não desemboca em uma consulta médica. Pesquisas que se utilizaram de técnicas de recordação dos sintomas dessas patologias indicam que cerca de um terço de quem os apresentava foram em busca de atenção médica (SCAMBLER; SCAMBLER, 1990, p. 157). Isso se deve ao fato de que o subregistro e subdiagnóstico estão relacionados com as próprias percepções de crianças vítimas da exploração infantil, pois, como falou Biagini

⁹ No entanto, parece que até o momento há uma dupla visão do assunto, uma mais biologicista, focada no papel do médico e outra mais social, sustentada por alguns profissionais do grupo de trabalho de “Derechos del niño”. Verifica-se isso nos pronunciamentos públicos, em documentos na web ou ações de formação continuada.

(2000), a percepção é uma capacidade aprendida vinculada com sua localização e identidade socioeconômica e cultural “[...] de maneira que os setores populares recorrem ao centro de saúde nos últimos momentos”.

Com respeito aos fundos orçamentários disponíveis em cada estado da Argentina cabe assinalar que enquanto nos anos 90 o poder central cede orçamento aos estados, nos últimos anos a questão muda no que se refere ao tema da infância. Segundo estudos da UNICEF, desde meados da década de oitenta, os estados lideraram o crescimento do gasto público (uns 5 pontos percentuais do Produto Interno Bruto - PIB), o que é consistente com a transferência da administração de grande parte dos sistemas públicos de saúde e educação¹⁰. A Nação, pela sua parte, registra uma redução significativa na década de noventa (em linha com as funções delegadas), embora, nos últimos anos, os recursos crescessem novamente até alcançarem proporções similares às dos anos oitenta – quase 20% do PIB em 2008 (UNICEF, 2010, p. 18).

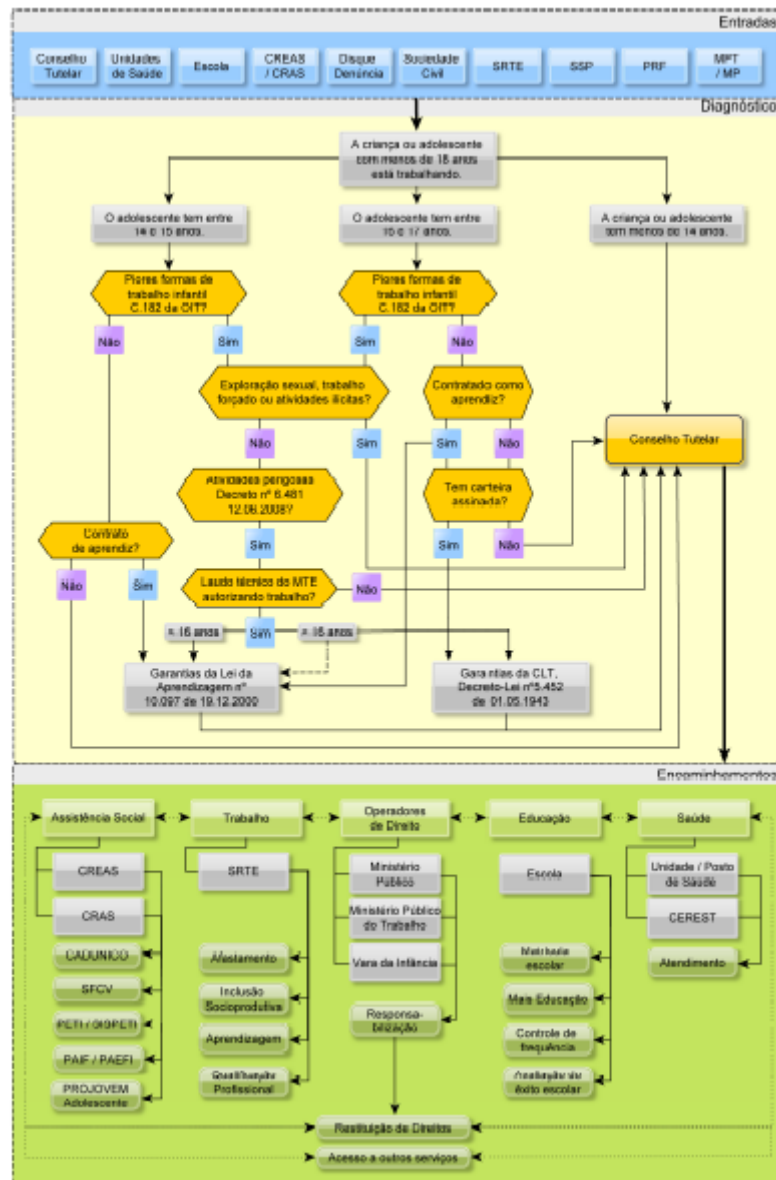
O Trabalho de campo foi feito no bairro Liberdade, no marco do Plano de Investigação 2013 do Instituto de Saúde Coletiva, Universidade Federal do Bahia, Brasil (ISC-UFBA). Ele formou-se pela parceria do Programa de Financiamento parcial de estadias no exterior para Investigadores Assistentes do CONICET. Do levantamento realizado em Salvador-Bahia, observa-se uma diferença na visão de saúde dentro do sistema público e das políticas do governo federal e estadual em que predomina um olhar da medicina social, como bem tem definido Castellanos (1990, p. 4), ao dizer que os problemas de saúde podem ser analisados e explicados por diferentes níveis: a) geral - a sociedade em geral, global (âmbito das políticas e planos de saúde); b) particular (variações entre grupos sociais em uma mesma sociedade e em um momento dado), espaço em que se manifestam, sobre o corpo dos indivíduos, os processos biológicos e sociais determinados nos níveis anteriores; este se define como variações entre indivíduos ou grupos de população por atributos individuais.

Neste marco verifica-se que em nível nacional, de maneira periódica, o Ministério do Trabalho e Emprego conta com inspeções do trabalho e dados estatísticos por municípios que se adicionam aos registros da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pode-se acessar a base de dados na internet, onde aparecem tipos de trabalho infantil em cada caso achado. Sua ação não é isolada, mas está ligada à Agência estadual da Bahia, bem como dos ministérios da saúde, educação, serviço social etc.

Esta articulação tem sido desenhada em nível institucional e técnico, mediante o seguinte “Fluxo de atendimento” (ver Figura 1):

¹⁰Desde o Pacto Federal, tem se otorgado aos estados saúde, educação, segurança, desenvolvimento social, justiça, trabalho entre outros. Embora em termos práticos o estado nacional também distribui em outras áreas, a partir do sistema de orçamento nacional.

Figura 1: Fluxo de atendimento federal, estadual e municipal.



Fonte: Superintendencia Regional de Trabajo, Ministerio de Trabajo e emprego- Bahia - SRTE-BA, Novembro 2013

Infelizmente, esse dispositivo técnico tem um impacto ineficaz e baixo na realidade concreta, como é evidente no trabalho de campo. Na observação realizada no bairro e nas entrevistas com referentes do sistema de saúde constata-se que carecem de dados epidemiológicos específicos, mas reconhecem que predomina uma alta porcentagem de trabalho infantil nas atividades: mecânicos em lojas de manutenção de veículos e motos, garçons de bares, vendedores de produtos químicos de limpeza na rua, funcionários de salões de beleza (cabeleireiros ou assistentes de manicure), empregados domésticos, fotocópias, carregadores de compras etc. Assim mesmo, participou-se da reunião com os promotores de saúde, que fizeram visitas nas moradias e relevamento para identificar o trabalho infantil, marcado pelo subregistro de casos que são produto da “naturalização” do trabalho infantil na cultura dos próprios técnicos. Os mesmos manifestam que o problema agora são as crianças vítimas das gangues de contrabando e venda

de drogas, que inclusive possuem armas durante o dia todo.

Além disso, participou-se de várias visitas ao bairro Liberdade, onde são entrevistados crianças, adolescentes (com assinatura prévia de um protocolo de ética, “Termo de Assentimento para jovens de 10 a 12 anos”, e, para jovens de 13 a 17 anos”) e as mães.

Depois, consultaram-se os organismos governamentais de trabalho e verificou-se a falta de cumprimento do “fluxo de atendimento” para a erradicação do trabalho infantil das entidades partes, devido a problemas de capacidade do Estado (escassez de pessoal, com emprego temporário e precário, orçamento reduzido e pouca capacidade de manobra política). O mesmo acontece ao se realizarem visitas aos organismos existentes, no mesmo bairro, correspondentes ao Conselho Tutelar e CRAS.

Também é verificado, o que assina Nobre (2003), que o SUS possui dados somente sobre “o trabalho formal” e exclui todo diagnóstico do trabalho informal, pelo qual é impossível encontrar dados de problemas de saúde vinculados ao trabalho infantil informal, familiar, doméstico, sem carteira assinada. Desse modo, pareceria que, embora existam leis e dispositivos implementados para detenção, para o acompanhamento e para a erradicação progressiva do trabalho infantil, com a participação dos organismos de saúde, os fatos comprovam uma “invisibilidade” que está relacionada com a mudança de um problema de agenda social para outro de agenda pública. Têm sido denominados “agenda social” os temas e demandas que a sociedade considera prioritários e “agenda política” os problemas que os níveis políticos e/ou diretivos públicos consideram prioritários em um momento determinado. Mas nem todos os problemas da agenda social têm as mesmas possibilidades de acesso à agenda pública, pois influenciam a ação dos grupos de pressão e interesse, a mídia, os partidos políticos e a própria ação governamental (KRIEGER, 2009, p. 26).

5 Trabalho infantil e educação: paradigmas e intervenção

Na América Latina, existem numerosos planos que poderiam contribuir com a redução do trabalho infantil (SILVA, 2012, p. 176), como os programas de reprodução responsável e a educação para adultos (PAZ; PISELLI, 2010, p. 15). Para efeito de análise, este tópico levará em consideração a faixa etária de 14 a 16 anos, que se entende como trabalho infanto-juvenil, e o sistema de educação para jovens e adultos nos dois países em estudo, neste caso. Em ambas jurisdições do Nordeste brasileiro e argentino a problemática juvenil adquire sintomas preocupantes.

No ano 2010, na Argentina, pouco mais de um em cada quatro adolescentes e jovens de entre 15 e 24 anos tinha finalizado o ensino médio (28,8%). Do resto da população dessa faixa etária, 38,8% ainda frequentam a escola e 32,4% permanece fora do sistema educativo sem ter acesso a diploma de ensino médio. De cada quatro jovens de 17 anos, aproximadamente frequenta a escola na idade-série correta, um frequenta com atraso, e dois permanecem fora da escola (UNICEF, 2011, p. 6-8).

No Brasil, o IBGE registrou, em 2010, um índice nacional total de analfabetismo de 9,6%, sendo que a Bahia ascende a 16% e Salvador a 4%. O índice de analfabetismo de jovens

entre 15 e 24 anos, em nível nacional, é de 2,6% e, em Salvador, de 1,4%. O de idade entre 25 a 29 anos é de 3,4% e o de 60 anos ou mais representa 12,3%.

Na Argentina existem estudos que indicam que, mais que se referir a um tipo de faixa etária, o que distingue essa educação é que: o termo “adulto” esconde que o sujeito destinatário é aquele que tem sido educacionalmente marginalizado e pertence a setores sociais subordinados, questão bastante independente da sua idade cronológica (IAIES, 2011, p. 21). No Brasil, sabe-se que essa população se refere ao aluno jovem e/ou adulto impedido de acessar as informações essenciais a uma inserção eficiente e autônoma em todas as dimensões que caracterizam a sociedade contemporânea. Esse grupo é constituído, de modo geral, por pessoas desempregadas ou que realizam trabalhos esporádicos, sem cobertura social ou em condições de trabalho precário (PLANO DE EDUCACIÓN MUNICIPAL - SALVADOR, 2010, p. 73). Em geral, na Argentina, isso tem levado à falta de critérios unânimes sobre os tipos de práticas adequadas à “educação para adultos”.

Alguns autores assinalam que o tratamento dado pela lei da Educação de Jovens e adultos (EJyA) não foi só escasso, senão que os enquadrando dentro de um enfoque compensatório, que tirou hierarquia e especificidade (BRUSILOVSKY; CABRERA, 2005), prevalecendo objetivos de preparação para o trabalho antes de uma formação geral e cidadã, carecendo de conhecimentos básicos que promovam a organização de espaços institucionais específicos (IAIES, 2011, p. 21). Isso também acontece no Brasil, onde se tem utilizado o mesmo programa e os mesmos recursos didáticos e material aplicados ao ensino regular, de modo que a leitura dos alunos de 6 ou 7 anos de idade (ensino fundamental) fazia parte da bibliografia de alguém de 18 anos ou mais. Essa prática entra em conflito com aquela visão de que os comportamentos dos alunos precisam ser compreendidos em seus modos particulares, mediados pelos contextos sociais, nem sempre observáveis na sala de aula ou revelado por suas expectativas (BOTTO et al., p. 6).

Cabe assinalar que enquanto na Argentina é o governo nacional que define diretrizes de como deve atuar o estado e envia recursos financeiros de acordo com o regime de cooperação e do orçamento nacional, de uma forma discricionária, no Brasil, por causa do regime de municipalização e descentralização, o município possui autonomia e, em conjunto com as organizações sociais, define o Plano de Educação¹¹ com uma equipe de coordenadores pedagógicos em toda a cidade, dividida em Coordenações Regionais Educativas (CRE).

Desse modo, na Argentina é impensável a existência de uma instância em que participem representantes das ONG's trabalhando em conjunto com representantes do governo municipal e estadual, porque o governo nacional define as diretrizes, realiza reuniões através do Conselho Federal de Educação e os estados acatam essas diretrizes porque existe uma dependência administrativa, funcional e orçamentária. As autonomias vêm sendo corroídas pela dependência dos fluxos da participação dos estados, mesmo quando são unidades locais pobres – como Corrientes. Também é impensável melhorar aquelas condições dos estados pobres porque: “[...] as

¹¹Participaram da definição do Plano: Conselho Municipal de Educação, Associação de Educadores das Escolas Comunitárias da Bahia, Coordenação de Desporto, Coordenação de Rede de física Escolar, Fórum Bahiano de Educação Infantil, UNIFACS, CENAP, APLB Sindicato. Participaram, também, representantes do Conselho Estadual de Educação (Plano Municipal de Educação 2010-2020, Município de Salvador – Bahia).

contradições existem, porque a política dos dez anos anteriores fez unitarismo fiscal e federalismo dos amigos” (BOTANAN, 2016, p. 1)

Outra das diferenças entre os dois países está no papel do Coordenador Pedagógico, porque essa figura jurídica não existe na Argentina e, no Brasil, tem um papel de articulador, formador e transformador. Manter a organização e a estruturação da ação pedagógica pressupõem que o coordenador pedagógico elabore um plano de trabalho, devendo despertar nos professores o desejo de passar de posturas tradicionais, aprofundar e refletir sobre novas alternativas para suas práticas (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCACIÓN Y CULTURA, 2008, p. 26).

