

22.1

# Teoria & Sociedade

ISSN: 1518-4471

Revista dos Departamentos de  
Antropologia e Arqueologia,  
Ciência Política e  
Sociologia

U F M G

Teoria & Sociedade, Revista dos Departamentos de Antropologia e Arqueologia, Ciência Política e Sociologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, é uma publicação periódica semestral destinada a veicular trabalhos teóricos e empíricos sobre temas de interesse das áreas das ciências sociais

em suas múltiplas vertentes intelectuais. Tendo uma abrangência ampla e plural, Teoria & Sociedade publica artigos inéditos e ensaios bibliográficos que tenham passado pelo crivo de pareceristas anônimos designados pela Comissão Editorial, assim como resenhas e traduções inéditas no Brasil.

## EDITORAS

Maria Jacqueline Rodet  
Natália Guimarães Duarte Sátyro

## COMISSÃO EDITORIAL

Bruno Pinheiro Wanderley Reis  
Carlos Ranulfo Félix de Melo  
Daniel Schroeter Simão  
Eduardo Viana Vargas  
Renarde Ferreira Nobre  
Vera Alice Cardoso Silva

## CONSELHO EDITORIAL

Antonio Augusto Pereira Prates- UFMG  
Antonio Fernando Mitre- UFMG  
Archibald Haller- UW–Madison  
Benício Viero Schmidt- PUC-RS  
Bernardo Sorj- UFRJ  
Bila Sorj-UFRJ  
Bill Smith- Stanford University e Miami University  
Carlos Aurélio P. de Faria- PUC MINAS  
Celina Souza- UFBA  
Daniel Pecaut- EHESS, Paris  
Elisa Reis- UFRJ  
Fábio Wanderley Reis- UFMG  
Fátima Anastasia- UFMG  
Gustavo Lins Ribeiro- UnB  
Jean-Michel Blanquer- DGESCO- Paris  
José Eisenberg- UFRJ  
Juarez Rocha Guimarães- UFMG  
Leonardo Avritzer- UFMG  
Leonardo Fígoli- UFMG  
Maroli Pompermayer- UFMG

## EQUIPE TÉCNICA

### Secretários Editoriais:

Ana Paula Santos Rodrigues  
Raquel Caldas Nolasco

### Editoração Eletrônica:

Thomás Mota Coelho Nascimento

Marco Cepik- UFRGS  
Maria D'Alva Gil Kinzo- USP  
Maria das Mercês G. Somarriba- FJP  
Maria Lígia Oliveira Barbosa- UFRJ  
Marta Araújo- CES- Coimbra  
Martin Bauer- LSE- Londres  
Mirian Goldenberg- Museu Nacional/ UFRJ  
Mônica Mata Machado de Castro- UFMG  
Nelson do Valle Silva- IUPERJ  
Neuma Aguiar- UFMG  
Otávio Dulci- UFMG  
Peter Fry- UFRJ  
Pierre Sanchis- UFMG  
Renan Springer de Freitas- UFMG  
Renato Bosghi- IUPERJ  
Roberto Grün- UFSCar  
Rodrigo Duarte- UFMG  
Sérgio Azevedo- UENF  
Sílvia Maezo- CES- Coimbra  
Tânia Quintaneiro- UFMG

Teoria & Sociedade

## REDAÇÃO

### Teoria & Sociedade

Departamento de Antropologia e Arqueologia

Departamento de Ciência Política

Departamento de Sociologia

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Universidade Federal de Minas Gerais

Av. Antônio Carlos, 6627 - Pampulha

31270-901 - Belo Horizonte, MG - Brasil

<http://www.teoriaesociedade.fafich.ufmg.br/>

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

© 2014, DAA-DCP-DSO/UFMG

Número publicado com recursos do Departamento de Ciência Política e da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG

## ATENDIMENTO

[teoriaesociedade@gmail.com](mailto:teoriaesociedade@gmail.com)

## Teoria & Sociedade

Revista dos Departamentos de Antropologia e Arqueologia, Ciência Política e Sociologia - UFMG

Belo Horizonte, 22.1, Janeiro-junho de 2014. Circulação Setembro de 2015. Semestral.

ISSN: 1518-4471

1) Teoria Social - Periódicos. 2) Política - Periódicos. 3) Sociologia - Periódicos.

4) Antropologia e Arqueologia - Periódicos. 4) Universidade Federal de Minas Gerais

22.1

Teoria  Sociedade

ISSN: 1518-4471

Revista dos Departamentos de  
Antropologia e Arqueologia,  
Ciência Política e  
Sociologia

U F M G

## SUMÁRIO Summary

### ARTIGOS Articles

A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DA DESIGUALDADE NO BRASIL 10  
*The institutional construction of inequality in Brazil*  
NATÁLIA GUIMARÃES DUARTE SÁTYRO

A RELAÇÃO CIVIL-MILITAR E OS ESTUDOS ESTRATÉGICOS 37  
*Civil military relations and strategic studies*  
FREDERICO CARLOS DE SÁ COSTA

AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: 53  
AMPLIANDO SUA LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA?  
*Public hearings of the brazilian supreme court:  
enhancing its democratic legitimacy?*  
MARJORIE CORRÊA MARONA  
MARTA MENDES DA ROCHA

EMENDAMENTO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS NO BRASIL: CON- 87  
GRESSISTAS PEGANDO CARONA NA AGENDA POLÍTICA INI-  
CIADA NO EXECUTIVO  
*Amendment of presidential decrees in Brazil: con-  
gress catching “free ride” on the political agenda  
started in the executive*  
LUCAS CUNHA

FILANTROPIA E AS POLÍTICAS DE RSE NAS GRANDES EM- 117  
PRESAS  
*Philanthropy and CSR policies in large corporations*  
HUBERT DROUVOT  
CLÁUDIA MAGALHÃES DROUVOT

- LEGADOS DEL MOMENTO SOCIALISTA EN CHILE: UNA MIRADA AL SINDI-  
CALISMO EN LOS GOBIERNOS DE LAGOS Y BACHELET (2000 - 2010) 145  
*Legacies of the socialist moment in Chile: A look at unionism in the governments of Lagos and Bachelet (2000 - 2010)*  
DASTEN JULIÁN VEJAR
- O BOLSA FAMÍLIA É DIREITO DAS CRIANÇAS: PARTICIPAÇÃO  
SOCIAL INFANTIL NO SEMIÁRIDO NORDESTINO 168  
*Bolsa Família is a right of the children: children citizenship in semiarid Northeastern Brazil*  
FLÁVIA FERREIRA PIRES  
CHRISTIANE ROCHA FALCÃO  
ANTONIO LUIZ DA SILVA
- O GOVERNO DOS ADOLESCENTES ASSISTIDOS: A LIBERDADE  
TUTELADA OFERECIDA NAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM  
MEIO ABERTO 195  
*The government of attended adolescents*  
CORINNE DAVIS RODRIGUES  
VALÉRIA CRISTINA DE OLIVEIRA
- PADRÕES DE INDUÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS POR MEIO DE  
TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS CONDICIONADAS 218  
*Induction standards for social policies by means of intergovernmental transfers conditional*  
JOSÉ ANGELO MACHADO





ARTIGOS  
Articles

# A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DA DESIGUALDADE NO BRASIL

NATÁLIA GUIMARÃES DUARTE SÁTYRO

## RESUMO

Este artigo visa demonstrar que os altos níveis de desigualdade de renda no Brasil são a expressão tanto da forma como se deu a construção da capacidade estatal no Brasil como pelo formato das políticas voltadas para a proteção social com características securitárias, regressivas e corporativas inaugurado por Vargas e expandido pelo regime militar que distribuíram direitos sociais como se fossem privilégios de classe e que não lograram êxito nas tentativas de políticas universalizantes. As políticas trabalhistas, a apropriação dos espaços de demanda e a supressão dos canais de representação formal, bem como o momento em que isso se deu, foram determinantes para os padrões atuais de desigualdade, pois impactaram na forma em que as demandas são encaminhadas dentro do processo político decisório, moldando nossa arena política e o comportamento dos grupos de interesse. Os resultados mostram que alteração nesse quadro só se iniciaram a partir da Constituição Federal de 1988. Para alcançar esses objetivos utilizaremos o arcabouço teórico e metodológico do neoinstitucionalismo histórico e as categorias analíticas da teoria de recursos de poder.

## PALAVRAS CHAVE :

Desigualdade de renda; instituições políticas; políticas sociais; Estado; burocracia.

# THE INSTITUTIONAL CONSTRUCTION OF INEQUALITY IN BRAZIL

## ABSTRACT

This article aims to demonstrate that high levels of income inequality in Brazil are an expression of the building state capacity process in Brazil as the format of securitarian, regressive and corporate social protection, inaugurated by Vargas and expanded by the military regime. They had distributed social rights as if they were class privileges and were unsuccessful in attempts to universalizing policies. The labor policies, the appropriation of space demand and the removal of formal channels of representation, as well as the time at which it occurred, were instrumental in the patterns of inequality. It impacted the way in which the demands are routed within the process political decision-making, shaping our political arena and the behavior of interest groups. The findings show that changes in this situation only began from the 1988 Constitution. To achieve these goals we will use the theoretical and methodological framework of historical neo-institutionalism and the theory of power resources.

## KEYWORDS

Income inequality; political institutions; social policies; State; bureaucracy.

## SOBRE A AUTORA

NATÁLIA GUIMARÃES DUARTE SÁTYRO

Professora Adjunta IV do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, possui graduação em Ciências Sociais pela UFMG (1996), mestrado e doutorado em Ciência Política IUPERJ. É coordenadora do Grupo de Pesquisa de Políticas Públicas da ALACIP (Associação Latino-americana de Ciência Política) e co-convênor do Research Committee “Welfare State and Developing Societies” na International Political Science Association.