Um dos principais problemas da educação para jovens e adultos nos dois países é a evasão. A partir desse entendimento, os dados coletados no trabalho de campo são detalhados na subseção a seguir.

5.1 Trabalho infantil e educação: intervenção

Por um lado, os dados oficiais da Argentina são insuficientes em relação à avaliação de conquistas dos programas de educação para adultos. Sobre isso é importante assinalar o escasso conhecimento que se tem de aspectos básicos, como o abandono escolar, a quantidade de promovidos e de formados, os resultados dos programas semipresenciais, as conquistas dos planos de estudo que articulam formação para o trabalho, com a finalização de níveis (MONTES, 2009, p. 12).

Isso explica por que as políticas educativas da EJyA têm sido desenvolvidas graças ao que diferentes autores denominam o “paradigma compensatório” (BRUSILOVSKY; CABRERA, 2005). Esses são programas de alfabetização e recuperação de atraso escolar feitos em espaços físicos precários, com recursos humanos improvisados e financiamento escasso, que atingem baixa cobertura mediante a extensa demanda potencial e apresentam elevados índices de repetição de nível (IAIES, 2011, p. 22).

O problema de diminuição da matrícula no nível médio tem gerado políticas nacionais de “inclusão” em todos os estados que foram fortemente criticados por numerosos acadêmicos e pesquisadores científicos. Para que se adote essa decisão parte-se de dois diagnósticos preocupantes. Em primeiro lugar, nos estudos em educação, verifica-se que, por um lado, para o ano de 2009, o setor estadual e o privado têm menos estudantes que o ano 2001. Primeiramente, indicou-se que parte dos estudantes da modalidade comum seria transferida para a educação de adultos porque nos Centros Educativos de Nível Secundário (CENS) tem duração de três anos, com menos carga horária e disciplinas que não têm na grade curricular, como educação física. No entanto, as análises sobre as matrículas de 1998-2010 mostram uma diminuição no nível médio de educação de adultos, atingindo 31.065 em 1998 e apenas 27.065 no ano 2010 (MONTES, 2012, p. 6).

O segundo elemento que se considerou foi a enorme quantidade de jovens que não estudam nem trabalham, que ascende a um total de 7.503.665 jovens entre 14 e 24 anos, fato que se verificou de maneira dramática no Censo 2010. Constata-se que, a partir da faixa etária entre 14 e 17 anos de idade, existem 2.830.431 de jovens que não estudam ou trabalham, o que

representa 7,5% dos mesmos. Além disso, da faixa etária entre 18 e 24 anos de idade, existem 4.673.234 de jovens que não estudam nem trabalham, o que representa 15,6% dos mesmos (LA REVANCHA..., 2014, p. 26).

Nesse contexto, o governo nacional lança dois planos de inclusão: *Fines e Progresar*. O *Fines*, lançado em 2010, está baseado no direito à educação, propõe que os jovens de mais de 18 anos possam realizar seus estudos médios numa modalidade de curso de seis semestres, com atendimento de 2 vezes por semana de 4 horas. O Plano exige escolas secundárias comuns e de educação técnica, CENS, entidades gremiais, câmaras empresariais, organizações da sociedade civil, universidades, entre outros, para que, através de convênios, atinja o objetivo de que cada vez mais jovens e adultos conclua o ensino primário e secundário. O Plano *Fines* desconhece o Estatuto Docente, porque para ser professor basta ter realizado algum curso de terceiro grau, universitário ou não, e apresentar um projeto de formação pedagógica, ou seja, que não apresenta antecedentes ou *curriculum vitae*.

O outro programa, denominado *Progresar*, concede uma ajuda de 700 pesos mensais para jovens entre 18 e 24 anos, desempregados ou subocupados que queiram completar ou iniciar seus estudos, com rendas inferiores a 3.600 pesos. O mesmo se equipara a estudos formais e informais de modo que qualquer curso de formação seja igualmente válido para o acesso ao subsídio nacional.

Embora o reconhecimento do espaço não formal como educativo implique um avanço democrático, também pode significar práticas de menor nível de qualidade, enquanto se continua preservando para uma minoria o acesso ao sistema e a graus escolares mais altos (IAIES, 2011, p. 22).

Em primeiro lugar, em entrevista ao *Jornal Infobae* (PAIRÓ, 2014, p. 1), o especialista em educação Mariano Narodowski afirma que é nos estados mais pobres onde mais aumentam as titulações entre 2011 e 2012. As titulações cresceram para 26% no estado de Salta, para 30% em Misiones e no estado de Jujuy aumentaram 32%. Também em Buenos Aires se observa que entre 2003 e 2011 os formados no ensino médio caíram 22% e que em 2012 cresceram 17%. Narodowski indicou que “[...] os dados estatísticos de abandono e não formados agora se confundem com os dos formados pelo *Fines*”, de maneira que não significa melhora na educação ou qualidade.

Por outro lado, no mesmo artigo, foi entrevistada Romina de Luca, doutora em História e docente da UBA e diretora do Centro de Estudios e Investigación en Ciencias Sociales (CEICS). Ela afirma que “o Plano *Fines* vem a produzir um choque estatístico, para melhorar os números de um governo que tem manipulado os mesmos há muito tempo¹² [...] Dá para perceber que a estratégia do Governo de Kirchner é gerar analfabetos funcionais, com diplomas de ensino secundário. Você tem que pensar na gravidade desta situação, que será difícil de reverter” (PEIRÓ, 2014, p. 2).

¹²Em janeiro de 2007, o governo federal fez intervenção política nas estatísticas, sendo negativo para se conhecer dados como pobreza, salários, desemprego etc. As Nações Unidas falaram sobre a necessidade de melhorar as estatísticas para refazer sua credibilidade e seriedade (PLAN FÉNIX, 2012, p. 1). Nessa linha de trabalho foi questionado o Censo Nacional da Agricultura e de População das Moradias (AEPA, 2010, p. 1). Essa situação somente foi reformulada no governo novo do presidente Mauricio Macri, mas infelizmente a Argentina perdeu oito anos das estatísticas.

No caso de Salvador - BA, Brasil, o contexto político e a situação das estatísticas oficiais são totalmente diferentes devido à existência de registros de maneira contínua sobre a população de alunos do Ensino de Jovens e Adultos (EJA) e do abandono escolar.

De acordo com os dados do censo escolar, de resposta obrigatória anual, segundo o Art. 4, do decreto municipal Nº 6425/08 de 2013, foram matriculados 282.348 alunos no ensino fundamental do EJA no regime presencial do sistema público de ensino do estado da Bahia. Desses, 59.057 são do sistema público estadual, 223.291 pertencem ao sistema público municipal, estando inscritos no município de Salvador um total de 48.307, integrando a rede pública uns 26.027 e foram matriculados 22.208.

A taxa de rendimento dos alunos do EJA 2007 nas escolas da rede pública municipal de Salvador corresponde aos seguintes dados: a taxa de aprovação foi de 53,6%, a taxa de reprovados foi de 13,2% dos alunos, a taxa de abandono foi de 33,2%, a quantidade de estabelecimentos do EJA foi de 175 escolas. Observa-se que existem mais matriculados na primeira metade do ano letivo.¹³

Essas estatísticas gerais são precedidas pelos dados gerados em cada escola que depois os envia à Secretaria de Educação do município de acordo com o sistema administrativo-político existente, que se difere do da Argentina.

A Secretaria Municipal de Educação (SMED) possui uma característica peculiar que são as *Coordenações Regionais Educativas* (CRE), cujo objetivo é descentralizar alguns serviços, de forma a facilitar o pleno funcionamento das Unidades Escolares, gerenciadas pelo coordenador regional e subcoordenador, em que cada uma das CREs é responsável por determinada área e bairros da cidade de Salvador e pelas escolas que fazem parte dos mesmos. Dessa maneira, atualmente, a cidade possui onze regionais. De acordo com as informações da SMED, o município de Salvador possui atualmente 429 escolas, das quais 186 atendem às classes do EJA, com 925 professores nesse segmento de jovens e adultos, além de 458 coordenadores pedagógicos (BAHIA/SMED, 2014).

No trabalho de campo realizado no ano 2014 na CRE “Pirajá” conseguiu-se acessar o sistema estatístico produzido pelas escolas onde a realidade observada é a evasão. O CRE possui 13 escolas. A tabela a seguir é para fins analíticos; só indaga sobre a situação de 11 entidades que possuem estágio IV.

¹³Disponível em: <<http://www.educacao.salvador.ba.gov.br/site/documentos/espaco-virtual/espaco-jornada-pedagogica/dados-estatisticos/censo-escolar-salvador-2008.pdf>>. Acesso 18 mar 2014

Quadro 1: Desempenho por escola no estágio IV Pirajá. Salvador - Bahia. Ano 2013

Escolas	Matrícula Inicial	Evasão
Afranio Peixoto	77	33,7%
Arlete Magalhaes	34	29,4%
Bezerra De Menezes	34	20,5%
Conselheiro Luiz Rogerio	115	-
Dr Orlando Imbassahy	48	6,25%
Escola Municipal de Castelo Branco	37	-
General Labatut	39	15,3%
Manoel Clemente Ferreira	23	13%
Manoel de Abreu	57	31,5%
Sociedade Fraternal	33	15,1
Syd Porto Brandão	29	13,7
Total	526	19,82%

Fonte: Elaboração própria baseada no documento “Desempenho por escola”- Matrícula Informatizada Social, 22/08/2014, Secretaria da Educação do Município de Salvador.

No quadro acima, se verifica que de 13 escolas, 11 oferecem aulas para o estágio IV. Essas 11 escolas possuem 526 alunos matriculados. Portanto, existe uma evasão de 19,82%.

Das visitas às escolas e das conversas feitas aos diretores do Cre Pirajá constata-se que esses dados são quantitativos porque o governo somente solicita os mesmos a fim de conhecer o quantitativo de matrícula disponível para o ano seguinte. No entanto, essas autoridades escolares indicam que o “trabalho” é a primeira causa de evasão, seguida de outros problemas como a insegurança na escola, o engarrafamento do trânsito nas cidades que impede chegar a tempo quando se desloca do lugar de trabalho até a instituição escolar etc. Até o momento faltam estudos sobre a trajetória de trabalho dos ex-alunos do EJA para se conhecer os determinantes sociais e/ou pedagógicos que produzem a evasão, mas podem ser modificados através de políticas com capacidade de reter essa população sem afetar a qualidade da educação.

6 Conclusão

O objetivo deste estudo é conhecer os determinantes do trabalho infantil, quais são os paradigmas em saúde e educação que abordam o problema e como se plasmam atualmente nas políticas públicas para crianças trabalhadoras menores de 16 anos no Nordeste da Argentina e do Brasil, inseridas nas regiões com maiores desvantagens territoriais.

Verificou-se que às próprias desvantagens econômicas-territoriais do Nordeste da Argentina e Brasil adicionam-se as desigualdades em educação que geram as condições para a persistência do trabalho infantil.

No entanto, e apesar dessas estatísticas preocupantes, pode-se constatar que nas políticas públicas implementadas na Argentina parece sobreviver o paradigma “regulacionista” e no Brasil impõe-se o enfoque “abolicionista” do trabalho infantil que pretende a “erradicação” progressiva do mesmo, a partir do registro estatístico, do fluxo de atendimento etc.

No que se refere aos paradigmas vigentes, na Argentina existe um discurso sobre os danos na saúde, desde um enfoque biologista, que não tem se concretizado em políticas nacionais ou estaduais, enquanto no Brasil desde os organismos governamentais se sustentam planos e políticas baseadas na medicina social, acompanhadas da articulação interministerial e intersetorial através do “fluxo de atendimento”. No caso estudado no campo, comprovou-se a falta de registros e acompanhamento das enfermidades, acidentes e vícios do trabalho infantil no centro de saúde, causados pela “naturalização” do assunto e a subdeclaração.

Quanto aos paradigmas em educação, em ambos os países, se sustenta o discurso político de que existem políticas de inclusão que se contrapõem ao trabalho infanto-juvenil, mas na realidade comprovam-se diferenças. Na Argentina as políticas de educação para jovens e adultos pareceram desenvolver-se sobre o que diferentes autores denominam “paradigma compensatório”, com programas de escolarização funcionando em espaços físicos precários, com recursos humanos improvisados, financiamento e dados estatísticos escassos, restritos aos estados. Inclusive o novo programa nacional nos estados tem perdido qualidade na educação e no perfil dos professores.

Pelo contrário, em Salvador - Bahia, o município fez mudanças na regularidade da assistência (primeiro foi ditado semestral e mudou-se para ditado de auna de maneira anual), fez jornadas de debate e reflexões sobre juvenilização da educação. Assim também constatam-se dados estatísticos de evasão que permitem diagnosticá-los por escola, de acordo com CRE e a cidade.

A partir do campo de pesquisa comprova-se que uma das principais diferenças entre o Brasil e Argentina relaciona-se ao tipo federalismo, pois o argentino pode ser caracterizado como um federalismo “centrípeto”, enquanto o caso brasileiro é “centrífugo”.

Da análise dos documentos e processamento de entrevistas a referentes qualificados constata-se que dentro das consideráveis diferenças entre ambos os países está o Plano Municipal de Educação 2010-2020, com a participação das ONGs, junto à figura do Coordenador Pedagógico que possui o papel de articulador, formador e transformador. Esses três aspectos da organização do sistema educativo diferenciam o Brasil e o dotam de maiores e melhores ferramentas de tomada de decisão e de um grande número de atores envolvidos.

Com respeito às medidas técnicas tendentes a diagnosticar a situação e conhecer a realidade educativa cabe assinalar que na Argentina faltam dados estatísticos suficientes e rigorosos sobre educação de jovens e adultos que tenham dado continuidade ao longo do tempo. Ao contrário, o Brasil possui registros de qualidade e persistência no tempo, verificando-se um seguimento semestral da matrícula por escola no município estudado.

Em consonância com os estudos de políticas públicas, quando se mede o fenômeno da estabilidade das políticas, verifica-se que, em saúde e educação, na Argentina a instabilidade é substancialmente maior que no Brasil, nos níveis nacional, estadual e municipal. Por um lado, a baixa duração inalterada do esquema de programas, organograma e funcionários, no caso argentino, permite prever mais problemas na implementação da legislação, independentemente da frequência com que esta última é modificada. Também apresenta dúvidas sobre a capacidade do Estado de conservar uma memória institucional e acumular um aprendizado sobre seus acertos e erros. É especialmente impressionante que dentro de uma mesma administração existam

reformas integrais que tenham vida curta antes da próxima reorganização (CINGOLANI, 2010, p. 17).

Em relação ao que foi mencionado, observa-se que no Brasil predomina maior capacidade administrativa, técnica, de unidade e trabalho em rede, política e financeira do Estado. A municipalização e descentralização são temas polêmicos (que às vezes reproduz as desigualdades), e diferentes nos casos do Brasil e da Argentina. No caso argentino, o governo federal concentra os recursos em torno de 20% do PBI (UNICEF, 2010, p. 18) e, dessa maneira, fala-se da descentralização na saúde e educação, mas na realidade, nos últimos 10 anos (até final de 2015)¹⁴, somente existe unitarismo fiscal e federalismo de amigos, como falou Botanan (2016, p. 1).

Cabe assinalar que, na Argentina, o NEA (onde se situa Corrientes), Cuyo e o NOA reúnem uma maior proporção de programas nacionais para a infância (mais de 74%) e apresentam uma reduzida proporção de programas estaduais (menos de 5%). Além disso, o investimento público relativo nas áreas sociais (educação, proteção social e saúde) é voltado claramente para aqueles municípios em regiões com menor desenvolvimento econômico, ou seja, Nordeste (NEA) e Noroeste (NOA), que destinam uma proporção menor do financiamento à resolução das necessidades sociais para a infância, seja porque eles contam com menores recursos para esse fim ou porque já são contados com fundos de estruturas nacionais ou subnacionais superiores (UNICEF, 2010, p. 38).

Enfim, as diferenças entre países são numerosas e apresentam diversos desafios, de modo que os resultados deste artigo pretendem contribuir com o debate sobre o trabalho infantil e infante-juvenil a fim de incentivar o desenho de novas linhas de pesquisa e debates em saúde e educação que envolvam diferentes atores acadêmicos, científicos, sociais e políticos.

Referências

ABALERON, C. A. Impacto de la crisis financiera global (CFG) sobre las desigualdades socio-espaciales de Argentina, Brasil, Colombia y México, *En Actas del XIII Seminario Internacional RII Y VI Taller de Editores RIER*, p. 1, Salvador, Bahía, Brasil, Universidad Federal de Bahía. Salvador, Bahia, Brasil, 01 a 04 septiembre de 2014.

BOTTO, A. A. et al. *La organización del trabajo pedagógico en la educación para jóvenes y adultos: algunos indicadores para su estudio y planeamiento*. Secretaría de educación del Municipio de Salvador, Salvador de Bahía, 1998. Disponível em: <<http://www.educacao.salvador.ba.gov.br/site/documentos/espaco-virtual/espaco-educar/ensino-fundamental/educ-jovens-adultos/artigos/organiza.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2015.

ANDRENACCI, L. (Org.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Ed. Prometeo y universidad Nacional de General Sarmiento, 2006.

¹⁴No ano 2016 temos mudanças nos governos do Brasil e Argentina, de maneira que neste artigo somente se fala das diferenças estruturais. O artigo não fala das reformas feitas pelos novos governos.

AUDITORIA FISCAL DE TRABAJO. *Seminario “El trabajo infantil sobre la óptica del género y la raza: importancia del debate y promoción de la igualdad en las políticas públicas”*, Foro Provincial de Erradicación del Trabajo Infantil (FETIPA), Secretaria de Trabalho e Emprego, renda e Esporte (SETRE) y Comisión de Igualdad Racial del Colegio de Abogados de Bahía (AOB), Salvador de Bahía, 2013.

BERLINER, C. et al. *Infancia y Trabajo Infantil: un estado del arte de la investigación en Argentina 2004-2009*, Ponencia presentada en XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología ALAS, Buenos Aires, Asociación Latinoamericana de Sociología, 2009.

BIAGINI, G. *La significación social de la enfermedad*. Apuntes de clase, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina, 2000.

BOTANAN, N. Como combatir el crimen organizado. *Diario Clarín*, Buenos Aires, 2016. Disponible em: <<http://www.lanacion.com.ar/1862299-como-combatir-el-crimen-organizado>>. Acceso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. *Programa Brasil Alfabetizado*. Disponible em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17457&Itemid=817>. Acceso em: 12 abr. 2014.

BRUSILOVSKY, S.; CABRERA, M. E. Cultura Escolar en Educación Media para Adultos. Una Tipología de sus Orientaciones. *Convergencia*, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, maio/ago. 2005.

LA REVANCHA educativa: adolescentes, jóvenes y escuela secundaria, percepción de los estudiantes y tutores socio-educativos a nivel nacional. Investigación de Cáritas Argentina y Organización de Estados Iberoamericanos 2013–2014. Buenos Aires: Edita Caritas Argentina, 2014.

CASTELLANOS, P. L. Sobre el concepto de salud-enfermedad: descripción y explicación de la situación de salud. *Boletín Epidemiológico OPS*. v. 10, n. 4, 1990.

CEPAL/UNICEF. *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*. dez. 2010.

CINGOLANI, L. El estado líquido: discusiones sobre la volatilidad de las políticas públicas y evidencias de Argentina y Brasil (1995–2006). *América Latina Hoy*, v. 54, p. 43–68, 2010.

NOBRE, L. C. C. Trabalho de crianças e adolescentes: os desafios da intersectorialidade e o papel do Sistema Único de Saúde. *Ciência & Saude Coletiva*, v. 8, n. 4, p. 963–971, 2003.

FRANKLIN, R. N. et al. Trabalho precoce e riscos a saúde. *Adolescência Latino-americana*, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 80–89, 2001.

GALLO, A. La política espectáculo y el clientelismo político en América Latina. Las dos caras de un mismo fenómeno. *KAIRÓS*, Universidad Nacional de San Luis, año 10, n. 17, 2006.

IAIES, G. *Relación entre los jóvenes, la escuela secundaria y el mercado de trabajo*. Buenos Aires: Edita Centro de Estudios de Políticas Públicas, 2011.

INDEC. *Censo 2010. Resultados definitivos*. Gobierno Nacional Argentino, Buenos Aires, Disponível em: <http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos.asp>. Acesso em: 15 jul. 2012.

KRIEGER, M. Formulación y gestión de políticas públicas. In: KRIEGER, M. (Org.). *Estado, políticas y gestión pública*. Buenos Aires: Ed. Fundación Unión, 2009, p. 91–112.

KOHEN, J. *La problemática del trabajo infantil y docente en el contexto de las nuevas vulnerabilidades*. Tesis de doctorado, Universidad Nacional de Rosario, 2004.

LEZCANO, A. Trabajadores infantiles ¿quiénes fueron y quiénes son? *Revista Delito y Sociedad*, año 6, n. 9–10, 1997.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS. *Argentina 2012–2016: política y estrategia nacional de desarrollo y ordenamiento territorial*. Gobierno Nacional Argentino, Buenos Aires, 2011.

MONTES, N. *La información estadística disponible y la necesaria sobre la educación de jóvenes y adultos*. Buenos Aires: IDIE MERCOSUR/Instituto para el Desarrollo y la Innovación Educativa, 2009.

CARVALHO, I. M. M.; PEREIRA, Gilberto C. *Salvador: transformaciones en el orden urbano, metrópolis, territorio, cohesión social y gobernanza democrática*. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2014.

MUJICA, R. Z.; CÁRDENAS, U. C. Los tóxicos ambientales y su impacto en la salud de los niños [versión electrónica], *Revista Cubana Pediatría*, v. 79, n. 2, p. 1–12, 2007.

NOCETI, M. B. *Trabajo infantil y salud*. Estrategias de fortalecimiento interinstitucional en favor de la comunidad. Pluralidades. VI Jornadas Nacionales de Investigación Social de la Infancia y Adolescencia, la Convención de los Derechos del Niño y las Prácticas Sociales. Buenos Aires, Argentina. Universidad de Buenos Aires, 2006.

O'DONNELL, G. Delegative Democracy. *Journal of Democracy*. v. 5, n. 1, jan. 1994, p. 55–69.

PAZ, J.; PISELLI, C. Trabajo y educación de niñas, niños y adolescentes en América Latina y el Caribe. *Documentos de trabajo N° 6*, Instituto de Estudios Laborales y del Desarrollo Económico (Ielde), Salta, Argentina, Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de Salta (UNSa), 2010.

PEIRÓ; Claudia. La estrategia del Gobierno es generar un ejército de analfabetos funcionales con título secundario, *Infobae*, Buenos Aires, Argentina, 14/04/14. Disponível em: <http://www.infobae.com/2014/04/14/1557324-la-estrategia-del-gobierno-es->

generar-un-ejercito-anal-fabetos-funcionales-titulo-secundario?>. Acesso em: 19 mar. 2015.

PEIXOTO, J. P. Além da ideologia: uma perspectiva da trajetória da reforma do estado no Brasil. *Conexão Política*, v. 2, n. 2, p. 51–64, 2013.

PLAN FÉNIX. Argentina. *El derecho a la información: una vieja asignatura pendiente*, Facultad de Ciencias Económicas/UBA, Buenos Aires. 2012. Disponível em: <<http://www.argenpress.info/2012/02/argentina-el-derecho-la-informacion-una.html>>. Acesso em: 17 fev. 2012.

PLANO MUNICIPAL DE EDUCACIÓN 2010–2020. Todos por la educación en la ciudad educadora. Secretaría Municipal de Educación, Cultura, Deporte y Recreación, Salvador de Bahía, 2010.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCACION Y CULTURA, *Coordinador pedagógico: trazando caminos para su práctica educativa*. Municipio de Salvador de Bahía, 2008.

SILVA, M. A. *Trabajo infantil y salud: aportes a la construcción del conocimiento*. Saarbrücken, Germany: Editorial Académica Española, 2011.

_____. *Trabajo infantil en la ciudad de Corrientes: aspectos macro y micro sociales*. Tesis doctoral (Doctorado en Ciencias Sociales). Facultad de Sociales, Universidad de Buenos Aires, CABA, 2012.

_____. Inclusión digital y trabajo infanto-juvenil: Argentina y Brasil. In: HETKOWSKI, T. M. et al. *Tecnologías y Prácticas Educativas Educativas*. Salvador de Bahía, Geotecnología, Educación y Contemporaneidad – GEOTEC de la Universidad del Estado de Bahía, 2016.

SILVA, P.; SILVA, I. M. B.; BRASILEIRO, M. E. Pesquisas científicas relacionadas à atuação do Enfermeiro frente ao trabalho infantil. *Revista Eletrônica de Enfermagem do Centro de Estudos de Enfermagem e Nutrição* [serial online] p. 1–16, v. 1, n. 1, jan.–jul. 2010.

UNICEF. *La educación en cifras: indicadores seleccionados para la caracterización del sistema educativo*. Corrientes: UNICEF, 2011.

_____. *El papel de los municipios en la inversión pública social en la infancia y adolescência*. Buenos Aires: Argentina, 2010.

DEMOCRACIA ASSOCIATIVA: O PAPEL DA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO ITARARAÉ (THE-PI) NA CONSTRUÇÃO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO POPULAR

ASSOCIATIVE DEMOCRACY: THE ROLE OF THE ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO ITARARAÉ (THE-PI) IN THE MAKING AND IMPLEMENTATION OF THE POPULAR BUDGET

Cícero Rodrigues dos Santos*

Olívia Cristina Perez†

Resumo: O presente estudo investiga o papel das associações de moradores dentro do processo de elaboração e execução do Orçamento Popular de Teresina (OPT). O referencial teórico versa sobre a Democracia Associativa e o Orçamento Participativo. Através da apresentação dos dados publicados pela Prefeitura Municipal de Teresina relativos às entidades comunitárias cadastradas para participarem do OPT, identificou-se a presença de uma grande maioria das associações, quando comparadas ao número de outras entidades, tais como clube de mães, grêmios estudantis, conselhos comunitários, federações, dentre outras. Constatado tal fato, foi realizada uma investigação qualitativa, através do uso de entrevistas com pessoas que participam da entidade Associação de Moradores do Itararé- AMI. As principais conclusões apontam que as associações exercem grande poder de influência dentro do processo de negociação das propostas para o OPT devido à sua grande quantidade e protagonismo na participação e na deliberação.

Palavras-chave: Democracia. Democracia associativa. Orçamento participativo. Orçamento popular.

Abstract: The present study investigates the role of neighborhood associations within the process of elaboration and execution of the Popular Budget of Teresina (OPT). It analyzes the relationship between Associative Democracy theories and practices and characteristics of the Participatory Budget. Through the presentation of data published by the Municipality of Teresina regarding the community entities registered to participate in the OPT, the presence of a large majority of associations was identified when compared to the number of other entities.

* Mestrando em Ciência Política do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí – PPGCP-UFPI. Professor de Filosofia do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI).

† Doutora em Ciência Política e mestre em Sociologia, ambos pela USP; especialista em Tecnologia, Formação de Professores e Sociedade pela UNIFEI; e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí – PPGCP-UFPI.

It also highlights the large number of neighborhood associations in relation to other types of associations as well as other community entities. Through a qualitative investigation, carried out through the use of interviews that value information provided by people who participate in the entity, focused on the case of the AMI (Neighborhood Association of Itararé). The main conclusions are that associations have a great influence in the process of negotiating the proposals for the OPT due to their large quantity, and that neighborhood associations, besides electing proposals and representatives for the OPT, play the role of space of discussion, participation and deliberation.

Keywords: Democracy. Associative democracy. Participatory budget. Popular budget.

Introdução

O início do século XXI, como consequência das profundas mudanças ocorridas nas formas de ver a democracia no final do século XX, traz em seu bojo a consolidação das críticas lançadas às chamadas teorias “realistas” da democracia, em que se destacam a teoria do elitismo competitivo de Schumpeter (1961) e o modelo pluralista de Robert Dahl (2006). Na concepção de Held (1987), ao tempo em que o elitismo de Schumpeter traz como foco discursivo a concentração de poder nas mãos das elites políticas, a teoria pluralista enfatiza a ação dos grupos de interesses no processo de busca e aquisição do poder através da competição eleitoral. Como alternativas a esses modelos, aumentam as discussões em torno de três novos modelos teóricos da democracia, que alargam os espaços políticos, ampliam a quantidade de atores e fazem emergir novos sentidos da política (LÜCHMANN, 2012). São eles: Democracia Participativa, Democracia Deliberativa e Democracia Associativa.