Contato: nsatyro@gmail.com.

SUBMETIDO EM:

Novembro de 2013

APROVADO EM:

Setembro de 2014

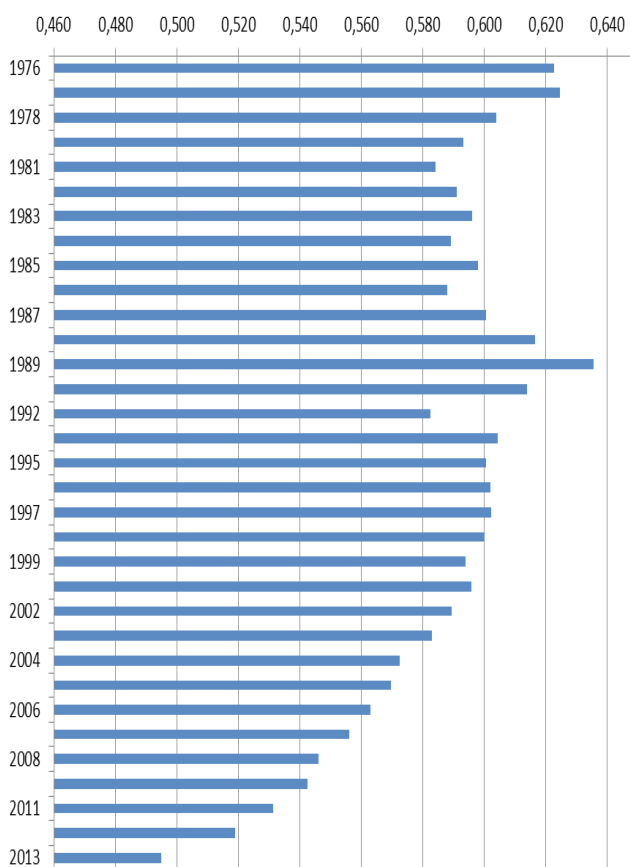
É sabido o grande destaque negativo ocupado pelo Brasil em comparações internacionais sobre a desigualdade da distribuição da renda. Esse cenário de desigualdade é conhecido tanto pelo senso comum quanto pela academia. São conhecidas também as suas consequências para a sociedade (Henriques 2000; Barros, Foguel e Ulyssea 2007; Ferreira 2000): Barros, Henriques e Mendonça (2001) argumentam que a pobreza no Brasil não é fruto da escassez de recursos, uma vez que, na prática, somos um país abastado em comparação com os demais no mesmo nível de desenvolvimento, para os autores é a desigualdade de renda que gera fome. Eles argumentam que o principal determinante da pobreza no Brasil é a estável e enorme desigualdade na distribuição de renda e não a escassez, absoluta ou relativa, de recursos. Agrega-se a isso o conhecimento defendido já há décadas de que a desigualdade funciona como empecilho real ao crescimento econômico (Barros, Henriques e Mendonça 2001; Alesina e Rodrike 1994; Castro e Pôrto Jr. 2007). Em 1968, Celso Furtado já defendia o argumento de que a *“elevada desigualdade da distribuição da renda no país condiciona um perfil da demanda global que inibe o crescimento econômico”* (citado por Hoffman 2001a:68).”

Diante dessas colocações, justifica-se a enorme produção acadêmica e técnica das últimas três décadas, com um reforço nos últimos anos, visando o entendimento e a explicação da evolução da desigualdade de renda em nosso país (Henriques 2000; Barros, Foguel e Ulyssea 2007; Soares et al. 2006; Soares et al. 2007; Sabóia 2007; Sátyro 2013; Pochamn 2007). Neste artigo, defendemos que a construção e a manutenção dos patamares de desigualdade aqui encontrados não podem ser explicadas sem que se ressalte, por um lado, o papel das instituições políticas, responsáveis que são pela formulação de políticas redistributivas e, por outro lado, a ausência de mobilização da classe trabalhadora por valores políticos universais. Alterações nesse cenário só aconteceram a partir da Constituição Federal de 1988 (CF 88) em função do redesenho institucional proposto tanto para o sistema político quanto para o sistema de proteção social.

Este artigo visa demonstrar que os altos níveis de desigualdade de renda no Brasil são a expressão tanto da forma como se deu a construção da capacidade estatal no Brasil como pelo formato das políticas voltadas para a proteção social com características securitárias, regressivas e corporativas inaugurado por Vargas e expandido pelo regime militar que distribuíram direitos sociais como se fossem privilégios de classe e que não lograram êxito nas tentativas de políticas universalizantes. As políticas trabalhistas, a apropriação dos espaços de demanda e a supressão dos canais de representação formal, bem como o momento em que isso se deu, foram determinantes para os padrões atuais de desigualdade. Isso porque esses fatores tiveram efeitos na forma em que as demandas foram encaminhadas dentro do processo político decisório moldando a arena política e

o comportamento dos grupos de interesse. Importa para nós entender o nascimento do sistema de proteção social no país que, conjugado com as características progressivas de nossa sociedade, potencializou as características concentradoras da política macroeconômica e importa também entender a persistência das instituições e a importância de fatores políticos e suas consequências para a conformação da desigualdade de renda (Acemoglu 2006; Skokpol 1994; Skokpol e Amenta 1986). Como o argumento aqui é histórico-institucional o recorte temporal será longo para demonstração do mesmo vindo desde a entrada de Vargas no poder até a Constituição de 1988. Para alcançar esses objetivos utilizaremos o arcabouço teórico e metodológico do institucionalismo histórico.

**Gráfico 1 – Índice de Gini – 1976 a 2013**



Fonte: Elaboração com base nos dados do Ipeadata.

Há uma vasta literatura que trata os determinantes da desigualdade de renda, em especial, da recente queda vista nesta última década (Sátyro 2013; Soares et al. 2007). Este artigo não tem a pretensão de decomposição do Gini ou de entendimento quantitativo da formação e distribuição de renda no Brasil. O objetivo é trazer um argumento histórico-institucional para entendermos a manutenção e a queda do Gini nos últimos anos, como pode ser visto no gráfico abaixo. Infelizmente não existe série histórica possível do Índice de Gini para todo o período analisado, trazemos aqui os dados desde 1976, acompanhando a Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD).

A pergunta básica então é porque só houve redução da desigualdade de renda depois que os efeitos da CF 88 se fizeram sentir e antes disso a variação sempre foi residual? O trabalho mostra a existência de dois momentos distintos: toda a história da construção da capacidade estatal e de proteção social de Vargas aos Militares onde se observa a fragilidade das instituições representativas e o pós 88, quando os canais de representação de interesses se fortalecem há uma modificação no paradigma da proteção social mais universalista garantindo a proteção de todos.

Este artigo será dividido em seis partes, além dessa introdução. A seção 2 apresenta o arcabouço teórico do trabalho e descreve brevemente argumentos que mostram a importância da construção de instituições políticas e sociais que geram níveis maiores ou menores de desigualdade. A seção 3 descreve a formação da capacidade estatal e como timing da criação dessa burocracia conjugada à supressão dos mecanismos de representação formal gerou comportamento político que não visa o interesse público. As seções quatro e cinco tratam da formação do sistema de proteção social brasileiro e do mercado de trabalho. A intenção é destacar o processo paradoxal de construção da desigualdade de renda no Brasil mostrando como a construção institucional da proteção social, que visou redistribuição, produziu uma sociedade ainda mais desigual do que antes. A seção 6 discute brevemente a não alteração desse quadro institucional no decorrer do tempo até a promulgação da Carta Magna de 1988. Por fim, serão tecidas as considerações finais.

## 2 - INSTITUIÇÕES E CAPACIDADE DE MOBILIZAÇÃO DOS TRABALHADORES

Para explicar a má distribuição de renda no Brasil este artigo analisa as características institucionais que levaram a diferentes capacidades dos grupos de interesse conseguir resultados políticos favoráveis bem como o nível de estratificação gerado pelo sistema de proteção social criado e também as distorções causadas por suas próprias características. Trabalha-se com uma perspectiva formal das instituições, que enfatiza as regras e as características do sistema político, para mostrar por que o

processo decisório no Brasil foi moldado para dar acessos diferenciados (focalizados e regressivos) a diferentes grupos de interesse e como isso tendeu a gerar desigualdade. A hipótese central é de que as consequências das decisões políticas, em especial daquelas oriundas da arena constitutiva, tomadas em determinado momento do tempo, tiveram consequências duradouras na conformação dos atores que participam efetivamente do processo decisório tanto quanto na capacidade de terem suas demandas atendidas, mesmo que parcialmente, pelas políticas formuladas. Se pesquisarmos a estrutura formal das instâncias decisórias constitutivas da capacidade estatal e considerarmos como essa capacidade estatal molda as políticas públicas, entenderemos como os alicerces do processo de tomada de decisão permitem respostas baseadas em processos não democráticos aos grupos de interesse.

Podemos afirmar que os padrões de relacionamento entre Estado e sociedade e as normas constitucionais, ou a ausência delas, criam diferentes limitações à capacidade de grupos de interesse encaminhar suas demandas à arena decisória e, assim, moldam as expectativas e o comportamento político dos atores. Mais do que isso determinaram quais atores participarão do processo político. Esses constrangimentos políticos e institucionais norteiam o processo decisório e são resultado de como é desenhada a matriz de poder de cada país. É essa matriz que molda a capacidade de pressão dos trabalhadores e dos diversos grupos de pressão, de acordo com a teoria de recursos de poder (Esping-Andersen 1985; Korpi 1983). A construção de padrões não universais e informais de acesso ao processo decisório cristalizou comportamentos e exclusões de parte da sociedade desse processo que juntos são impactantes na distribuição de poder político que garante políticas mais voltadas para interesses privados ao invés do interesse público. Na ausência do universalismo de procedimentos, ou seja, das regras universais e abstratas que permitem uma igualdade de oportunidades a todos os cidadãos, estabelecem-se outros padrões baseados em princípios menos democráticos e que criam práticas de seleção enviesada e não representativa de toda a sociedade. Dessa forma, consolidam-se canais institucionais de atendimento diferenciado de demandas que geram menos políticas redistributivas e mais distributivas no momento da construção de nossa capacidade estatal deixando marcas indeléveis. Aqui podemos ver tanto o papel da burocracia quanto do desenho institucional nessa construção. Dessa forma, nosso argumento se baseia nas categorias analíticas clássicas do neo-institucionalismo histórico (Evans, Rueschemeyer e Skocpol 1994; Skocpol 1994 e 1992; Arretche 1995; Acemoglu D., Johnson S. e Robinson, J. 2002, 2003 e 2004).

### 3 - A CONSTRUÇÃO DA CAPACIDADE ESTATAL: SUAS CARACTERÍSTICAS E AS CONSEQUÊNCIAS

Imbuído das categorias do neo-institucionalismo, Edson Nunes, em estudo sobre as relações entre a sociedade e as instituições políticas formais também defende que a forma como as relações de classe são agregadas depende da conformação dada pelo sistema político e não simplesmente pelo mercado. Com base nisso, é que se constrói o argumento aqui desenvolvido. De acordo com o arcabouço apresentado acima, ter um sistema político que canaliza as demandas e que representa interesses sociais e políticos com base em algo diferente do universalismo de procedimentos tende a gerar desigualdade; principalmente em contexto já previamente desigual e heterogêneo social e economicamente como o brasileiro.

Quando Vargas assume o poder havia uma situação econômica e política bastante adversa. Externamente falamos da quebra da bolsa de 29 e como reflexo, internamente, a crise do café na economia. Para além disso, no âmbito político, o nível dos conflitos postos promoveram a Revolução que leva Vargas ao poder. Ou seja, Vargas teve desafios de ordem política, econômica e social que não eram negligenciáveis e para dar conta deles empreendeu várias frentes de ação e usou diferentes lógicas de ação. Com a Revolução de 1930 instala-se o que Boris Fausto denomina de Estado de compromisso na medida em que o movimento ali empreendido juntara forças de diversas facções políticas. O conceito de Estado de compromisso destaca a falta de um grupo político predominante e hegemônico. De acordo com o autor, a Revolução significa o fim da hegemonia da elite cafeeira, mas não sua substituição por outra classe ou grupo político; o jogo de forças mudara, mas não havia uma classe média politicamente capaz e autônoma para desbancar as elites tradicionais (Fausto 1972). E o mundo dos trabalhadores que estavam na rua naquele momento reivindicando direitos sociais e trabalhistas não encontrou suporte institucional para converter sua capacidade de pressão em políticas universais. Naquele momento, o Estado toma para si o papel de intermediador das várias facções políticas que enfrentavam as elites oligárquicas. Todavia, o que seria um ambiente propício para a construção de uma nação democrática sofreu uma interferência determinante no processo de construção das instituições voltadas para a conformação do processo decisório e para os canais de intermediação de interesses, o golpe de Vargas.

Aqui se faz necessário entender a importância do timing e da conjunção de cada um desses acontecimentos, do processo de construção do aparato de capacidade estatal e do regime não-democrático no qual esse processo se deu. Se essas mudanças na forma de representação de interesses são consequências de mudanças prévias na estrutura econômica e social elas também determinam a estrutura econômica e social dali para frente na medida em que estimula a participação de certos grupos e impossibilita as demandas de outros grupos nos canais formais. Um golpe no momento em que as



identidades de classes estão se formando matou no nascedouro a possibilidade de luta por um código de valores políticos democráticos, universais e participativos e dificultou o acesso de grande parte da sociedade ao processo político.

A construção do aparelho burocrático estatal gerenciado por Vargas traz consigo três dimensões importantes para nossos objetivos: primeiro, impedia os canais formais de representação de interesses: partidos e congresso, além do controle dos estados e das oligarquias locais via daspinhos; segundo, foi a necessidade do uso de insulamento para as políticas macroeconômicas como forma de isolar as decisões do clientelismo na administração direta e, por fim, o processo de cooptação e controle dos trabalhadores por meio da previdência é um fator explicativo para os altos níveis de desigualdade que se conformou no Brasil.

*A supressão das instituições de representação de interesses e o formato não democrático de canalização de interesses*

Aqui ressaltamos dois aspectos importantes que são inter-relacionados: o primeiro, é a relação inversa entre institucionalização do sistema partidário e clientelismo, e o segundo diz respeito à forma de organização da burocracia estatal e a preocupação com a representação de interesses. Como dito, o sistema político que se instala em função dos conflitos na arena política e social e pela insatisfação generalizada das diversas classes sociais que vão se constituindo nas duas primeiras décadas do século XX sofre um golpe depois de 4 anos de exceção e mais 3 constitucionais. Em 1937 Vargas passa a não ser mais um representante daquela diversidade, mas de si mesmo em um projeto de poder e não de construção de uma nação livre. Toda ditadura, por sua própria natureza, suprime os canais e os mecanismos formais de representação e intermediação de interesses políticos e demandas sociais, por meio da eliminação de partidos políticos, da supressão do parlamento, do banimento de oposição política. Assim nesse ambiente institucional, o que sobrou foi o clientelismo como linguagem informal que utiliza-se de redes informais e ágeis, mas que estão disponíveis para canalizar as demandas (Nunes 2003; Codato 2011; Abrucio, Pedroti e Pó 2010; Souza 1976). Tanto Vargas quanto o governo militar usaram desse artifício (Nunes 2003).

Podemos aqui pensar nos partidos como elemento fundante de uma arena democrática, portanto, a sua eliminação é um dos elementos fundantes da desigualdade na medida em que isso força a manutenção de canais informais de representação que, por natureza, não se baseiam em procedimentos iguais para todos. Souza faz a seguinte digressão ao contrapor regime partidário e clientelismo:

“a importância do partido como instituição em relação às outras forças que compõem a estrutura do Estado pode achar-se em relação inversa com a centrali-

zação deste. Não parece exagero generalizar, portanto, que o clientelismo declina em importância como forma de controle e utilização de recursos políticos quando a estrutura do Estado favorece a consolidação dos partidos como articuladores de alternativas e de objetivos nacionais; inversamente, a existência de uma estrutura estatal centralizada antes do surgimento do sistema partidário constitui, por si mesma, uma dificuldade à sua institucionalização e um estímulo à política clientelista.” (Souza 1976:90)

Assim, o timing da construção do aparato burocrático é extremamente importante para entender suas consequências pois ele nasceu antes dos partidos se consolidarem, nasceu no momento em que os trabalhadores construíam uma identidade de classe e suas duas grandes expansões se deram em períodos ditatoriais. De acordo com Campello de Souza, “*como os partidos não puderam consolidar sua função governativa, os burocratas desempenharam nas arenas de decisão o papel que os partidos não exerceram*, reforçando ainda mais a fragilidade das características democráticas das instituições (Souza 1976: 91).

#### *A manutenção do clientelismo como canal de representação de interesses*

Como já afirmado, a falta de acesso a canais formais faz com que outras redes sejam abertas. Vargas, então, fez uso do clientelismo para manutenção de apoio político, da sua legitimação. Tanto Nunes (2003), quanto Codato (2011) ressaltam que a ação de Vargas não destruiu as bases locais da República Velha, mas angariou seu apoio. Para Nunes isso acontece *através da criação de mecanismos para substituir os legislativos locais e a nomeação de interventores para desempenhar a função do governador e do prefeito*; mas Codato nos fornece informações importantes para entendermos o uso feito por Vargas do aparato que ele acabara de criar com fins de controle político. Em artigo que analisa o significado dos Departamentos Administrativos do Serviço Público (DASPs) do Estado Novo<sup>1</sup>, Codato mostra como que a ordenação do sistema a partir de 37 era o inverso da estrutura de poder da Primeira República. Em contraposição ao forte Estado anterior, a República Velha fortaleceu o patrimonialismo. Ali tínhamos um Estado oligárquico estruturado por um aparelho patrimonialista caracterizado por redes informais de poder que formavam uma cadeia não hierárquica e permeável a depender dos atores sociais e políticos envolvidos. De acordo com o autor, o fluxo de transmissão da legitimidade do governo se dava do plano local para o nacional. O voto dos eleitores era controlado pelos coronéis e essa era a sua moeda de troca com o governo central. Se a República Velha se caracterizou pelos acordos tácitos da política dos governadores, pelo

1 Previsto pela Constituição de 1937, o DASP foi criado em 1938 e os denominados daspinhos que são unidades subnacionais foram criadas pelo Decreto-Lei 1.202 de 1939.

nível de informalidade das ações e processos políticos e por um processo ascendente do local para o central encontramos na revolução de 30 o momento de inflexão na construção de um Estado nacional (Lima Junior 1998; Codato 2011).