No Brasil, a partir da segunda metade da década de 1980, quando os temas da redemocratização e da participação ganhavam corpo e novas coalizões políticas assumem prefeituras, de modo especial as das capitais, emergem novas iniciativas de governos municipais para tornar os mecanismos da administração pública acessíveis a controles democráticos, via instrumentos de partilha de poder (DAGNINO, 2004). O movimento pela democratização dos aparelhos do Estado conduz à inclusão no texto da Constituição Brasileira de 1988 vários dispositivos que contemplam a adoção de mecanismos de gestão participativa no processo decisório. Lima e Sousa (2010) afirmam que na esteira desse debate emergem, em âmbito local, distintos mecanismos, propondo fomentar a horizontalização das relações entre Estado e sociedade. Considerado por estudiosos como um mecanismo de corte original por produzir atores da sociedade civil nas deliberações sobre a distribuição de recursos públicos (AVRITZER, 2002), o Orçamento Participativo (OP) é um arranjo participativo que merece destaque e reúne elementos de participação, deliberação e associação.

Uma das primeiras experiências de implantação e execução do Orçamento Participativo aconteceu em Porto Alegre – RS, no ano de 1989, com o prefeito Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT). Desde então, o Orçamento Participativo ganhou projeção nacional, expandindo-se durante a década de 1990 para outros municípios (LIMA; SOUSA, 2010). Seguindo esse itinerário, no dia 15 de março de 1997 no Centro de Convenções, acontece a assinatura

do Decreto e lançamento do processo denominado Orçamento Popular de Teresina – OPT (BARROS, 2004, p. 114). Segundo esta autora, a fala pública das lideranças tratou de afirmar que a participação popular na elaboração do Orçamento Público era uma antiga reivindicação dos movimentos populares.

O orçamento participativo, sem dúvida representa um dos principais instrumentos da viabilização dos exercícios dos direitos de cidadania, capaz de promover a descentralização das políticas públicas, transparência administrativa, controle social do poder público e eleição coletiva das prioridades dos movimentos públicos. [...] Não é possível viabilizar a participação popular por força de decreto. As experiências têm mostrado que a participação se dá dentro de um processo que requer planejamento, respeito às organizações e suas dinâmicas de mobilização (FAMCC, 1997).

O *Documento à comissão executiva do orçamento popular de Teresina*, elaborado pela Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários de Teresina (FAMCC-PI), do ano de 1997, além de destacar o caráter democrático do Orçamento Participativo, que em Teresina recebe o nome de Orçamento Popular, coloca em ênfase a inter-relação entre participação, deliberação e associação. Segundo Lüchmann (2012), essas três atitudes políticas estão contempladas e imbricadas dentro das práticas associativas. É dentro da discussão a respeito da “Democracia Associativa” que o presente trabalho objetiva entender o papel das associações de moradores de Teresina no processo de elaboração e execução do orçamento da cidade.

Para colher as informações foram feitas entrevistas qualitativas, filmadas e gravadas, realizadas no período compreendido entre maio e junho de 2017. Além disso, lançou-se mão também de documentos escritos fornecidos pelos órgãos envolvidos na pesquisa como a Secretaria Municipal de Planejamento de Teresina, Piauí - SEMPLAN, Prefeitura Municipal de Teresina, Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários do Piauí FAMMC e pela Associação de Moradores do Itararé - AMI.

Apesar de o Orçamento Participativo ter suscitado muitos estudos e pesquisas empíricas, que examinam o seu potencial como instrumento de democratização da gestão pública, não se tem notícias de um número significativo de trabalhos acadêmicos tratando do papel específico de cada um dos atores sociais dentro do processo de elaboração e execução dessa política. É por isso que neste trabalho visamos ao entendimento a respeito do papel das associações de moradores, através do estudo de caso da AMI.

No que se refere ao *locus* da pesquisa, ele se justifica pelo fato de a Associação de Moradores do Itararé - AMI estar situada na região do Grande Dirceu, bairro que representa uma parte significativa da população de Teresina-PI¹, constituído de diversificadas classes sociais e componente da regional sudeste, região que conta com mais de 70 entidades cadastradas no processo de elaboração e execução do orçamento popular de Teresina, sendo a sua grande maioria

¹ Dados do *Perfil dos bairros* traçado e publicados pela Prefeitura Municipal de Teresina em 2014, mostravam que esta era uma das regiões mais populosas de Teresina. Sua população, na época, correspondia a 5,0% da população total de Teresina, que era de aproximadamente 800.000 habitantes.

formada de associações de moradores, de acordo com os cadastros da Secretaria Municipal de Planejamento de Teresina - SEMPLAN.

1 Democracia Associativa e o Orçamento Participativo

A Democracia Associativa assume enfaticamente o papel das associações no processo de aprofundamento e ampliação da democracia. De maneira geral, seus autores consideram o papel central das associações como sujeitos da participação política. Os argumentos para a defesa deste modelo apoiam-se na tese de que nos “antigos” modelos há uma debilidade teórica para lidar com as mudanças societais e no reconhecimento de que os repertórios, os espaços e as instituições políticas estabelecidas não atendem aos novos desafios do mundo contemporâneo (BADER, 2001). Nessa linha, Hirst (1994) destaca que em uma sociedade caracterizada pela pluralização dos grupos e a extensão da individualização, que influenciam as demandas pela provisão de serviços públicos, a democracia associativa é a única doutrina política bem adaptada para lidar com os problemas da *accountability* democrática em uma sociedade culturalmente diversificada. Ela permitiria a reconstrução e a transformação das divisões entre Estado e sociedade, além de promover a governança democrática nos âmbitos público e privado, contribuindo para a eficiência organizacional.

Cohen e Rogers (1995) apontam quatro funções preenchidas pelas associações que justificam a importância da democracia associativa: 1) elas são recursos imprescindíveis de produção e de oferta de informações centrais para a clarificação das deliberações e decisões políticas; 2) proporcionam oportunidades de explicitação de vozes e demandas aos indivíduos e setores com menos recursos e poder, excluídos da representação política eleitoral de base territorial; 3) podem funcionar como escolas de democracia, desenvolvendo virtudes cívicas, competências políticas e autoconfiança, promovendo o valor do reconhecimento das normas democráticas; e 4) as associações são centrais para a conformação de uma governança alternativa. Esses autores entendem que a democracia associativa requer um papel ativo das associações, participando diretamente nos espaços e instituições voltados para a formulação das políticas, a coordenação das atividades econômicas e o revigoramento e a administração das políticas públicas (COHEN; ROGERS, 1995, p. 55).

Lüchmann (2012), depois de analisar as três vertentes teóricas (democracia participativa, democracia deliberativa e democracia associativa), conclui que apesar das diferenças e especificidades, todas elas questionam os limites da democracia liberal e buscam ampliar os sujeitos e os espaços da participação e da deliberação, reconhecendo por variados argumentos o papel democrático das associações. No que concerne, especificamente, à visão dos pensadores da democracia representativa, a autora destaca:

[...] o principal argumento acerca da importância democrática das associações está ancorado em tese de que as associações são instrumentos que qualificam a participação direta dos cidadãos, verdadeira essência democrática. Além de outros efeitos democráticos, as associações contribuem para a criação de espaços de participação e empoderam os indivíduos

para uma participação mais ativa e qualificada junto às instituições participativas (LUCHMAN, 2012, p. 75).

Em relação aos teóricos da vertente da democracia deliberativa, a autora afirma que o papel de destaque dado às associações está diretamente ligado à ideia de esfera pública. É nessa perspectiva que pensa Young (1995) ao defender um modelo descentrado de sociedade caracterizado pela constituição de variados lugares, instituições e práticas de ação e comunicação pública. Para Young (1995), deve-se destacar também os processos de discussão, organização e participação das associações na sociedade civil na esfera pública.

Para todos esses autores, as associações e os movimentos sociais ocupam um lugar central no conceito de sociedade civil, fundamento imprescindível no processo democrático. Isso significa dizer que a ampliação e o aprofundamento da democracia dependem da articulação, mesmo com a presença de tensões entre os pressupostos da participação, da deliberação e da associação. Toda essa ideia de inter-relação ocupa espaço na ideia de “ecologia democrática das associações”. Warren (2001) reconhece a importância de diferentes atores e instituições, em conjunto, o que constitui uma complexidade de práticas e orientações políticas e sociais. Assim, diferentes tipos de associações podem provocar diferentes efeitos democráticos, permitindo um olhar mais amplo para as diversas possibilidades e práticas associativas.

A contribuição dos diversos autores serve para despertar reflexão a respeito do lugar que a discussão envolvendo a Democracia Associativa ocupa atualmente dentro da Ciência Política. Percebe-se que dentro de uma sociedade diversificada, as associações podem ampliar os espaços, multiplicar os atores e modificar as formas de participação, bem como melhorar a qualidade da deliberação, possibilitando ao cidadão ter a sua atitude individual valorizada no processo de participação e deliberação, ao mesmo tempo que contribui para a construção do bem comum.

O advento do Orçamento participativo no Brasil abre espaços para que as associações realmente desempenhem papel de destaque nas arenas democráticas.

O público, potencialmente dirigente do OP, é geralmente constituído por organizações comunitárias e associações de moradores, entidades sindicais, entidades religiosas, movimento de saúde, movimento de educação, entidades assistenciais, movimentos de moradia, ONG's, entidades empresariais, movimento por creche, movimento de transporte, movimento por saneamento, universidades, entidades federativas e organizações rurais (BARROS, 2004, p. 105).

Desde sua implementação, o Orçamento Participativo preconiza a participação efetiva dos movimentos sociais, dentre eles as associações. No Brasil, as associações surgem como espaço para a democratização da informação, destinada a ser um ambiente para propiciar a participação da sociedade civil no debate público de situações nacionais e do cotidiano local dos grupos envolvidos (POZZER, 2010). Muitos são os tipos de associação da sociedade civil de Teresina e variadas são as formas de participação política. Dentre elas estão as associações de moradores. E, como se observa acima, elas têm ou deveriam ter papel importante no processo de consolidação do Orçamento Participativo.

2 A presença das Associações no orçamento popular de Teresina

A implementação do Programa do Orçamento Popular de Teresina já traz em sua origem a contribuição das diversas entidades comunitárias. Como aponta Barros (2004), a assinatura, em 1997, do Decreto-lei que colocou em vigência este programa contou com uma forte presença de representantes das associações do município. Essa participação é cada vez marcante. Das entidades cadastradas no processo de discussão do orçamento a grande maioria é constituída de associações. Um documento intitulado “Orçamento Popular 2014/2015 – você faz Teresina melhor”, elaborado e distribuído pela prefeitura de Teresina, nos fornece informações sobre as etapas do orçamento popular e mostra a grande presença, em números, dessas organizações civis teresinenses.

Quadro 1: Etapas do Orçamento Popular de Teresina – 2014/2015

Etapas	Quem participa	Objetivo
1ª Etapa: Cadastramento das entidades comunitárias.	Todas as entidades comunitárias que desejam participar do processo do orçamento popular.	Cadastrar as entidades comunitárias para a efetiva participação nas demais etapas.
2ª Etapa: Assembleias Zonais.	Todos os moradores das zonas urbanas e rurais, maiores de 16 (dezesesseis) anos, através das entidades civis organizadas.	Escolher 01 (um) representante e até 03 (três) propostas.
3ª Etapa: Fóruns Zonais.	Presidentes de entidades, representantes/suplentes e demais membros das entidades comunitárias.	Eleger 50 propostas e 10 conselheiros para cada zona urbana, 20 propostas e 05 conselheiros para cada zona rural.
4ª Etapa: Conselho municipal do Orçamento Popular.	Todos os conselheiros eleitos (representantes do movimento popular dos poderes executivos e representantes das comunidades).	Propor fiscalizar e deliberar sobre matérias referentes ao orçamento popular.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados dispostos na cartilha “Orçamento Popular de Teresina 2014/2015 – Você faz Teresina Melhor”, p. 7-11.

Para efeitos da presente pesquisa, é de suma importância, neste momento, a primeira etapa, que trata do cadastramento das entidades comunitárias. De acordo com cartilha do Orçamento Popular 2014/2015, das 607 entidades cadastradas aptas a participar do processo, 441 delas, isto é, aproximadamente 72,65%, inscreveram-se com a denominação de associações. Dentre estas, 269 denominavam-se clara e especificamente “associações de moradores, o que representa, aproximadamente, 61% de todas as associações cadastradas e, 44,31% do total geral de todas as 607 entidades cadastradas. Estes números somam todas as entidades comunitárias constituídas de 4 (quatro) regionais urbanas: leste, sudeste, sul e centro norte; e 4 (quatro) zonas rurais: rural leste, rural sul, rural sudeste e rural norte.

Os quadros seguintes mostram a distribuição das entidades cadastradas e suas quantidades percentuais classificadas nos seus mais variados tipos. Essa classificação foi feita a partir dos nomes oficiais com os quais as entidades se cadastraram junto à Prefeitura Municipal de Teresina. Para agrupá-las, usou-se o critério das proximidades de suas denominações e objetivos. Assim, se tínhamos o “Grupo de Mães” e “Clube de mães” na Cartilha do Orçamento produzida pela prefeitura, aqui os dispusemos em um só campo de forma que possa contemplar os dois cadastros. Em alguns campos aparecem as denominações “Outras associações” e/ou “Outras entidades” para contemplarmos o cadastro de entidades que respondem por nomenclaturas muito específicas ou particulares como, por exemplo, “Associação de Assistência Social o Bom Samaritano”, “Grupo Cause Mudança” e “Instituto Antônio Nonato”. Todavia, sempre que o nome da entidade deixar claro o seguimento social que representa, mesmo que seja apenas 1 (uma) entidade cadastrada naquela zona, optou-se por manter o registro de seu cadastro. Dessa forma, se tivermos, por exemplo, Grêmio da Escola “Júlia Nunes”, mesmo que seja apenas uma unidade inscrita, manteremos o registro aqui como “Grêmio” e em seguida anotamos sua quantidades 01.

Quadro 2: Entidades cadastradas no orçamento popular 2014/2015 por regionais urbanas.