Segundo Codato o sistema montado por Vargas a partir dos daspinhos rearranjou a estrutura de poder. Primeiro pela supressão dos direitos políticos, ou seja, o sistema já não dependia do voto. Além disso, o poder central é altamente burocratizado e institucionalizado e encontramos uma rígida hierarquia entre os três âmbitos de governo: federal, estadual e local, onde um nível é subordinado ao outro, política e burocraticamente, via definições legais. Para o autor, apesar de o DASP e suas ramificações subnacionais figurarem de repartições administrativas eles configuraram-se como instituições políticas centrais para se entender o sistema de dominação ali implantado. Dessa forma, ele é um instrumento imprescindível para entender o novo compromisso interelites. Se a revolução de 30 rompe a estrutura de poder balizada pelas elites agrárias ela não as elimina, ao contrário, insere competição entre as próprias elites.

O Decreto-Lei 1.202 de 1939 foi pensado com o objetivo de reorganização do processo político do governo e de redistribuição de poder entre o centro e as unidades subnacionais. Para o autor havia dois obstáculos advindos do sistema de interventorias federais que não estavam de acordo com o projeto político de Vargas: a não regulamentação da organização burocrática da administração política de estados e dos municípios prevista pela Constituição e a inexistência de instrumento político capaz de impor obediência aos estados e de centralizar o processo decisório (Codato 2011: 324). Assim, o controle das oligarquias locais fazia parte de seu repertório de poder pois visava abolir uma série de canais políticos e práticas informais, sobre os quais ele não tinha controle, tanto quanto a diminuição da autonomia dos interventores. Dessa forma, Codato afirma que mais do que a centralização administrativa, o Decreto visa à centralização política do novo regime (Codato 2011: 327-328; Abrucio, Pedroti e Pó 2010)

Fundava-se ali um novo compromisso interelites que rompe com os antigos canais de intermediação de interesses do Estado patrimonial, que rompe com as oligarquias tradicionais, mas que não elimina o poder das oligarquias locais, fragmenta-o. Vargas cria um formato institucional que instaura novos canais para o processo decisório, minando o poder dos interventores e centralizando o poder. Nesse modelo político regional, não há representante da elite tradicional que tenha controle sobre o processo decisório. O Decreto 1.202 trata abertamente de 23 situações em que os decretos-leis no nível estadual precisariam de aprovação do presidente, além de proibir os estados de contrair empréstimos de forma autônoma. Ao minar o poder das elites oligárquicas, mas deixar que elas ingressem no aparelho burocrático estatal via os daspinhos, promoveu o pluralismo das elites. Dessa forma, ele não só inseria pluralidade como também inseria competição intra-elite (Codato 2011:329-334). Todavia, isso acontecia num ambiente sem canais formais de representação de interesses. E se não há representação para as

elites e para os mais organizados, o que dirá para a grande massa que nem mesmo do mercado de trabalho nascente estava incluída.

#### 4 - A RELAÇÃO ESTADO E TRABALHADORES: O USO DA POLÍTICA SOCIAL

##### *A política previdenciária fragmentadora e geradora de desigualdade*

A literatura que enfatiza os fatores político-institucionais ressalta o papel tanto da mobilização da classe operária, quanto da variação das estruturas de poder político e institucional de Estados (Skocpol 1994; Esping-Andersen 1990; Korpi 1983; Arretche 1995) A pergunta central no clássico trabalho de Esping-Andersen proponente de uma tipologia de Estado de Bem-Estar Social é se, e em que condições, a mobilização da classe operária faz diferença na conformação de políticas sociais e como essa capacidade é matizada pelas diferentes matrizes de poder (Esping-Andersen 1990). Outros autores ressaltam também o momento da implantação de políticas sociais como determinante para a conformação das estruturas de proteção social.

Em “Estado sem cidadãos”, Teixeira mostra como no Brasil tanto a burocracia estatal quanto a classe trabalhadora foram aprisionadas pelas estruturas de cooptação e barganha. Existem aspectos que diferenciam os países latino-americanos na conformação de seus sistemas de proteção social que são importantes para se entender os resultados alcançados: o timing em relação ao Estado assumir a questão social como política pública, o grau de organização da classe trabalhadora neste momento, a experiência anterior dos trabalhadores em relação à proteção social, o desenvolvimento e o nível de estabilidade democrática por meio da organização e representação em sindicatos e partidos e a institucionalidade estatal e sua autonomia política no enquadramento das demandas sociais (Teixeira 1994: 184-185).

Aqui, no mundo do trabalho, o corporativismo fez a sua parte. Numa arena, como vimos, sem representação formal e na ausência de organizações de trabalhadores politicamente fortes, Vargas foi sagaz na utilização dessa ferramenta como controle político de conflitos. Oliveira e Teixeira (1986) e Santos (1979) caracterizam o corporativismo de Vargas com base em três pilares: a estatização do sistema previdenciário por meio da criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), o artifício de controle pela regulamentação das profissões e pelo processo de intervenção e controle sobre sindicatos (Oliveira e Teixeira 1986; Santos 1979; Malloy 1986; Medeiros 2004; Carvalho 2001) ao que acrescenta-se a forma de financiamento do sistema no decorrer do tempo com forte caráter regressivo (Malloy 1986).

A Lei Eloy Chaves, de 1923, inaugura a intervenção do Estado nas relações de

trabalho obrigando a iniciativa privada a adotar o seguro como forma de proteção contra riscos sociais por meio das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP). Ao tratar das CAPs, Malloy (1986) ressalta sua capacidade de dividir os trabalhadores e dificultar a formação de classe o que determinou seu comportamento político.

Assim, fortalece-se, pela política social, a estratificação oficial da sociedade brasileira. Segundo Malloy, na nascente da proteção social no Brasil já inaugura a diferença entre segurados e não-segurados, entre servidores públicos e os demais. Na medida em que no setor privado a proteção social foi introduzida desde o início com base em critérios legais e administrativos, enquanto, para os servidores civis e militares os benefícios nasceram como *direito adquirido com a função*, sem se exigir nem mesmo contribuições (Malloy 1986:49). Ou seja, o sistema já é inaugurado desarticulando e fragmentando.

Segue-se a isso, a estatização do sistema como dimensão estruturante do nosso argumento. É a partir de 1933, com o início dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP)<sup>2</sup>, é que se pode dizer que o Estado assumiu, de fato, a questão social. Esta passa a ser tratada por política pública. Porém, o crescimento foi rápido: segundo Santos, em 1939 eram seis IAPs e cerca de 98 CAPs. Nas CAPs os segurados eram iguais verticalmente dentro de uma empresa, mas, funcionavam como núcleos sem comunicação entre si. Já nos IAPs eles se diferenciavam dentro de uma mesma empresa por estarem agrupados nacionalmente em uma categoria profissional. Isso dificultava a solidariedade entre aqueles de uma mesma empresa que passavam a ter diferentes status profissionais, portanto, estarem vinculados a diferentes IAPs e tinham acesso a um pacote de direitos distintos. Além disso, apesar de ser muito mais abrangente, os IAPs constroem identidade de categorias profissionais que competem entre si e, por consequência impossibilita a formação de uma identidade de classe trabalhadora mais geral. Segundo Malloy, “*em vez de mobilizar, o regime buscava cooptar seletivamente os segmentos do trabalho num processo geral de ‘inclusão controlada’*” (Malloy 1986:64-grifo do autor). Isso corrobora a hipótese de Esping-Andersen de que quanto mais centralizado o sindicalismo e maior a sua capacidade de pressão no parlamento, mais investimento será feito em políticas sociais. No caso brasileiro, o que se observa é um processo de negociação totalmente fragmentado e competitivo em um ambiente sem representação formal.

Vemos então, que essa conformação institucional moldou comportamentos políticos menos solidários e mais competitivos criando uma fragmentação institucionalizada e mundos estratificados. De um lado estavam aqueles que tinham proteção social e, de

2 1933 - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (IAPM); 1934 - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciantes (IAPC); 1934 - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários (IAPB); 1936 - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI); 1938 - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Empregados em Transportes de Cargas (IAPETC); 1938 - Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE).

outro lado, quem não tinha proteção social e, dentro dos segurados havia vários estratos em que os acessos eram diferenciados em função de diversos fatores, entre eles, sua inserção dentro do Ministério.

#### 4.1 - O FINANCIAMENTO DESSA POLÍTICA

Um segundo fator que devemos ressaltar em função do nosso argumento é a forma de financiamento desse modelo corporativo de proteção social aqui instalado na medida em que ele foi fonte direta de redistribuição negativa de renda. Malloy ressalta que quando tratamos de instituições previdenciárias, tratamos de volumes maciços de recursos que possuem a capacidade de afetar direta e indiretamente a distribuição de renda de uma sociedade (Malloy 1986:110).