Regional Leste		
Tipos de Entidades	Quantidades	%²
Associações de moradores	53	68,52
Associações comunitárias	17	
Associações de mulheres	04	
Clube de mães	07	31,48
Conselhos comunitários	14	
Centros comunitários, esportivos e recreativos	05	
União de entidades	03	
Fundações	03	
Outras entidades	02	
Total das entidades cadastradas	108	
Regional Sudeste		
Tipos de Entidades	Quantidades	%
Associações de moradores	44	69,23
Associações comunitárias	07	
Associações de mulheres	01	
Associações de mães	01	
Associação da união de barraqueiros	01	
Clube de mães	03	30,77
Conselhos comunitários	10	
Centros comunitários, esportivos e recreativos	04	
União de entidades	01	
Fundações	03	
Grupos de idosos	01	
Projeto comunitário	01	
Grêmio	01	
Total das entidades cadastradas	78	100

Regional Sul		
Tipos de Entidades	Quantidades	%
Associações de moradores	74	73,29
Associações comunitárias	17	
Associações de mulheres	05	
Associações desportivas	02	
Associação beneficente	01	
Outras associações	08	
Grupos ou clubes de mães	03	26,71
Conselhos comunitários	18	
Centros comunitários, esportivos e recreativos	07	
Federações	04	
Grémio	01	
Outras entidades	06	
Total das entidades cadastradas	146	100

Regional Centro/Norte		
Tipos de Entidades	Quantidades	%
Associações de moradores	49	68,11
Associações comunitárias	10	
Associações de mulheres	08	
Associações de mães	04	
Associações de horticultores e vazenteiros	04	
Associações beneficentes	03	
Associações de produtores	02	
Associações de pais, mestres e amigos	03	
Associações de jovens	02	
Associações de fiéis	02	
Associações desportivas	02	
Associações culturais e sociais	02	
Associações de desenvolvimento	02	
Associação de condutores de veículos de tração animal	01	
Clube de mães	08	31,89
Conselhos comunitários	14	
Centros comunitários, esportivos e recreativos	05	
União de entidades e/ou sindicatos	03	
Clube ou grupos de idosos	02	
Paróquias	02	

Continua na próxima página

² Todos os resultados percentuais neste texto são aproximados e arredondados de acordo com o método estatístico.

Tipos de Entidades	Quantidades	%
Federações	02	
Outras entidades ou grupos (institutos, projetos, de promoção da cidadania, LGBT, comissão organizadora de festejos, fraternidade terapêutica)	08	
Total das entidades cadastradas	138	100

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados dispostos na cartilha “Orçamento Popular de Teresina 2014/2015 – Você faz Teresina Melhor”, p. 16-32.

Dentre outros dados, destaca-se no quadro acima a grande diferença na porcentagem correspondente aos vários tipos de associações em relação às outras entidades cadastradas. Estão listados, por exemplo, 14 (quatorze) tipos de associações na região centro/norte, totalizando 68,11% das entidades aptas a participar do processo do orçamento naquela região, um número bastante significativo.

Quadro 3: Entidades cadastradas no Orçamento Popular de Teresina 2014/2015 por zonas rurais

Zona rural Leste		
Tipos de Entidades	Quantidades	%
Associações de Moradores	24	79,36
Associações comunitárias	03	
Associações de Mulheres	02	
Associações de produtores	21	
Clube de mães	03	20,64
Conselhos Comunitários	07	
Outras entidades	03	
Total das entidades cadastradas	63	100
Zona rural Sudeste		
Tipos de Entidades	Quantidades	%
Associações de Moradores	08	91,66
Associações Comunitárias	03	
Associações de pequenos produtores	06	
Associações de trabalhadores rurais	05	
Cooperativa	01	8,34
Conselhos Comunitário	01	
Total das entidades cadastradas	24	100
Zona rural Sul		
Tipos de Entidades	Quantidades	%
Associações de Moradores	05	68,18
Associações comunitárias	06	
Associação de Mulheres	01	
Associações de produtores	03	
Conselhos Comunitários	02	31,82
Centros comunitários, esportivos e recreativos	03	
Centro religioso	01	
Grupo de idoso	01	
Total das entidades cadastradas	22	

Zona rural Norte		
Tipos de Entidades	Quantidades	%
Associações de Moradores	12	89,28
Associações comunitárias	09	
Associações de produtores	04	
Conselhos Comunitários	03	10,72
Total das entidades cadastradas	28	100

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados dispostos na cartilha “Orçamento Popular de Teresina 2014/2015 – Você faz Teresina Melhor”, p. 32-38.

Novamente, deve-se observar a larga diferença da porcentagem de associações cadastradas em relação às outras entidades, com ênfase especial à zona rural sudeste em que 91,66% das entidades são associações enquanto as demais correspondem somente a 8,34%, totalizando apenas duas entidades. Significa dizer que, pelo menos nas etapas em que as entidades comunitárias efetivamente participam do Orçamento popular de Teresina, são elas, as associações, que têm ampla maioria de votos e, por consequência, um grande poder de barganha nas negociações quanto às propostas a serem discutidas e as eleições de representantes nesta região. Não só na região sudeste, mas também em todas as outras zonas rurais a quantidade de associações suplanta em muito as outras entidades, repetindo o que acontece no caso das entidades comunitárias urbanas visto anteriormente.

A segunda etapa do orçamento popular de Teresina, de acordo com o Quadro 1 acima, é constituída pelas assembleias zonais em que participam todos os moradores das zonas urbanas e rurais maiores de 16 (dezesseis) anos através das entidades civis organizadas, com o objetivo de escolher 01 (um) representante, 01 (um) suplente e até três propostas (obras ou serviços).

São reuniões organizadas por entidades comunitárias, cadastradas na assessoria do Orçamento Popular – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação/SEMDUH. [...]. Somente após o cadastramento, tais entidades poderão agendar suas assembleias, o presidente da assembleia marcará o dia, a hora e o local da assembleia, obedecendo aos prazos e à agenda determinada pela SEMDUH³ – OP (TERESINA, 2014).

Nessas assembleias, os cidadãos que desejarem ser representantes deverão procurar a entidade mais próxima, participar do evento e, então, candidatar-se. Uma vez escolhidos, representantes e suplentes deverão comparecer à assessoria do Orçamento Popular (OP) para preenchimento de cadastro e assegurar sua participação nos fóruns zonais.

3 O papel das associações de moradores – o caso da AMI

Os dados quantitativos acima mostram a força e a importância das associações frente ao orçamento popular de Teresina. No entanto, nosso problema persiste: qual o papel das associações de moradores na elaboração e na execução do orçamento popular de Teresina? Já

³ Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (de Teresina-PI) – Orçamento Popular.

ficou claro que uma das funções das entidades cadastradas é eleger, cada uma, um representante para as assembleias zonais e três propostas de obras e serviços. Esses representantes e propostas participarão da terceira etapa (os fóruns zonais) em que serão eleitos 60 propostas e 10 conselheiros para cada zona. A julgar pela quantidade de associações listadas acima, presume-se que essas entidades tenham grande força de barganha para encampar suas propostas e a candidatura de seus representantes, o que poderá incidir inclusive na indicação de seus representantes para a quarta etapa, o Conselho Municipal do Orçamento Popular (COMOP), constituído por conselheiros eleitos (representantes do movimento popular, dos poderes Executivo e Legislativo e representantes das comunidades), cujo objetivo é propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias referentes ao Orçamento Popular.

Por questões metodológicas e pela natureza deste trabalho, a presente pesquisa se concentrará agora em analisar especificamente o seu objeto de estudo, destacando as associações de moradores urbanas procurando entender o seu verdadeiro papel em todo esse processo. Também, pelos mesmos motivos, se dedicará ao entendimento de como uma associação de moradores participa das segunda e terceira etapas do orçamento popular. Para tanto, escolheu-se uma associação, no caso a Associação dos Moradores do Itararé – AMI, e procurou-se ouvir componentes de sua diretoria e representantes da comunidade como professores, guardas municipais e comerciantes, dentre outros, além de vereadores ligados à associação e que participam dos eventos realizados por ela. Ao todo foram dez pessoas que forneceram informações relevantes.

A AMI situa-se na regional sudeste, que, embora não detenha a maior quantidade em números cardinais de associações de moradores, é a que tem a maior porcentagem proporcional dentre todas as regiões urbanas e zonas rurais. São 53 associações de um total de 78 entidades. Desse montante, são 44 associações de moradores, o que representa 81,48% das associações e 56,41% de todas as entidades cadastradas nessa regional. Esse é um dos motivos para a escolha da AMI, representando as associações de moradores, para ser analisada. Na maioria das outras regiões, como pode ser observado nos quadros acima, as associações, em especial as de moradores, também representam o maior número de entidades⁴. A escolha da AMI justifica-se também por sua posição geográfica, pois situa-se no centro do principal bairro da regional sudeste, respondendo a uma área que antigamente denominava-se de o Grande Itararé e que agora corresponde ao Grande Dirceu Arcoverde, especificamente as áreas do Dirceu I e do Dirceu II (Revista AMI, 1999). De acordo com o perfil dos bairros traçados e publicados pela Prefeitura Municipal de Teresina em 2014, esta região é uma das áreas mais populosas de Teresina com uma densidade demográfica de 107,90 habitantes por hectare, tendo uma área de 3,47 Km², correspondendo a 347 hectares. Sua população corresponde aproximadamente a 5,0% da população total de Teresina e é constituída de diversas classes sociais, predominando as classes média, média-baixa e baixa, com renda média mensal entre R\$ 1.200,00 e R\$ 1.500,00 (TERESINA, 2014).

A AMI foi fundada no dia 16 de dezembro com a finalidade de junto com os moradores

⁴ O número percentual de associações de moradores nesta regional é maior do que a soma do número dos outros tipos de associações e o número dos outros tipos de entidades nela cadastradas.

e elevar o Itararé a um patamar diferenciado nas lutas pelos direitos mais básicos⁵. Ao longo de sua história, a AMI esteve envolvida com todas as grandes conquistas da região do grande Itararé e Grande Dirceu. Através de sua participação no orçamento popular ela tem ampliado essas conquistas, uma vez que participa desde o primeiro momento desse programa⁶. Ao ouvir os diferentes membros da AMI foi possível elaborar um quadro demonstrativo de suas principais conquistas, bem como de algumas que ainda são pretendidas.

Quadro 4: Algumas conquistas da Associação de Moradores do Itararé (AMI) junto à comunidade do bairro Dirceu Arcoverde - Teresina-PI

As primeiras conquistas, logo de sua fundação	As mais recentes, inclusive a partir de sua participação no OPT	Pretendidas
Melhorias no fornecimento de energia	Instalação do Campus da Universidade Estadual do Piauí	Construção e ativação de um cartório na região
Melhorias no fornecimento de água	Instalação de uma UPA (Unidade de Pronto Atendimento) no bairro Renascença	
Melhorias nas condições de transporte público	Construção de Campo de Futebol	
Melhorias nas condições do Pronto Socorro do Dirceu II	Construção de passeio de cooper	Instalação e ativação de uma agência do INSS
Melhoria nas condições de telefonia	Construção, inauguração e ativação do Teatro João Paulo II	
Instalações de bancos	Melhoria em mercados públicos	
Instalações de agências da Cepisa e da Agespisa	Reformas de Avenidas	Melhorias nas condições de mobilidade urbana
Instalação de hortas comunitárias	Reformas de ginásios poliesportivos	

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados da Revista AMI (1999) e depoimento dos entrevistados.

O quadro acima mostra que as melhorias para o bairro buscadas pelas ações da AMI junto à comunidade abrangem vários aspectos da vida urbana essenciais à comunidade: transporte, mobilidade urbana, produção, saúde, desporto, assistência social, cultura. Também no âmbito da educação, a associação já teve atuação ativa, chegando, inclusive, a manter por algum tempo um cursinho pré-vestibular, que possibilitou o acesso de muitos alunos do bairro aos principais centros de ensino superior da cidade como UESPI, UFPI e IFPI⁷. Tendo ciência de todas essas ações por parte da AMI, a presente pesquisa procurou voltar-se, por fim, à investigação do papel adicional dessa associação junto ao orçamento participativo, além do cadastramento e da eleição

⁵ Baseado no depoimento de M. C. M. P., atual presidente da AMI em entrevista concedida a Cícero Rodrigues dos Santos no dia 09 de junho de 2017.

⁶ Baseado no depoimento de A. de S. C., ex-presidente da AMI (Associação dos Moradores do Itararé) e atual delegada do OPT representando a FAMEPI (Federação das Associações de Moradores do Piauí), em entrevista concedida a Cícero Rodrigues dos Santos no dia 09 de junho de 2017.

⁷ Baseado no depoimento de M. C. M. P., atual presidente da AMI em entrevista concedida a Cícero Rodrigues dos Santos no dia 09 de junho de 2017.

de representantes e propostas para o orçamento popular de Teresina. Aplicou-se um questionário com dez questões e a realização de entrevistas filmadas e gravadas que procuram dar conta de outras atividades da associação no decorrer da elaboração e da execução do orçamento popular.

A investigação procurou saber, por exemplo que eventos ligados ao orçamento participativo são realizados pela entidade, quais seus objetivos, se há algum tipo de exigência para com aqueles que se candidatam a representante, como são eleitas as propostas e como se dá a negociação para a eleição de ambos. Tudo isso no intuito de dar-se conta da hipótese inicial desta investigação de que, dada a necessidade de participação das Associações de Moradores no processo de elaboração e execução do Orçamento Popular de Teresina, o papel dessas associações se configura na realização de reuniões de treinamento dos seus membros, na indicação e eleição de representantes para a COP (Comissão do Orçamento Popular), bem como de mecanismos para a fiscalização de realização dos projetos deliberados. O quadro abaixo destaca as principais descobertas a respeito.

Quadro 5: Ações geralmente realizadas pela Associação de Moradores do Itararé (AMI) dentro do processo de elaboração e execução do Orçamento Popular de Teresina Piauí (OPT)

NATUREZA DA AÇÃO⁸	OBJETIVO	COMO SE REALIZA
Reuniões com a comunidade antes da plenária do orçamento popular.	Informar a comunidade sobre a importância e os procedimentos o OPT.	Anúncios através de carros de som e meios de comunicação e reunião na sede da associação.
Plenária do orçamento popular.	Discutir a eleição das três proposta e do representante da entidade na assembleia zonal.	São lançadas as candidaturas e eleitos os representantes da entidade para a assembleia zonal; apresenta-se, discute-se vota-se as três propostas da entidade para a assembleia zonal.
Reuniões anteriores à assembleia zonal.	Discutir e negociar junto a outros representantes de outras entidades estratégias para a eleição dos representantes e das propostas da zona.	Através de encontros agendados e dialogados em que os representantes das várias entidades da zona podem “barganhar” suas propostas antes da assembleia zonal.
Participação na assembleia zonal.	Eleger um representante e 03 (três propostas) para os fóruns zonais.	Discute-se todas as propostas de todas as entidades da zona presentes, bem como apresenta-se os candidatos a representantes destas zonas; elege-se as propostas e os representantes.
Ação de fiscalização de execução das propostas eleitas no orçamento participativo.	Fiscalizar a execução das obras eleitas nos fóruns zonais do OPT.	Geralmente, o delegado ou um representante da associação procura saber junto aos órgãos responsáveis sobre o andamento das propostas; havendo estranheza quanto à forma da execução das propostas pode-se convocar audiências públicas.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações dos entrevistados.

⁸ Estas são as ações mais comuns realizadas pela AMI em todo e qualquer processo de elaboração e execução do

Esse quadro mostra, de forma resumida, as principais atividades desenvolvidas pela AMI, visando à participação efetiva no orçamento popular de Teresina. Outras são realizadas, mas essas são as principais que a presente pesquisa conseguiu identificar. Vale destacar o uso da negociação ou barganha quando da discussão das propostas ou da eleição dos representantes zonais que poderão compor o conjunto das propostas e dos conselheiros que serão eleitos no fórum zonal e que poderão participar do COMOP, respectivamente, terceira e quarta fases do OPT. Chama a atenção também o fato de que, para ser eleito representante/delegado do orçamento popular, o candidato não necessita ser associado à entidade cadastrada nem recebe treinamento específico para exercer a função. Basta que compareça à assembleia zonal, conheça a realidade e as necessidades do seu bairro, saiba defender suas propostas e convencer os demais participantes da assembleia para que receba os votos necessários para sua eleição.⁹

Além do uso da barganha como estratégia, vale destacar o uso de audiências públicas que podem ser sugeridas por qualquer cidadão junto à AMI e, esta, uma vez provocada, encaminha à câmara de vereadores a solicitação¹⁰. Geralmente, essas audiências visam a discutir o porquê de algumas propostas eleitas não estarem sendo executadas ou a existência de problemas na execução de outras. Como exemplo, cita-se a audiência realizada no dia 2 de junho de 2017, às 15h, na sede da associação. Na ocasião, discutiu-se o problema da mobilidade urbana provocado pelo fechamento de alguns cruzamentos da Avenida Principal que divide os bairros Dirceu I e Dirceu II. O evento contou com a participação de vereadores, representantes da AMI, do ministério público, da procuradoria do Estado, da OAB¹¹, da Companhia metroviária, da SDU¹² sudeste, dentre outros.

É importante destacar também que a AMI e nenhuma associação de moradores ou qualquer outra entidade cadastrada no OPT e que dele participa têm autonomia para optar sobre o montante final de recursos a serem utilizados nas obras que serão geradas a partir das propostas eleitas nesse processo. A prefeitura apresenta o cálculo do montante destinado a cada obra do orçamento e as entidades têm que adequar suas propostas a esse cálculo. Por isso o representante de cada zona deve ser alguém que tem bastante conhecimento sobre os custos dos materiais a serem utilizados nas obras de realização das propostas que apresenta: “se se vai pedir um metro de calçamento, já se vai sabendo qual o valor de um metro de calçamento; se se vai pedir asfalto, já vamos sabendo o preço de um metro de asfalto”.¹³

Atualmente, a AMI não conta com nenhum representante no COMOP (Conselho Municipal do Orçamento popular) porque na última assembleia zonal que houve para eleição dos componentes deste conselho e das propostas ela apoiou representantes de outras entidades

Orçamento Participativo ao longo dos anos que participa deste programa.

⁹ Baseado no depoimento de A. de S. C., ex-presidente da AMI (Associação dos Moradores do Itararé) e atual delegada do OPT, representando a FAMEPI (Federação das Associações de Moradores do Piauí), em entrevista concedida a Cícero Rodrigues dos Santos, no dia 09 de junho de 2017.

¹⁰ Baseado no depoimento de R.M., ex-presidente da AMI por quatro mandatos e atual assessor jurídico dessa instituição, em entrevista concedida a Cícero Rodrigues dos Santos, em 09 de junho de 2017.

¹¹ Ordem dos Advogados do Brasil – seção Piauí.

¹² Superintendência de Desenvolvimento Urbano, zona sudeste de Teresina-PI

¹³ Baseado no depoimento de A. de S. C., ex-presidente da AMI (Associação dos Moradores do Itararé) e atual delegada do OPT representando a FAMEPI (Federação das Associações de Moradores do Piauí), em entrevista concedida a Cícero Rodrigues dos Santos no dia 09 de junho de 2017.

de sua zona, recebendo em troca a aprovação e inclusão de algumas de suas propostas no programa do orçamento popular de 2014-2015 e 2015-2016. Devido a problemas de logística da prefeitura o orçamento popular de 2016-2017 não aconteceu em todo o seu itinerário como deveria ser de acordo com o Quadro 1 deste texto, não havendo inclusive a eleição de novos delegados/representantes do OPT. Por isso, a maioria das informações que utilizamos aqui foram retiradas da Cartilha do Orçamento Popular 2014/2015.

Quadro 6: Últimas propostas aprovadas na plenária do Orçamento Popular da AMI¹⁴

Propostas referentes ao OPT 2014/2015	Propostas referentes ao OPT 2015/2016
1. Colocação de Alambrado no Campo de Futebol Carlos Lima no Dirceu Arcoverde II.	1. Construção de arquibancada e vestuário no Campo de Futebol Carlos Lima no Dirceu Arcoverde II.
2. Construção de passeio para prática de cooper no entorno do campo de futebol Carlos Lima.	2. Construção de passeio para prática de cooper no entorno do campo de futebol Carlos Lima no Dirceu Arcoverde II
3. Construção de vestuário no campo de futebol Carlos Lima.	3. Pavimentação asfáltica da Rua Polidoro Bulmarque no Parque Ideal.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações dos entrevistados e das Atas da assembleia de eleição das propostas para o orçamento popular dos biênios 2014/2015 e 2015/2016 da AMI.

Destaca-se no Quadro 6 as últimas propostas elaboradas, discutidas e aprovadas na Plenária do Orçamento popular da AMI. Observa-se que as propostas dos biênios 2014/2015 e 2015/2016 praticamente se repetem. Isso se deve ao fato de que muitas vezes a realização das obras referentes às propostas elaboradas pelas entidades e aprovadas para o OPT não acontece dentro do tempo estabelecido, fazendo com que as associações ou entidades comunitárias continuem a exigir a sua finalização. Colocar determinada proposta que foi contemplada, mas não foi totalmente realizada novamente como meta, é um estratégia de buscar forçar a sua plena execução. No caso das propostas acima, a maioria delas se concentra em um só lugar, obras no Campo de futebol Carlos Lima, no bairro Dirceu Arcoverde II. Essa estratégia faz com que o potencial do espaço seja aproveitado o máximo com a maior quantidade de obras que sejam possíveis no local.

Assim a AMI cumpre seu papel como associação de moradores e entidade cadastrada no Orçamento popular de Teresina, servido como espaço privilegiado de participação, debate e deliberação, atitudes que, como apontou Lüchmann (2012), são inerentes à discussão e prática da democracia associativa. E, assim, as associações, como querem Cohen e Rogers (1995), preenchem quatro funções que justificam a importância da democracia associativa: 1) elas são recursos imprescindíveis de produção e de oferta de informações centrais para a clarificação das deliberações e decisões políticas; 2) proporcionam oportunidades de explicitação de vozes e demandas aos indivíduos e setores com menos recursos e poder; 3) podem funcionar como

¹⁴Elaborado com base em informações registradas nas atas de eleição de propostas para o orçamento popular dos biênios 2014/2015 e 2015/2016 da AMI.

escolas de democracia, desenvolvendo virtudes cívicas, competências políticas e autoconfiança, promovendo o valor do reconhecimento das normas democráticas; e 4) as associações são centrais para a conformação de uma governança alternativa.

4 Considerações finais

O presente estudo mostra, em um primeiro momento, a proximidade dos ideais da Democracia Associativa com a prática do Orçamento Participativo. Em Teresina a presença das entidades comunitárias, com destaque para o grande número de associações no processo de elaboração e execução do OPT, confirma essa proximidade.

Em um segundo momento, uma análise e uma sistematização quantitativa dos dados fornecidos pela Prefeitura Municipal de Teresina, através da Cartilha do Orçamento Popular 2014/2015, destaca a supremacia das associações, principalmente associações de moradores, e seu poder de barganha quando da discussão e eleição de propostas a serem implementadas e executadas pelo OPT, bem como na eleição de representantes das regionais e das zonas pelas quais as associações cadastradas se vinculam ao programa.

Num terceiro instante, em uma abordagem qualitativa que valorizou as experiências de pessoas que constroem no dia a dia uma entidade comunitária, a presente pesquisa evidencia, através do exemplo da AMI (Associação de Moradores do Itararé), que o papel das associações de moradores vai além da simples eleição de representantes e propostas para um programa de desenvolvimento de políticas públicas. Através de reuniões, debates e discussões das mais variadas formas sobre os mais diversos assuntos pertinentes à comunidade, funcionam como escolas da democracia que treinam seus membros para a melhoria de sua qualidade argumentativa, o que vai culminar na melhoria de sua participação e deliberação. Ao acompanhar o itinerário de realização das propostas discutidas e eleitas, realiza a fiscalização tão necessária e, muitas vezes, ausente na prática da democracia contemporânea.

Assim, as associações de moradores realizam a junção da participação e da deliberação, critérios necessários para a realização atual da democracia contemporânea e que se encontram inerentes aos ideais da Democracia Associativa. Como querem alguns dos seus teóricos, tais associações, atuando dentro do Orçamento Participativo, ajudam a promover a governança democrática no âmbito público, contribuindo para a eficiência organizacional; são recursos imprescindíveis de produção e de oferta de informações centrais para a clarificação das deliberações e decisões políticas; proporcionam oportunidades de explicitação de vozes aos diversos indivíduos. E, como preconiza Young (2003), elas se destacam pelos processos de discussão, organização e participação da sociedade civil na esfera pública.

Os resultados deste estudo poderão servir como elementos que ajudam a diminuir a grande lacuna de informações e análises sobre o importante papel das associações dentro do processo democrático. Reconhecer a grandeza política dessas instituições, bem como sua importância para as comunidades enquanto espaços de discussão das velhas práticas político-sociais e promoção da construção de novas possibilidades democráticas, são alguns dos intentos da investigação aqui apresentada.

Referências

ATA da Assembleia da eleição de representante e escolha das propostas para o orçamento popular de Teresina 2014/2015.

ATA da Assembleia da eleição de representante e escolha das propostas para o orçamento popular de Teresina 2015/2016.

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 561-598. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/252439933/SANTOS-Boaventura-de-S-Org-Democratizar-a-Democracia-Os-Caminhos-Da-Democracia-Participativa>>. Acesso em: 8 maio 2017.

BADER, V. Problems and prospects of Associative Democracy: Cohen and Rogers revisited. In: HIRST, P.; BADER, V. (Ed.). *Associative Democracy: the real third way*. London: F. Cass, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?script=scinlinks&ref>>. Acesso em: 15 maio 2017.

BARROS, L. M. *A Federação das associações de moradores e conselhos comunitários do Piauí – FAMCC e o “Orçamento Popular de Teresina” – OPT , revelando a natureza de classe do Estado e práticas sócio-políticas emergentes no processo de educação política*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, PI, 2004. Disponível em: <<http://www.bdae.org.br/dspace/handle/123456789/314>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

COHEN J.; ROGERS, J. *Associations and Democracy*. London: Verso, 1995. Disponível em: <<http://www.cows.org/joel/pdf/a062.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2017.

DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110. Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/participacao_-_sociedade_civil_e_participacao.pdf>. Acesso em: 17 maio 2017.

DAHL, Robert. *A Preface to democracy theory*. Chicago: The University of Chicago Press, 2006. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=ptBR&lr=&id=5qIYgWpeV8kC&oi=fnd&pg=PR7&dq=Robert+Dahl&ots=1ngGq0_rhX&sig=bK2X3h2cPexU8i45P6J6rVIMmWk#v=onepage&q=Robert%20Dahl&f=false>. Acesso em: 3 abr. 2017.

FAMCC-PI. *Documento à comissão executiva do orçamento popular de Teresina*, 1997.

HELD, D. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paideia, 1987.

HIRST, P. *Associative Democracy*. New forms of economic and social governance. Amhertz: University of Massachusetts, 1994. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/loi/fcri20>>. Acesso em: 11 maio 2017.

IBGE. *Perfil dos bairros – Itararé*. Disponível em: <https://www.google.com.br/?gferd=cr&ei=08PUVNSeBqLa8gej14Fg&gws_rd=ssl#q=popula%C3%A7%C3%A3o+bairro+dirceu+arcoverde+teresina-pi+IBGE>. Acesso em: 27 jul. 2017.

LIMA, A. J. de; SOUSA, P. Participação e gestão local: pontuando reflexões sobre a experiência de orçamento participativo em Teresina/PI. *Textos & Contextos* (Porto Alegre), v. 9, n. 1, p. 23 - 36, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/teo/ojs/index.php/fass/article/view/7276>> . Acesso em: 7 maio 2017.

LÜCHMANN, L. H. H. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. *Revista de Sociologia e Política*, UFPR, v. 20, n. 43, p. 59-80, 2012. Disponível em: <<http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/2012%20-%20luchmann%20-%20modelos%20contemporneos%20de%20democracia.pdf>>. Acesso em: 7 maio 2017.

POZZER, M. A. dos S. Socialização política: promoção da cidadania através das Associações de moradores. *Anais do I Simpósio sobre Estudos de Gênero e Políticas Públicas*, Universidade Estadual de Londrina, 24 e 25 de junho de 2010. Disponível em: <<http://www.uel.br/eventos/gpp/pages/arquivos/4.MilenePozzer.pdf>>. Acesso em: 3 maio 2017.

REVISTA AMI. *Guia de Serviços do Grande Dirceu*. Associação de Moradores do Itararé – AMI. Edição Especial. Ano 1, n. 1, abr. 1999, Teresina, Piauí.

SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. Disponível em: <[http://capitalsocialsul.com.br/capitalsocialsul/an\(Livro\).pdf](http://capitalsocialsul.com.br/capitalsocialsul/an(Livro).pdf)>. Acesso em: 04 abr. 2017.