Vários autores apontam aspectos regressivos no sistema de proteção sejam relativos à distribuição de benefícios, sejam relativos à estrutura do sistema ou mesmo a aspectos meramente administrativos (Malloy 1986; Oliveria e Teixeira 1986; Boschetti 2006; Santos 1979). Mas quem faz uma discussão voltada especificamente para esse ponto é Malloy (1986: 110-119); elencamos aqui os principais aspectos por ele levantados como promotores de desigualdade. 1º) Partia-se do pressuposto de que somente os empregados urbanos ligados ao processo de industrialização deveriam ser cobertos. Há aqui uma premissa de que parte da população teria acesso a alguma rede familiar ou comunitária que a protegeria de eventuais riscos. Assim, parte expressiva da população formada por trabalhadores rurais, domésticos em geral e trabalhadores ligados precariamente ao mercado de trabalho urbano não possuíam um status profissional que os levasse a serem reconhecidos por lei. Dessa forma, estavam descobertos, não obstante pagassem indiretamente os benefícios dos segurados na medida em que o governo também entrou como um dos pilares de financiamento do sistema da previdência, então tripartite, sua contribuição é custeada por impostos indiretos. O que implicou que essa população não só não recebia nenhum tipo de transferência como ajudava a pagar os benefícios da parte coberta pelo sistema. 2º) Soma-se a isso o fato de conhecimento da comunidade que os empregadores sempre repassavam os custos que tinham para os preços dos seus produtos ou sob a força de menores salários, reforçando ainda mais o fator regressivo do sistema. 3º) Agregamos a isso o aspecto de que não havia igualdade nem equidade entre os programas e que o conjunto dos benefícios acessados eram distintos de acordo com cada IAP. O tratamento era diferente tanto entre os IAPs e as CAPs quanto entre os próprios Institutos. Na prática as categorias competiam pelos recursos do Ministério o que impossibilitava a criação de um comportamento político visando critérios universalistas e baseados em solidariedade (Oliveira e Teixeira 1986). 4º) Além disso, desde o início o

servidor público tanto civil quanto o militar sempre foram tratados separadamente, com muitos privilégios em comparação aos empregados do setor privado. 5º) Outro aspecto importante é que as transferências de renda ocorridas eram horizontalizadas na medida em que ocorriam dentro de uma faixa de renda indo dos jovens para os velhos e dos sadios para os doentes, mas daquela faixa. O sistema não comportava redistribuição vertical, de um patamar de renda para outro. Malloy aponta várias características do sistema que o tornam regressivo, entre eles estava o (6º) teto salarial para contribuição do segurado. Depois de 1940, a regra dizia que a contribuição variaria entre três e oito por cento e que limitava a um número específico de salários mínimos. Dessa forma, “*os empregados que recebiam até cinco salários mínimos contribuíram proporcionalmente com menos de sua renda total para um auxílio maior do que os que ganhavam menos de cinco salários mínimos*”(113) (Malloy 1986: 110-119).

Em suma, como afirma Malloy, a desigualdade que nasce da previdência social, ao contrário do que muito se apregoa, não é fruto da diferenciação dos benefícios por si, mas “*pela estrutura administrativa do sistema, sua forma de financiamento e seu modo de calcular e fornecer benefícios*” (Malloy 1986:51). Essa estrutura não só gerou direitos diferenciados como solapou a ideia de solidariedade de classe; classe esta que não se constituiu enquanto tal. Infelizmente, no melhor dos mundos, o sistema reforçaria os padrões antigos de distribuição de renda que já eram desiguais. E essa estrutura permaneceu.

#### 4.2 - O PROCESSO DE REGULAMENTAÇÃO DAS PROFISSÕES

Ressalta-se também a importância do processo de regulamentação das profissões que construiu um alto nível de segmentação com consequências sentidas até hoje. Esta política instituiu uma importância sem precedentes ao status profissional uma vez que o trabalhador só acessaria direitos sociais e trabalhistas a partir do reconhecimento formal de sua profissão. A possibilidade de filiação a um IAP, portanto, de ter acesso ao seguro previdenciário se dava em função de seu status profissional, que era definido pelo governo federal. Isso leva ao que Santos (1979) denominou “*cidadania regulada*” entendida como aquela cidadania em que os indivíduos acessam seus direitos por via das leis, baseada num *sistema de estratificação ocupacional definido por norma legal* e não como resultado de conflitos políticos na arena decisória. E essa cidadania só é acessada por aqueles cuja ocupação é reconhecida por lei e não pelo pertencimento à comunidade nacional (Santos 1979: 75; Carvalho 2001: 124) Em 1939 Vargas cria a Justiça do trabalho, especial para julgamento das questões trabalhistas, em 1940 cria o salário mínimo que nasce regionalizado mas também impõe a ideia de uma remuneração mínima que garantisse as necessidades de subsistência, em 1943 ele cria a Consolidação

das Leis trabalhistas. Todos esses instrumentos utilizados por Vargas em sua política de controle. Dessa forma, só tinha acesso a todos os benefícios oriundos desses instrumentos e instituições aquele que cumpria os requisitos de estar em uma ocupação reconhecida por lei e de estar sindicalizado, portanto, uma política estratificadora (Santos 1979; Carvalho 2001; Oliveira e Teixeira 1986; Malloy 1986).

#### 4.3 - A APROPRIAÇÃO DOS ESPAÇOS DE DEMANDA

Outra de suas ferramentas mais fortes nessa empreitada foi sua ingerência direta nos sindicatos que começa com a Lei de Sindicalização de 1931. Além do processo de regulamentação das profissões, ou seja, do governo ser o único agente a poder definir quais ocupações têm qual status profissional, quando ele transformou o sindicato em personalidade jurídica pública e não mais privada, necessitando do reconhecimento do Ministério do Trabalho, sendo obrigado a enviar estatutos e relação de associados ao referido ministério, ele tomou para si o direito de determinar também as subcategorias de trabalhadores que poderiam constituir uma certa organização sindical. Ali, de acordo com os autores que tratam do assunto, o sindicato perdeu completamente sua capacidade representativa e passou a prestar serviços técnicos e consultivos ao próprio governo. Durante um certo período houve a manutenção de delegados dentro dos sindicatos e o governo acabou com a pluralidade sindical na medida em que impôs a unicidade sindical por categoria. Por fim, cabe dizer que a sindicalização não era formalmente obrigatória; no entanto, era somente por meio dela que se tinha acesso aos direitos e a determinados privilégios. Isto quer dizer que só os sindicalizados tinham férias, acesso aos benefícios da legislação trabalhista e podiam recorrer às Comissões e Juntas de Conciliação e Julgamento criada em 1932. Processo este que Oliveira e Teixeira denominaram ‘apropriação dos espaços de demanda’ (Oliveira e Teixeira 1986; Malloy 1986). Os economistas ressaltam que essa ação repressiva e manipuladora foi favorecida pelo peso limitado dos trabalhadores urbanos organizados naquele mercado de trabalho (Dedecca 2005: 100).

Oliveira e Teixeira corroboram essa ideia e mostram que foi tolhida, no plano dos trabalhadores, a autonomia decisória dos trabalhadores uma vez que perderam a *capacidade de reivindicação, mobilização e pressão* e na medida em que os sindicatos foram assumindo papéis muito mais recreativos, assistenciais e culturais (Oliveira E Teixeira 1986: 23). Segundo Santos, o trabalho não era tratado “*como categoria livre para organizar-se de acordo com a vontade dos trabalhadores, impedindo-os de escolher as organizações que os representariam.*” De acordo com Dedecca (2005) e com Mattos (2005) a recorrência de excesso de mão-de-obra disponível garantia baixos salários e jogava contra a organização sindical, assim, os trabalhadores eram movidos pelo medo de pagar o custo individual de estar fora dessa proteção (Dedecca 2005; Mattos 2005).



Quais são as consequências desse conjunto de políticas? Santos resume muito bem: “o resultado final foi que o sistema de previdência social e o sistema sindical encorajaram entre os trabalhadores uma orientação específica de grupo que os dividia e alimentava a competição intergrupos, minando qualquer base de solidariedade de classe”(Santos 79: 76) o que levava, na prática a uma competição pelo tempo e pelos recursos do governo federal na figura do Ministério (Santos 1979; Malloy 1986). A descrição desse processo corrobora os argumentos das teorias de recursos de poder (Esping-Andersen 1985 e Korpi 1983), pois mostram a não conscientização dos operários com uma ideia de classe e, portanto, a incapacidade de mobilização orquestrada dessa ‘não’ classe operária dentro de uma matriz de poder programada para segmentar. Não somente criou-se um ambiente institucional que segmentava setorialmente os trabalhadores como se solapou o sindicato, ou seja, desvirtuou-se a instituição que deveria fazer o papel de representação de interesses de classe.

## 5 - 1946: MUDANÇA DE CENÁRIO?

Apesar do retorno democrático, da reconstrução dos partidos e da formalização da representação de interesses no parlamento, o comportamento político havia sido moldado a ferro quente. A arena política democrática de 1946-1963 não mudou esse quadro. Não houve incentivos ou constrangimentos institucionais para uma mudança substantiva. Não houve nenhuma ação política que promovesse mudanças estruturais que levassem à revisão das características sistêmicas que promoviam a desigualdade entre os grupos. Ou seja, apesar de mudança no desenho institucional não se observou mudança no comportamento nem da classe política, nem dos trabalhadores que revertesse esse quadro.

Recorremos aqui a dois argumentos temporais. Primeiro, o argumento já desenvolvido acima, de que a inserção de política social antes da consciência de classe forjou uma classe operária segmentada e sem capacidade de pressão para a conformação de políticas universais ou mesmo sem interesse nessas. Como argumentou Santos, a construção da cidadania não veio pela luta por valores políticos advindos de uma classe unificada. Esse cenário político moldou uma ideia de cidadania não inclusiva, uma postura de defesa de direitos por parte daqueles que os tinham muito mais do que uma luta por direitos iguais para todos, em um cenário político recém-democrático. Segundo, soma-se a isso a importância do timing de criação do sistema partidário. A força da estrutura estatal centralizada criada antes da consolidação dos partidos gerara constrangimentos reais à sua institucionalização e promovera canais informais de encaminhamento das demandas (Souza 1976). Assim, apesar da estrutura formal democrática, o seu funcionamento não promovera o nível de competição política que modificasse o comportamento político de

modo substantivo.

Na área econômica tanto Vargas, já com um poder legítimo, quanto Juscelino Kubitschek utilizaram o mecanismo do insulamento burocrático com a criação de agências, autarquias, empresas estatais, entre outras, para proteger-se do clientelismo e das assertivas advindas dos grupos de interesse, da burocracia e do próprio sistema político (Nunes 2003). O insulamento foi uma forma da não promoção do debate no processo decisório e serviu para o governo impor suas preferências e promover o desenvolvimento (Loureiro, Olivieri e Martes 2010). Isso implica que a diretiva não foi de inclusão e de fortalecimento das instâncias participativas, mas de encontrar mecanismos, dentro do sistema democrático, que permitissem imposição de agenda.

Assim, podemos concluir que, apesar de estarmos em uma democracia, o cenário político-institucional não foi moldado democraticamente e não houve modificações no papel exercido pelos atores mais engajados politicamente e nem capacidade de pressão do restante da população.

Apesar de democracia, não houve uma mudança na consciência de classe dos trabalhadores que permitisse um aumento na capacidade de pressão, além de continuar a segmentação entre protegidos e não protegidos. Não é que não tenha havido modificações estruturais, mas elas não foram capazes de produzir uma classe reivindicante<sup>3</sup>. Portanto, toda a melhoria era muito mais na manutenção dos que já estavam dentro do que pelo aumento da inclusão dos demais, aumentando ainda mais a característica regressiva do sistema. Um cenário político que não gerava política redistributivas.

## 6 - O PERÍODO MILITAR - FORMAÇÃO DE MERCADO DE TRABALHO E O CRESCIMENTO ECONÔMICO

Antes mesmo de consolidarmos nossa democracia fomos novamente marcados em nossa história com um outro golpe, agora o dos militares. O cenário de 1963-1964 era um cenário de crise política e institucional, era o fracasso dos mecanismos democráticos para resolução de conflitos onde figuravam como atores tanto os partidos políticos quanto os representantes das classes sociais. A crise era tanto nos setores urbanos quanto refletia na organização dos trabalhadores rurais e nas invasões no campo (Santos 1986 e Filgueiras 2013). Os militares agiram reprimindo os movimentos esquerdistas, o movimento estudantil, o movimento sindical, as Ligas Camponesas as federações de

<sup>3</sup> Em 1953 houve o agrupamento das CAPS em um único Instituto (IAPFESP) moldando um modelo estatal público de administração da previdência e da saúde. Podemos dizer que nesse período houve a uniformização da legislação sobre contribuições e benefícios, houve a centralização das CAPS em um único instituto, houve a criação do Ministério do Trabalho e Previdência Social (1960), houve a criação da Lei Orgânica de Previdência Social (Lops 1960), mas não houve modificações reais na capacidade de pressão daqueles não protegidos pelo sistema.

trabalhadores. Mais uma vez os canais de representação e de canalização de demandas estavam sendo se não destruídos, colocados na marginalidade.

O período militar foi marcado pela continuidade de políticas estratificadoras e geradora de diferentes segmentos sociais, fracassou em suas tentativas de políticas universalistas, reforçando o aspecto securitário da proteção social e promovendo a privatização da saúde. Mas o que ele mais se destacou foi por um crescimento econômico nunca antes visto. Entretanto, antes de falarmos sobre isso é necessário tratar novamente do nosso legado, nesse caso do legado do mercado de trabalho.

Para a construção do argumento aqui desenvolvido, é importante falar, mesmo que brevemente, da estrutura histórica do mercado de trabalho no Brasil que é o principal responsável pelos altos níveis de má distribuição de rendimentos. Alguns autores que trabalham a desigualdade a partir da constituição do mercado de trabalho mostram que é preciso considerar aspectos importantes do processo de formação do mercado brasileiro tanto quanto das relações de trabalho. Entre eles os que defendem que foram decisões políticas que levaram a um mercado tão segmentado e com tanta mão-de-obra desqualificada disponível. E é disso que se trata esse artigo.

A decisão política de importar mão-de-obra na passagem do trabalho escravo para o trabalho livre ao invés de utilizar a mão-de-obra excedente no Nordeste que, naquele momento, significava 50% da mão-de-obra do país implicou na recorrente abundância de força de trabalho disponível para o processo de industrialização (Dedecca 2005; Mattos 2005). Essa decisão política fazia parte de uma política macroeconômica que defendia a manutenção de determinados nichos regionais que eram importantes para a oligarquia. Para historiadores e economistas, “*o Brasil montou seu mercado de trabalho livre garantindo a preservação das atividades e dos espaços ocupacionais oriundos das fases anteriores de desenvolvimento capitalista do período colonial*” (Dedecca 2005: 97) e isso influenciou a distribuição regional da força de trabalho desde o início da industrialização. Os imigrantes, que eram mais qualificados, ocuparam um espaço específico. Ou seja, no momento em que era possível alterar ou mesmo corrigir a estrutura anterior (escravista e regionalizada) optou-se pela sua manutenção, pela não qualificação e pela não incorporação de negros e nordestinos. Mesmo que a partir de 30 esse cenário comece a se modificar, com a quebra do isolamento dos mercados regionais e com mobilização dos trabalhadores nordestinos para o sudeste brasileiro, o legado construído até ali impedia a absorção desses trabalhadores. De acordo com Dedecca, em 30, dado o processo imigratório, o Sudeste brasileiro já tinha seu mercado de trabalho livre montado e já não conseguia absorver adequadamente toda a força de trabalho advinda do Nordeste. Dessa forma, a industrialização que ocorre a partir de então, ocorre com altos níveis de disponibilidade de força de trabalho (Dedecca 2005; Mattos 2005). E a excessiva disponibilidade de mão-de-obra e a heterogeneidade educacional encontrada garantiam a prática de baixos salários.

Mattos (2005) também defende que o mercado de trabalho no Brasil se formou com forte segmentação. Para o autor, essa segmentação foi determinada por processo histórico da formação do capitalismo no Brasil caracterizada por forte heterogeneidade setorial. Processos muito distintos nas diferentes regiões levaram à montagem de mercados muito diferenciados: de um lado empregados dos setores industriais organizados, cuja estrutura salarial está submetida a lógicas administrativas baseadas em fatores tecnológicos, de outro, mercados regionais onde os trabalhadores não precisavam de praticamente nenhuma qualificação e onde os salários sempre foram decididos aleatória e contextualmente. Assim, a dinâmica de salários sempre se deu de forma muito heterogênea, determinada historicamente em função da convivência de setores atrasados com outros tecnologicamente avançados. Ou seja, é consenso que a estrutura do mercado de trabalho no Brasil sempre gerou inserções e salários muito diferenciados. Paralelo a isso veremos como outras decisões políticas relativas às relações trabalhistas e certos desenhos institucionais reforçaram ainda mais as estruturas que, por sua vez, geram desigualdade.

É com esse legado de mercado de trabalho e com o legado aqui visto de proteção social que entramos no período militar. E que muda no cenário político depois do golpe de 1964? No governo militar, mais uma vez houve supressão dos canais formais de representação de interesses e de canalização de demandas. Apesar de os militares utilizarem a expansão da cobertura do sistema previdenciário a segmentos antes não cobertos como forma de legitimação de poder, eles o fizeram mantendo a desarticulação entre os trabalhadores, jogando o valor dos benefícios para baixo e privatizando fortemente a assistência médica. Mais uma vez não há processos de organização sindical e política livres para a defesa de interesses mais amplos de todos os trabalhadores.

É no governo militar que se assiste a um crescimento econômico grande. Esse foi um período chamado de ‘milagre econômico’, em que nos primeiros 10 anos de ditadura assistimos a um alto crescimento do PIB (11%) e queda substancial da inflação. No entanto, esse crescimento se dá em um cenário ideológico peculiar. Na década de 70 os defensores da ideologia liberal pregavam que a desigualdade de renda não era um mal por si só. De acordo com Freedman, o crescimento econômico resolveria, ‘naturalmente’, a desigualdade, ou seja, a igualdade viria pela eficiência do sistema. No Brasil, essa ideologia pode ser lembrada pela célebre frase do então ministro da Fazenda Delfim Netto de que deveríamos “fazer o bolo crescer, para depois dividi-lo”. Hoje, o Brasil é usado como exemplo de como essa ideologia não funcionou na literatura internacional.

Se o arcabouço de proteção já era regressivo, se o legado do mercado de trabalho também gerava desigualdades, essa ideologia gerou um cenário de políticas econômicas e sociais ainda mais regressivas. O resultado foi um aumento substancial na desigualdade de renda. Podemos dizer que, geração de riqueza com o legado descrito acima, sem cenário político competitivo, sem canais formais de representação, sem canais formais

de redistribuição, com instituições burocráticas insuladas, portanto, pensadas para a não canalização de demandas, com políticas econômicas altamente regressivas, ou seja, a ausência completa de mecanismos de redistribuição levou a patamares de desigualdade nunca antes visto.

Quando termina esse período econômico áureo e vem a crise já no fim da década de 70, assistimos a uma mudança no cenário econômico e social: toda a ideologia pregada teve um custo social altíssimo. Assistíamos a altos padrões de desigualdade de renda e de pobreza em um Estado que não construiu mecanismos mínimos de proteção universal nem mecanismos de redistribuição. Sem isso, vimos o Índice de Gini alcançar os maiores patamares da história brasileira. Se na economia chamamos a década de 80 de ‘a década perdida’, socialmente, deveríamos chamá-la de ‘a década trágica’.

## 7 - DEPOIS DISSO O QUE MUDOU EM NOSSAS INSTITUIÇÕES?

Mudanças nesse cenário institucional só vieram a partir da Assembleia Nacional Constituinte em 1986 e com a CF-88. Na prática podemos afirmar que foi somente quando se passou da arena executiva para a arena parlamentar é que modificações substantivas nas instituições brasileiras tornaram-se possíveis, por um lado e, por outro lado, paradigmas de proteção social mais inclusivos entraram na agenda.