SEMPPLAN – Secretaria Municipal de Planejamento de Teresina, 2017. Zona Sudeste. Disponível em: <<http://semplan.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/2015/05/Sudeste-Entidades.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2017.

TERESINA. Prefeitura de Teresina. *Orçamento Popular 2014/2015 – Você faz Teresina melhor*. Teresina, 2014.

WARREN, M. 2001. Democracy and Association. Princeton: Princeton University. Chapter one. Disponível em: <<http://assets.press.princeton.edu/chapters/s6972.pdf>>. Acesso em: 4 abr. 2017.

YOUNG, I. M. Social Groups in Associative Democracy. In: COHEN, J.; ROGERS, J. (Ed.). *Associations and Democracy*. 1995.

Resenhas

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a Independência*. 3. ed. São Paulo: Editora 34, 2016.

Marcelo Leonardo de Melo Simplício[†]

Luiz Carlos Bresser-Pereira nasceu em 1934 e obteve uma vasta titulação ao longo da vida acadêmica. É formado em Direito, mestre em Administração de Empresas pela Michigan State University, doutor e livre-docente em Economia pela Universidade de São Paulo. Foi também executivo empresarial por vários anos e ocupou diversos cargos públicos, dentre eles a chefia de três ministérios. Tem significativas contribuições teóricas, tanto no plano da teoria social quanto da econômica e política. Dentre suas relevantes obras, destacam-se *A sociedade estatal e a tecnoburocracia* (1981), *Inflação e recessão* (1984, com Yoshiaki Nakano), *Lucro, acumulação e crise* (1986), *Reforma do Estado para a cidadania* (1998), *Construindo o Estado republicano* (2004), *Macroeconomia da estagnação* (2007), *Globalização e competição* (2009) e *Macroeconomia desenvolvimentista* (2016, com Nelson Marconi e José Luís Oreiro).

O livro *A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a Independência* foi lançado em 2014 e esgotou-se rapidamente. A segunda edição, lançada em 2015, veio com duas novas seções abordando o Governo Dilma Rousseff. A terceira edição, de 2016, foi revisada e atualizada com comentários sobre o impeachment presidencial e o atual cenário de crise econômica e política que o país enfrenta, totalizando 480 páginas, divididas em prefácio, 23 capítulos, conclusão e ainda 10 textos intitulados “Breves Teorias”, onde o autor aprofunda temas como Novo Desenvolvimentismo, Imperialismo e Dependência.

Na obra em apreço, Bresser-Pereira utiliza análises interdisciplinares, que abrangem economia, sociedade e política para fazer uma detalhada narrativa sobre a construção da nação e do Estado brasileiro desde a Independência até os dias atuais. No que se refere ao período colonial, foca basicamente nas razões do atraso brasileiro em relação aos Estados Unidos. Já no que se refere ao Brasil independente, afirma que, embora tenhamos adquirido maior autonomia em relação a Portugal, ganhamos uma grande dependência da Inglaterra e França, o que justifica o fato de o autor somente ter aprofundado seus comentários sobre o desenvolvimento brasileiro quando passa a tratar do crescimento acelerado que houve entre 1930 e 1980, época da nossa Revolução Capitalista, na visão de Bresser-Pereira.

O autor parte do pressuposto de que o estudo de determinada sociedade deve ser feito com análise de fases históricas ou estágios de desenvolvimento. Assim, afirma que as sociedades mundiais passaram basicamente por duas grandes revoluções, a Agrícola e a Capitalista, sendo

[†] Formado em Direito pela UFPI - Universidade Federal do Piauí. Especialista em Direito Público - CEUT - Centro de Ensino Unificado de Teresina. Professor da Faculdade Maurício de Nassau - FAP Teresina, desde agosto de 2007. Advogado Sócio do Escritório Mário Roberto Pereira de Araújo - Sociedade de Advogados.

esta última completada quando um povo se torna uma nação, cria um Estado soberano, domina um território e realiza sua revolução industrial, passando a ter um desenvolvimento autossustentado (p. 10). No Brasil, esse momento crucial somente ocorreu entre 1930 e 1980, quando o Brasil passou a ser um verdadeiro Estado-nação e se industrializou. Portanto, para Bresser-Pereira, a formação do Estado brasileiro ocorreu antes que fosse formada uma nação, pois o Império foi o período de construção desse Estado e da sua integração territorial, mas somente a partir de 1930 é que se pode afirmar que o Brasil passou a se constituir em Estado-nação (p. 15).

De forma didática, o autor faz uma periodização da história do Brasil, a partir de 1822, em três grandes ciclos da relação Estado-sociedade: o Ciclo Estado e Integração Territorial, que corresponde ao período do Império; o Ciclo Nação e Desenvolvimento, compreendido entre 1930 a 1977, que corresponde ao que o autor denomina de Revolução Capitalista Brasileira; e, finalmente, o Ciclo Democracia e Justiça Social.

Dentro da visão do autor, no primeiro ciclo o Estado prevaleceu sobre a sociedade politicamente organizada, pois era aquele que buscava dar uma forma nacional a esta. Já no segundo ciclo, apontado na obra como da revolução nacional e industrial, a relação começa a se inverter e cada vez mais a sociedade passou a apontar os rumos para o Estado, organizando-se politicamente e caminhando na direção da democracia (terceiro Ciclo), o que não fez, contudo, o autor deixar de reconhecer que, em todos os países, a revolução nacional e industrial sempre foi realizada dentro de um contexto de regime autoritário (p. 16).

Mostrando-se adepto do “novo desenvolvimentismo”, que é um misto de teoria e proposta de políticas que se opõem à ortodoxia liberal, o autor conecta cada um dos três grandes ciclos apontados com vários pactos políticos e coalizões de classe que serão desenvolvimentistas (nacionais) ou liberais (dependentes). Nesse sentido, afirma que durante o primeiro ciclo, do Estado e Integração Territorial, houve apenas o que chama de Pacto Oligárquico, que reuniu a classe dos senhores de terra com a burocracia patrimonial do Estado e os interesses estrangeiros. Já no Ciclo da Nação e Desenvolvimento, aponta o Pacto Nacional-Popular de 1930 e o Pacto Autoritário-Modernizante de 1964, ao passo que o Ciclo da Democracia e Justiça Social teria o Pacto Democrático-Popular de 1977 e das “Diretas Já”, o Pacto Liberal-Dependente de 1991 e o Pacto Nacional-Popular de 2006.

Após deixar clara essa visão geral sobre a obra, o autor passa a aprofundar suas análises explicando inicialmente as origens coloniais do nosso atraso. Segundo ele, a revolução industrial aconteceu na Inglaterra, na segunda metade do século XVIII, e o Brasil foi um dos países retardatários que apenas realizaram sua revolução capitalista no século XX, após ter vivido um longo período de colonialismo mercantil e depois do imperialismo industrial. Ressaltando quão prejudicial foi esse fato para nosso país, o autor afirma que os europeus só trouxeram desenvolvimento para suas colônias quando a colonização foi de povoamento, como ocorreu nos Estados Unidos, ao passo que, nos locais onde a colonização foi de exploração mercantil, o colonialismo foi justamente a origem do atraso, como ocorreu no Brasil.

Dessa forma, na visão do autor, o capitalismo mercantil-escravista, que marcou o Brasil

do período colonial até o imperial, foi um misto de feudalismo, expresso no seu caráter patriarcal e no latifúndio autossuficiente, e de capitalismo mercantil (p. 44). Contextualizando, o autor afirma que, quando houve a independência dos Estados Unidos, em 1776, o país contava com uma sociedade desenvolvida e semelhante à inglesa, ao passo que o Brasil chegou à sua independência com uma economia baseada em latifúndios autossuficientes e sem um mercado abrangente como o dos Estados Unidos. Logo, faltavam as condições capazes de propiciar a formação do Estado-nação e o desenvolvimento econômico, pois nossa realidade social mercantil-escravista foi incapaz de criar uma mão de obra educada e muito menos um mercado interno, que são duas condições fundamentais para a industrialização (p. 57).

Demonstradas as bases do atraso brasileiro, Bresser-Pereira passa a explicar que o Império foi o momento em que houve o primeiro Ciclo, o do Estado e Integração Territorial. Embora reconheça que foi um período de forte subordinação cultural à Europa e que não havia ainda uma ideia efetiva de nação brasileira, o autor sustenta que houve grandes realizações políticas no Brasil imperial, tais como a formação do Estado brasileiro, com a construção de um ordenamento jurídico e de uma burocracia para garantir a ordem e impedir o fracionamento político-territorial. Nesse cenário, o autor enxerga ainda a existência de um Pacto Oligárquico que reuniu os senhores de terra, os comerciantes de exportação, a burocracia patrimonialista e os interesses estrangeiros (p. 63). Curioso observar que, embora tal pacto tivesse uma aparência liberal, o liberalismo político existente não garantia os direitos civis da maioria populacional, e o liberalismo econômico não estava baseado num mercado interno, mas nas relações do Brasil com os países ricos. O autor destaca ainda que o pacto também pretendia ser nacional, mas afirma que não havia nação para sustentá-lo, pois nossas elites não tinham nenhuma atitude frontalmente contrária ao imperialismo. Na verdade, elas não percebiam que o imperialismo industrial limitava o desenvolvimento do país justamente por não incentivar a industrialização.

No capítulo 4, Bresser-Pereira enfoca o aspecto político e afirma que o grande debate parlamentar do Império ocorreu em torno do governo unitário, apoiado pelos conservadores, contra a federação, apoiada pelos liberais. Destaca, assim, que a construção do Estado brasileiro pode ser vista como uma sucessão de períodos de centralização aos quais sucedem períodos de descentralização, num movimento de sístoles e diástoles que só apresentou um êxito do projeto federalista com a Constituição de 1988.

Retomando a questão socioeconômica, o autor afirma que, antes de 1930, o Brasil era um país periférico, agrícola, subdesenvolvido, com estrutura social semicolonial, de características quase feudais e que estava nas mãos de uma reduzida e poderosa oligarquia (p. 80). Além dessa oligarquia, havia a grande massa populacional, formada basicamente por trabalhadores agrícolas, miseráveis e analfabetos advindos da escravidão e de caboclos descendentes dos primeiros colonizadores portugueses. Aos poucos, passou a existir também outro grupo formado por imigrantes que começaram a chegar ao Brasil a partir da segunda metade do século XIX. Esse seria o alicerce de uma classe média burguesa e profissional que colaborou com o processo de industrialização do país. O autor acrescenta ainda o surgimento do que chama de classe média tradicional ou patrimonialista, formada por aqueles que realizavam as funções burocráticas do

país, vinculados geralmente por uma relação de parentesco com a elite dominante. Contudo, o crescimento dessa classe foi maior do que o sistema produtivo do país era capaz de comportar, fazendo com que uma das funções mais importantes do Estado fosse a de ser empregador dessa parasitária classe média.

Finalizando a análise do primeiro Ciclo, o autor destaca no capítulo 5 que, embora o Império tenha obtido êxito no controle das forças desagregadoras do território nacional, falhou ao se atrasar em resolver o problema da escravatura, pois o Brasil foi o último país ocidental civilizado a abolir a escravidão. É nesse contexto que surge a República, como resultado de um golpe militar e sem efetiva participação popular. Na verdade, o autor pondera que ainda não existia um povo no Brasil e que o Estado continuava oligárquico, gerando situações como a chamada “política dos governadores”, fruto da tentativa de se compatibilizar o poder dos “coronéis” locais com um Estado central fraco. Esse cenário acabou gerando uma insatisfação crescente em vários setores da sociedade, sobretudo nas camadas médias urbanas, da pequena burguesia, dos profissionais liberais, dos empregados privados e dos setores públicos, além dos militares. Bresser-Pereira afirma que na década de 1920, quando surgem os tenentes, e nos anos 1930, quando Vargas abandona os liberais e se associa a eles, o crescimento da indústria brasileira necessitava que o nacionalismo se sobrepusesse ao liberalismo, o que findou acontecendo. Estava, assim, preparado o terreno para o segundo ciclo abordado no livro, o da Nação e Desenvolvimento ou Ciclo da Revolução Capitalista Brasileira.

A industrialização brasileira foi desencadeada em 1930, e o ciclo do café, que começou a utilizar o trabalho assalariado no lugar dos escravos, foi determinante para o surgimento das condições básicas para a instalação de uma indústria nacional voltada para o mercado interno (p. 109). No campo político e social, os antecedentes da revolução nacional brasileira são, dentre outros fatores: o surgimento de uma classe média mais atuante, a constituição do exército, a proclamação da república e as revoluções nos anos de 1920 (p. 110). Nos cinquenta anos seguintes, abre-se espaço para a forma alternativa de organização econômica e social do capitalismo, o desenvolvimentismo, e esse fato foi importante para que o Brasil desencadeasse sua industrialização. Na visão do autor, o desenvolvimento econômico somente se desencadeia e se torna sustentável depois que um país realiza sua revolução nacional e industrial.

Entre 1930 e 1960 uma coalizão formada pela burguesia industrial, a burocracia pública moderna, os trabalhadores urbanos e o setor não exportador da velha oligarquia promoveram a revolução nacional e industrial brasileira. No cenário do pacto Nacional-popular, a partir de 1930, começa gradativamente a se configurar uma industrialização substituidora de importações, e a economia se volta para o mercado interno (p. 124). Nesse período, foram criadas inúmeras entidades estatais que aparelharam a intervenção no domínio econômico e a burocracia necessária para levar adiante uma estratégia nacional de desenvolvimento, como foi o caso do DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público (p. 136). Assim, Vargas, apoiado por uma poderosa máquina burocrática, fez surgir um autoritarismo modernizador que violentou direitos, mas que mudou decisivamente o Brasil para o pleno processo de revolução industrial e nacional.

O autor ressalta também que, em 1946, foi instaurada no Brasil uma semidemocracia,

pois não considera que seja possível falar em democracia numa época em que imensa quantidade de analfabetos não tinha direito ao voto. Posteriormente, em 1950, Getúlio Vargas é eleito presidente da República com grande maioria de votos e conduziu o nacional-desenvolvimentismo no seu governo, restabelecendo e criando empresas estatais capazes de promover o desenvolvimento de infraestrutura econômica do país, tais como a Petrobras, Eletrobras, Banco Central e o BNDES. Contudo, uma crise cambial enfraqueceu o governo e, em 1954, Vargas foi alvo de um golpe de Estado conduzido pela oposição liberal e cometeu suicídio (p. 152). Depois desse golpe e de outras tentativas não democráticas, foi assegurada a posse de Juscelino Kubitschek, eleito com o apoio das mesmas forças políticas que haviam apoiado o projeto nacional-desenvolvimentista de Vargas. Kubitschek fez um governo associado aos empresários industriais, contribuindo para uma aceleração da industrialização, sobretudo com a implantação da indústria automobilística no Brasil.