A CF-88 trouxe mudanças constitutivas para o nosso sistema político e para a nossa sociedade. Gostaríamos aqui de ressaltar duas dimensões das mudanças: uma do desenho institucional da federação e outra de um redesenho do sistema de proteção social. No primeiro conjunto, cabe ressaltar a introdução do voto universal estabelecendo o início de uma nova era no arranjo institucional brasileiro. A homologação da autonomia política de todos os entes federativos ficando proibida a alteração constitucional, por qualquer meio, que quebre a autonomia desses entes e, por fim, enfatizamos o princípio de descentralização na execução das políticas sociais. Redesenho institucional que garante autonomia de todos os entes, em especial o fortalecimento dos municípios, inclusive com poder de veto e ao mesmo tempo novas atribuições de políticas aos entes subnacionais para contrapor a uma história de peso no âmbito central de governo.

No que se refere às mudanças da dimensão social elas foram paradigmáticas na medida em que inseriu solidariedade em um sistema de proteção social que foi securitário durante cinco décadas. São vários princípios que remodelaram o sistema: 1º) A CF-88 transforma a Saúde, que até então era de natureza securitária, em direito universal instituindo o Sistema Único de Saúde. 2º) A CF-88 reconhece a Assistência Social como política pública, de natureza seletiva e não-contributiva, e isso implica numa redefinição do papel do Estado no fornecimento de serviços socioassistenciais. 3º) Dentro disso, a CF-88 reconhece o direito de idosos e de pessoas com deficiência que não possuam meios

de manutenção da própria subsistência, por si ou pela família, a uma renda mensal de um salário mínimo. 4º) Houve também a instituição da Previdência Rural, ou seja, até na Previdência houve inserção de solidariedade. Ou seja, houve o reconhecimento de direitos iguais aos trabalhadores rurais que contribuem com trabalho, apesar de não contribuírem monetariamente. 5º) A CF-88 reconhece o seguro-desemprego como direito social (apesar de que este já havia sido criado em 1986, ele não era direito). 6º) Ela instituiu o sistema de Seguridade Social constituído pela Saúde, pela Previdência e pela Assistência Social, instituindo conjuntamente um orçamento específico para tal. 7º) A Carta também determinou que não poderia existir benefícios que substituíssem aposentadorias e benefícios previdenciários que fossem menores do que um salário mínimo. Isso criou um mecanismo que, por meio de políticas de reajuste e valorização do salário mínimo, se pode atingir integralmente tanto aposentados e pensionistas quanto boa parte dos assalariados. 8º) A CF-88 tornou obrigatório e gratuito o ensino fundamental, levando à universalização das matrículas de crianças de 7 a 14 anos em 1998 no governo Cardoso. Em 2009, o governo Lula, por meio da Emenda Constitucional N. 59, altera o texto constitucional estendendo à educação básica a obrigatoriedade e a gratuidade. Dessa forma, passa a ser obrigatória a oferta para crianças e jovens entre quatro e 17 anos. No conjunto, o que vemos é uma mudança no quadro institucional e essas políticas vêm aumentando o capital humano no Brasil diminuindo o analfabetismo e aumentando a média de anos de estudo. Esse processo torna o brasileiro médio mais produtivo e isso implica em aumento de rendimentos auferidos<sup>4</sup>. Para se observar esses efeitos vale consultar Sátyro (2014) que mostra a melhoria dos indicadores sociais nas últimas décadas, em especial, na última.

De acordo com Sátyro (2014), no seu conjunto essa série de mudanças constitucionais inaugurou um novo arranjo institucional para a proteção social brasileira com elementos redistributivos, com a inserção de solidariedade no sistema e, por consequência, com o rompimento com um paradigma de proteção social exclusivamente contributivo (Sátyro 2014). E aqui mudanças nas instituições formais induziram mudanças no comportamento político. As mudanças ocorridas a partir desse redesenho institucional se observa principalmente nas políticas sociais: saúde, educação, previdência, assistência social e mais recentemente, habitação.

## 7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo não pretende um argumento ingênuo diante da discussão interna na

4 Para a maior parte da literatura brasileira que trabalha com as causas da desigualdade de renda, a heterogeneidade educacional é o principal fator causador da má distribuição de rendimentos, para citar alguns: Ferreira 2000; Crespo e Reis 2006; Barros, Henriques e Mendonça 2000; Barros, Foguel e Ulyssea 2007.

Economia sobre quais são as causas da desigualdade de renda; esta tem raízes nas políticas de mercado de trabalho e na macroeconomia que foge ao escopo desse trabalho. O objetivo aqui é ressaltar como estas e outras (políticas) são decisões políticas e consequências das possibilidades reais de transformar em políticas as pressões advindas das classes trabalhadoras. A análise sugere que a construção de um determinado padrão de cenário político-institucional dificultou o papel de pressão dos trabalhadores, por um lado, e por outro, criou uma classe política e uma burocracia sem incentivos para promoverem políticas redistributivas, corroborando com a hipótese que guiou o trabalho. A continuidade do cenário político em um percurso institucional de longo tempo que comporta tantas mudanças nos permite afirmar que houve em nossa história uma continuidade mesmo dentro da mudança.

O processo de formação da proteção social e do desenvolvimento industrial promovidos pelo Estado brasileiro a partir de 30 concentrou capacidades estatais no governo federal tornando-o um ator poderoso no processo de construção institucional. Muitas ações ali implementadas promoviam uma relativa distribuição de curto prazo, mas promoveram uma estrutura que gerou desigualdade no longo prazo. O processo de fragmentação institucional do sistema de previdência que gerou diferentes acessos às diferentes categorias profissionais e a política de coordenação, cooptação e desmobilização da classe operária gerava ali na fonte uma sociedade altamente estratificada (Oliveira e Teixeira 1986). Em momentos em que todo o processo decisório esteve concentrado no Executivo, em função das ditaduras, a desmobilização da classe trabalhadora teve efeitos perversos para o longo prazo. Conjugado com a supressão dos canais formais de representação de interesses, restava os canais informais com critérios não universais de entrada que davam acesso diferenciados à arena política. Isso conjugado a uma classe política que acreditava que o crescimento econômico era compatível com desigualdade de renda gerou nossos padrões atuais de desigualdade.

Importante ressaltar como que o *timing* da inserção de determinados instrumentos aqui citados determinou uma estrutura de produção de políticas que não promove igualdade social, ao contrário, reforça padrões de desigualdade de acesso. Esse *timing* foi importante para a moldagem de padrões de comportamento que não necessariamente visam o interesse público e fragilizou a constituição do sistema partidário.

Foi preciso ressaltar o *timing* em que essas relações são estruturadas, em que a capacidade do aparelho estatal é construída pois ele é determinante para se entender suas características e suas consequências. O momento do golpe de Vargas é importante porque nenhuma força política estava organizada suficientemente para se formar como oposição a Vargas, então ele cooptou e controlou os trabalhadores com a política corporativista previdenciária, incorporou de forma fragmentada a classe média em seu projeto de construção do aparelho burocrático via emprego público. De acordo com Nunes

a combinação de fatores e o timing desta combinação é crucial”<sup>25</sup>(...) “no Brasil, a moderna política do Estado precedeu a formação de classe na indústria; a regulação da cidadania perpassou a solidariedade de classe e interveio nas relações de classe; os arranjos corporativistas legais fixaram parâmetros e limitações para a cidadania dos operários; a revolução burguesa teve lugar quando muitos elementos do Estado moderno já estavam instalados (Nunes, 2003:25-26).

Novamente, esse mesmo movimento foi feito pelos militares que desmobilizaram os as Ligas, destruíram os partidos, proibiram os movimentos estudantis e sindicais.

Assim, o que se observou foi que durante toda a trajetória aqui revisada, somente quando a arena decisória sai do Executivo e vai para o parlamento é que se observam mudanças reais no desenho institucional com inserção de competição política, restauração do sistema partidário e autonomia dos entes federativos, além de inserção de princípios de universalismo e de solidariedade no sistema de proteção social. Um novo padrão de cidadania e, portanto, de possível oferta de serviços básicos só se deu a partir da promulgação da CF-88. Se voltarmos ao gráfico apresentado na introdução do trabalho, observamos que o índice de Gini cai a partir da consolidação dessas duas grandes alterações: nos canais de representação e interesses e na universalização da proteção social. Analisar como essas mudanças paradigmáticas se constituíram, ou não, em constrangimentos para os governos democráticos que se seguiram é agenda para outros trabalhos.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, PEDROTI e PÓ (2010). “A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas”. In: LOUREIRO, M.R., ABRUCIO, F.L. e PACHECO, R.S (orgs). Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- ACEMOGLU D., JOHNSON S. e ROBINSON, J. 2001: p.5 versão não publicada
- ACEMOGLU, D.; JOHNSON S.; ROBINSON, J. Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution 2002, pp. 1231-1294.
- ACEMOGLU, D. (2006) MODELING INEFFICIENT INSTITUTIONS. NBER WORKING PAPER SERIES. Working Paper 11940.
- ACEMOGLU, D.; JOHNSON S.; ROBINSON, J. Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth 2004.
- ACEMOGLU, D.; JOHNSON S.; ROBINSON, J. Understanding Prosperity and Poverty: Geography, Institutions and the Reversal of Fortune 2003.
- ALESINA, A., RODRIK, D. (1994) Distributive politics and economic growth. Quarterly Journal of Economics, 109(2).
- ARRETCHE, Marta T.S. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. Revista BIB, 39, Rio de Janeiro, set. 1995.
- BANCO MUNDIAL (2001). Chapter 2: Causes of Poverty and a Framework for Action. World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty. Washington, DC, World Bank: 31-41. (on ERes)
- BANCO MUNDIAL. Ferranti et al. (2003) Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?. Cap 5 - Historical Roots of Inequality in Latin America and the Caribbean.
- BARROS, Ricardo. P; FOGUEL, Miguel N.; e ULYSSEA, Gabriel. (Org.) Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente. Brasília: IPEA, v. 2, 2007
- BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. A Estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, jun/2001. 29 p. (Texto para Discussão nº 800). [www.ipea.gov.br/pub/td/2001/td\\_0800.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/2001/td_0800.pdf)
- BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social e Trabalho - Paradoxos na construção das Políticas de Previdência e assistência Social no Brasil. Brasília: Letras Livraria/UnB, 2006.
- CARVALHO, J.M. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CASTRO, Rafael S. e PÔRTO Jr., Sabino da S. (2007). Efeitos da desigualdade de renda sobre o crescimento econômico no Brasil: uma análise não linear. Perspectiva econômica; v3, n1:27-61, jan./jun.

- CODATO, Adriano. (2011). “Intervenção estatal, centralização política e reforma burocrática: o significado dos departamentos administrativos no Estado Novo”. RSP. Brasília 62 (3): 321-339 Jul/Set.
- CRESPO, A. & REIS, M. (2006). “Efeito diploma no Brasil”. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/boletim\\_mercado\\_de\\_trabalho/mt31/o8Nota2\\_Anna\\_Mauricio.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/boletim_mercado_de_trabalho/mt31/o8Nota2_Anna_Mauricio.pdf) Acesso em: 19 Jun. 2012.
- DEDECCA, Claudio D. (2005) Notas sobre a evolução do mercado de trabalho no Brasil. Revista de Economia Política, vol.25, n1(97),pp94-111.
- DINIZ, Eli. 1997 Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. (1990), The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge, Polity Press.
- EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, D. e SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In. Cambridge: Cambridge University Press. 1994.
- FAUSTO, Boris: A Revolução de 1930: historiografia e história, São Paulo, Brasiliense, 1972
- FERREIRA Francisco: “Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil : luta de classes ou heterogeneidade educacional.” In Ricardo Henriques
- FILGUEIRAS, Fernando. História da democracia no Brasil. Texto preparado para aulas a ser publicado pelo DCP. Mimeo.2013.
- FURTADO, Celso. Um projeto para o Brasil. Rio de Janeiro, Editora Saga, 1968
- HENRIQUES, Ricardo (org) 2000. Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro. Ipea.
- HENRIQUES, Ricardo. (2000) Desigualdade e Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro, IPEA.
- HOFFMANN, Rodolfo. (2001a) Distribuição de renda e crescimento econômico. Estud. av., São Paulo, v. 15, n. 41, Apr. 2001 . Available from [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142001000100007&lng=en&nrm=i](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000100007&lng=en&nrm=i) so>. access on 01 Feb. 2011. doi: 10.1590/S0103-40142001000100007.
- HOFFMANN, Rodolfo. (2001b) DISTRIBUIÇÃO DE RENDA : Medidas de Desigualdade e Pobreza
- KORPI, Walter. (1983) The democratic class struggle. London.
- LANGONI, Carlos Geraldo. Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil. Rio de Janeiro, Editora Expressão e Cultura, 1973.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. (1998)As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. Revista do Serviço Público, v. 49, n. 2, 1998.
- LOUREIRO, M.R., OLIVIERI, C., e MARTES, A.C.B. (2010). “Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil” In: LOUREIRO, M.R., ABRUCIO, F.L. e PACHECO, R.S (orgs). Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV.

- MALLOY, James M. A política da Previdência Social no Brasil. Edições Graal (Rio de Janeiro) 1986.
- MATTOS, Fernando A.M. (2005) Aspectos históricos e metodológicos da evolução recente do perfil distributivo brasileiro. São Paulo em perspectiva, v19, n2, p.135-149, abr./jun.
- MEDEIROS. (2004) Texto: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990 Texto discussão: IPEA 852. [http://www.ipea.gov.br/pub/td/2001/td\\_o852.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/2001/td_o852.pdf)
- NUNES, Edson (2003) A Gramática Política do Brasil. Rio de Janeiro: Zahar.
- OLIVEIRA, Jaime A. e TEIXEIRA, S.M.F. (IM) Previdência social – 60 anos de história da previdência no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Vozes,1986.
- POCHMANN, Márcio. Sobre a distribuição de renda. Fórum (São Paulo. 2001), v. 6, p. 29, 2007.
- PUTNAM, Robert D. Comunidade e Democracia – a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1ª edição 1996.
- SABOIA, João. (2007) O salário mínimo e seu potencial para a melhoria da distribuição de renda no Brasil, mimeo, IPEA, Rio de Janeiro.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. Cidadania e Justiça. A política social na Ordem Pública Brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. 1964: Anatomia da crise. São Paulo: Vértice, 1986.
- SÁTYRO, Natália . Política Estadual e Desigualdade: Por que alguns estados redistribuem mais do que outros?. Dados (Rio de Janeiro. Impresso), v. 56, p. 497-530, 2013.
- SÁTYRO , Natália G.D. Padrões distintos de bem-estar no Brasil: uma análise temporal. Opinião Pública. Vol.2. N2 agosto, 2014.
- SKOCPOL, T. e AMENTA, E. (1986). “States and social policies”. Annual Review of Sociology, vol. 12, pp. 131-157.
- SKOCPOL, Theda. (1992) Protecting Soldiers and Mothers.
- SKOCPOL, Theda. (1994) Bringing the State Back in: strategies of analysis in current research” In: EVANS, P.B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back in. Cambridge, Cambridge University.
- SOARES, F. V.; SOARES, S.; MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R. G. (2006 ) Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. Brasília: Ipea.(Texto para discussão, n. 1.228).
- SOARES, Sergei; OSÓRIO, Rafael Guerreiro; SOARES, Fábio Veras; MEDEIROS, Marcelo e ZEPEDA, Eduardo. (2007) Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: Impactos Sobre a Desigualdade / Brasília.
- SOUZA, Maria do C. Campelo. 1976. Estado e partidos políticos no Brasil,

1930-1964, São Paulo, Alfa-Ômega.

TEIXEIRA, Sônia. A montagem do padrão de seguridade social na América Latina: cooptação e regulação. In: Fleury, Sônia. Estado sem cidadãos. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1994. p.175-96.

# A RELAÇÃO CIVIL-MILITAR E OS ESTUDOS ESTRATÉGICOS

FREDERICO CARLOS DE SÁ COSTA

## RESUMO

O presente artigo afirma e assume a premissa de que o campo dos Estudos Estratégicos concentra-se no debate político relativo às questões de segurança estatal. Esse debate, entretanto, padece com as perspectivas interdisciplinares das pesquisas que envolvem campo tão vasto. A proposta aqui apresentada é a de que os Estudos Estratégicos possuem um objeto próprio que fornece as chaves para a construção de teorias, argumentos e relações causais entre os eventos, práticas e políticas que envolvem a segurança estatal. Esse objeto é a relação civil-militar, compreendida como o fluxo dialógico e dialético de poder entre a condução política e a condução militar, com vistas à obtenção de resultados de poder relativos às políticas de segurança estatal.

## PALAVRAS-CHAVE

Relação civil-militar; estudos estratégicos; segurança estatal; Forças Armadas.

# CIVIL MILITARY RELATIONS AND STRATEGIC STUDIES

## ABSTRACT

This article states and assumes the premise that the field of Strategic Studies focuses on the political debate concerning matters of state security. This debate, however, suffers from interdisciplinary perspectives of research involving such a vast area. The proposal here is that the Strategic Studies have its own object that provides the key to the construction of theories, arguments and causal relations between events, practices and policies involving state security. This object is the civil-military relations, understood as the dialogical and dialectical flow of power between the political and military leaderships, intending to obtain results of power relating to the policies of state security.

## KEYWORDS

Civil-Military relations; strategic studies; state security; Armed Forces.

## SOBRE O AUTOR

### FREDERICO CARLOS DE SÁ COSTA

Possui graduação em História pela Universidade Federal de Minas Gerais (1996), mestrado em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2002) e doutorado em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro - IUPERJ (2008). Professor Adjunto da Universidade Federal Fluminense, na cadeira de Teoria Política dos Estudos Estratégicos. Tem experiência na área de Ciência Política, atuando principalmente nos seguintes temas: relação civil-militar, soberania, exceção.

## SUBMETIDO EM

Setembro de 2014

## APROVADO EM

Março de 2015

Há muitas interpretações sobre a origem do Estado moderno e, antes disso, interpretações sobre a origem das organizações políticas que, de alguma forma, pretendem organizar e dominar populações sem enfrentar contestação e concorrência e, igualmente, por um período de tempo extenso o suficiente para que se crie a sensação de estabilidade eterna de domínio. Uma constatação sublinha qualquer interpretação: Estados são provedores de segurança.

Para que se simplifique a discussão presente neste artigo, sempre que se mencionar a palavra “Estado”, compreender-se-á “Estado moderno”, a instituição descrita por Weber (1979) que, com sucesso, monopoliza os meios legítimos de violência dentro de um determinado território. A circunscrição conceitual proposta confirma e realça a conexão acima indicada entre Estado e segurança.

Se, então, está assumida a vinculação entre Estado e segurança, temos que Estados são Estados soberanos, compreendidos como aqueles que detém poder absoluto e