O autor destaca que durante o período que vai de 1930 a 1960, os políticos e os intelectuais brasileiros dividiram-se entre nacionalismo e desenvolvimentismo e o liberalismo econômico com dependência cultural (p. 169).

Bresser-Pereira observa ainda que durante a história anterior do Brasil não se podia falar claramente na existência de um “povo” com participação decisiva no processo político. Contudo, ressalta que nas eleições de 1960 já foi notável a manifestação da população no processo político, o que configuraria a existência concreta de um povo no Brasil (p. 187).

Seguindo a narrativa histórica, o autor afirma que o golpe militar de 1964 originou-se de uma crise econômica e política. Com efeito, em razão da necessária política de ajustes adotada, o país entrou em recessão, mas a estabilização alcançada e uma série de reformas competentes, inclusive a nacionalização de várias empresas de serviço público, deram origem a elevadas taxas de crescimento entre 1968 e 1973. Dessa forma, apesar de ser politicamente autoritário, o regime foi desenvolvimentista no plano econômico. O pacto Autoritário-Modernizante de 1964 foi, assim, um pacto nacionalista e desenvolvimentista.

No capítulo 13, o autor aprofunda a análise econômica e destaca que a primeira fase da revolução industrial brasileira, entre 1930 e 1960, foi caracterizada pela substituição de importações e, em 1967, passa a adotar um modelo exportador de manufaturados. Formou-se um mercado interno, e o Brasil praticamente não importava mais produtos manufaturados de consumo, os quais eram produzidos agora no país. Nos anos seguintes, a renda cresceu à taxa média de 10%. Foi o “milagre Econômico” que terminou em 1974, um ano depois da primeira grande alta do preço do petróleo (p. 219). Bresser-Pereira afirma que somente é possível compreender o “milagre econômico” considerando-se a concentração de renda da classe média para cima que aconteceu nesse período. Foi mantida uma sociedade dual,

“[...] formada por incluídos e excluídos do desenvolvimento capitalista, ao mesmo tempo em que se garantia demanda para a indústria produtora de bens de luxo através de um processo de concentração de renda que incluía a classe média profissional e a classe média burguesa – os donos de diplomas universitários e os empresários de pequenas e médias empresas” (p. 233).

Fica evidente na obra analisada que o ápice do desenvolvimento econômico brasileiro ocorreu entre 1930 e 1980. Nesse período, o Brasil foi o país que teve o maior crescimento mundial do Produto Interno Bruto (PIB) (p. 19). O autor destaca também que poderíamos supor que, em termos de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o posterior Ciclo da Democracia e Justiça Social teria apresentado melhores resultados que o Ciclo Nação e Desenvolvimento, mas alega que isso não ocorreu, pois entre 1959 e 1984 o IDH aumentou 30,3%, enquanto entre 1984 e 2011 o aumento foi de apenas 18,9%. Assim, apesar do maior esforço ocorrido a partir da transição democrática (1985), os índices sociais deste período não foram inteiramente melhores que no período anterior, quando houve uma renda *per capita* muito maior (p. 20).

O autor esclarece ainda que o ciclo de desenvolvimento econômico brasileiro foi interrompido por uma grande crise financeira nos anos 1980, causada pela política de crescimento com poupança e endividamento externo, adotada na segunda metade dos anos 1970, e pela alta inflação inercial. Em 1994, essa inflação foi finalmente controlada pelo Plano Real, mas a retomada do desenvolvimento não aconteceu durante doze anos de políticas e reformas liberais (1990-2002) e nem nos outros doze anos de políticas desenvolvimentistas sociais (2003-2014).

Todo esse período foi, então, caracterizado pelo autor como o Ciclo da Democracia e Justiça Social, que começou com a transição democrática de 1977-1985 e foi marcado por uma desaceleração significativa do crescimento econômico, além de uma prematura desindustrialização do país, ao passo que no âmbito social houve consideráveis avanços. O Pacto Democrático-Popular de 1977 e das “Diretas Já”, assim como a Constituição de 1988, instituíram o sufrágio universal, dentre outros direitos sociais que foram aos poucos fazendo transferência de renda e praticamente eliminando a miséria no país.

Dentro desse contexto, a desigualdade herdada do escravismo, e que perdura no Brasil até hoje, sofreu uma redução justamente neste terceiro Ciclo. Se por um lado a democracia não foi capaz de superar o problema econômico do baixo crescimento, obteve êxitos no enfrentamento da desigualdade e da miséria. De acordo com o autor, o fator mais importante para a elevação dos padrões de vida e da diminuição da desigualdade foi o aumento significativo das despesas sociais do Estado. Assim, num período histórico em que o mundo estava sendo dominado pela ideologia neoliberal, o Brasil se esforçou para estabelecer um Estado do bem-estar social. Para o autor, apesar da desigualdade ainda continuar em níveis elevados, a política social, incluindo-se nela o Sistema Único de Saúde (SUS), é a maior realização da democracia brasileira (p. 390).

O autor destaca também que o Pacto Democrático-Popular entrou em crise quando, em 1986, o governo lançou o plano cruzado, mas este não logrou êxito. Tal fracasso não foi apenas econômico, mas também político, tanto que, nas eleições presidenciais de 1989, todos os grandes líderes da transição democrática foram derrotados por um político desconhecido, Fernando Collor de Melo. A partir de então, o pacto Liberal-Dependente se torna dominante no Brasil entre 1991 e 2005, inserindo o país novamente numa condição semicolonial que já havia caracterizado o período de 1822 a 1930. O plano de estabilização de 1991, apoiado pelo FMI, marcou assim, na visão do autor, a submissão do Brasil ao Consenso de Washington, mas também fracassou. O consenso de Washington era constituído por dez reformas que objetivavam

basicamente a redução do Estado e a estabilização da economia através de ajustes fiscais.

Quando Fernando Henrique Cardoso assumiu a Presidência da República, em 1995, já com a inflação sob controle, houve um certo clima de otimismo, pois o governo avançou na área dos direitos humanos, buscou incrementar os gastos na área social, mas não obteve êxito na retomada do crescimento econômico, pois não conseguiu recuperar a competitividade da taxa de câmbio brasileira, que fora bastante apreciada nos meses seguintes ao Plano Real. Nesse contexto, o autor afirma que os resultados econômicos e financeiros do governo FHC não foram bons, mas nega que tenha sido um governo fracassado, pois proporcionou avanços sociais, como o início do processo de diminuição das desigualdades sociais do país, cujo impulso mais decisivo veio a ocorrer no governo seguinte (p. 332).

Em outubro de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente da república. Para Bresser-Pereira, a consolidação da democracia foi comprovada em razão de não ter havido a articulação de um golpe de Estado para frear o clima criado com a primeira eleição de um presidente de esquerda. Apesar da euforia nacional com a descoberta de grandes reservas de petróleo no pré-sal, não foi o desenvolvimento econômico, mas a distribuição da renda que deu a maior marca positiva do governo Lula. Nesse cenário, o autor visualizou grandes avanços na área da política externa, social, na política cultural e nos direitos humanos. Ao término dos oito anos de mandato, a taxa de crescimento do PIB havia dobrado em relação ao governo anterior, mas não foi tão alta a ponto de justificar uma onda positiva feita pelos países ricos a respeito do crescimento do Brasil (p. 355).

É válido ainda ressaltar que Lula tentou um pacto político desenvolvimentista e social, mas o projeto de uma nova coalizão de classes falhou definitivamente em 2013, e o Brasil voltou ao quadro da luta de classes, só que dessa vez conduzida pela classe rica (p. 373).

Lula conseguiu ainda eleger sua sucessora, Dilma Rousseff, que mostrou uma rigidez tecnocrática incompatível com as negociações que o cargo presidencial requer. Bresser-Pereira afirma que Lula deixou um terrível legado para a presidente Dilma, pois o desempenho satisfatório do governo daquele não teria sido obtido por políticas tão competentes, mas pelos ventos fortes das *commodities*. Nesse cenário, o governo Dilma não conseguiu retomar o crescimento porque herdou uma taxa de câmbio brutalmente apreciada e não teve apoio político e popular para depreciá-la adequadamente, já que os desgastes obtidos com a redução dos rendimentos e salários reais, além do aumento da inflação, são demais para um país que tem nítida preferência pelo consumo imediato e intolerância a qualquer aumento da inflação (p. 365).

A partir de 2012, o governo foi muito atingido pelas consequências políticas do julgamento do mensalão no Supremo Tribunal Federal e ocorreram grandes manifestações populares nas principais cidades do País, sendo que, durante a copa do mundo realizada no Brasil, ficou nítido que a classe média estava se deixando levar pelo ódio (p. 376).

Em 2015, o segundo governo Dilma já começou sob efeito de uma grande crise econômica e política causada, entre outros fatores, pela queda dos preços das *commodities*, por acusações de que a presidente enganara seus eleitores ao não reconhecer que o país estava prestes a entrar numa recessão e também pela inabilidade da presidente em lidar com o quadro político existente.

A queda de popularidade foi inevitável e, para Bresser-Pereira, o golpismo liberal estava de volta, pois os números da eleição já deixavam evidente a vulnerabilidade da presidente junto ao congresso e à população dividida. Assim, no dia 18 de abril de 2016, foi aprovada a abertura do processo de impeachment, que implicou o afastamento imediato da presidente. Nas palavras do autor: “O golpe de estado parlamentar venceu” (p. 382).

Bastante criticado no livro, o novo governo Temer não mostrou ter um padrão moral melhor que o anterior. Com uma plataforma de direita, centralizou o foco na redução do gasto social do governo e no ajuste fiscal como solução para todos os problemas econômicos. Tais fatos mostram, para o autor, que tal diretriz governamental é desvinculada da ideia de interesse nacional e social (p. 383).

Diante do contexto recente, o autor reconhece que apenas no terceiro ciclo, da Democracia e Justiça Social, a nossa democracia foi finalmente consolidada, mas esse ciclo teria terminado definitivamente em 2014, apesar da reeleição de Dilma Rousseff. Para Bresser-Pereira, a crise brasileira de 2015-2016 representou um grande fracasso para os ideólogos desenvolvimentistas e sociais. A crise foi

[...] a crise de um partido político, o PT, que tentou tornar seu compromisso social compatível com o desenvolvimento econômico capitalista, mas falhou. Foi vítima do populismo cambial no governo Lula e do populismo Fiscal no final do primeiro mandato de Dilma Rousseff (p. 385).

De forma pessimista, o autor afirma que o final do terceiro ciclo revelou um Brasil sem projeto ou ideia de futuro (p. 413).

Bresser-Pereira termina a obra fazendo perguntas e respostas sobre esse longo processo de construção do país. Conclui que somos uma nação incompleta, uma sociedade nacional-dependente, uma nação em busca de uma estratégia nacional de desenvolvimento, que rejeita o Estado liberal, mas não logrou ainda reconstruir e renovar o Estado desenvolvimentista. Reitera que somos uma economia que cresce lentamente desde 1980 e que não consegue superar a armadilha dos juros altos e da taxa de câmbio sobreapreciada. No aspecto social, afirma que somos uma sociedade civil viva, atuante e com uma democracia consolidada, mas que ainda precisa lutar muito pela justiça social e proteção ambiental. Nessas últimas considerações, o autor reitera que o desafio que a democracia brasileira continua a ter é o de retomar o desenvolvimento econômico acelerado e concomitantemente reduzir a desigualdade. Como condição política para que isso ocorra, o autor sugere uma autocrítica por parte da nação e da sociedade civil. A nação precisa se reconstruir e promover um grande acordo nacional entre empresários e trabalhadores, definindo com clareza qual a diferença maior entre seus interesses e os dos países ricos, que segundo Bresser-Pereira sempre acabam mostrando interesses outros que findam inviabilizando nosso crescimento. A sociedade Civil, por sua vez, precisa fazer uma autocrítica sobre sua preferência pelo consumo imediato, que inviabiliza a poupança pública e abre espaço para o populismo cambial e fiscal dos políticos. Nas palavras do autor, os últimos 25 anos mostraram que nem os liberais nem os desenvolvimentistas clássicos sabiam bem o que fazer. O autor demonstra, assim, certa preocupação com relação à realização de um acordo nacional e pelo

fato de que o fracasso recente do desenvolvimentismo social tem levado o Brasil a uma nova experiência de liberalismo econômico, desmantelando as grandes realizações vividas sob a ótica do Estado do bem-estar social, assim como ameaçam também a própria democracia, como teria ocorrido no que o autor chama de “triste episódio do impeachment da presidente Dilma Rousseff”. Com efeito, estas são as últimas palavras do autor, na terceira edição da obra, “[...] a construção do Brasil, que foi o objetivo deste livro, está hoje seriamente ameaçada de retrocesso” (p. 422).

No entanto, como últimas palavras para esta resenha, transcrevemos um trecho do início da obra, mas que serve de referência e reflexão durante toda a sua leitura: “[...] o Brasil até hoje não logrou ser uma nação plenamente independente: é, antes, uma sociedade nacional-dependente, uma sociedade mestiça e periférica, cujas elites vivem a permanente contradição de se querer pensar branca e europeia” (p. 30).



DOSSIÊ: ESTADO E SOCIEDADE

1 Apresentação

Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas e Raimundo Batista dos Santos Junior

2 O poder judiciário e a opinião pública na consolidação da democracia brasileira

Jéssica da Silva Duarte

3 Repensando o acesso à justiça: diálogos com a Ciência Política

Yanahê Fendeler Hölz

4 Cooperação política internacional para o combate da lavagem de dinheiro no mercado de artes

Carlos Bráulio da Silveira Chaves

Matheus Costa do Vale

5 Trabalho infantil na Argentina e no Brasil: paradigmas e políticas na saúde e na educação

María Alejandra Silva

6 Democracia associativa: o papel das associações de moradores de Teresina dentro do processo de construção e execução do orçamento popular – o caso da AMI

Cícero Rodrigues dos Santos

Resenhas

7 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a Independência. 3. ed. São Paulo: Editora 34, 2016.

Marcelo Leonardo de Melo Simplício

Antônio Alves Tórres Fernandes

APOIO:

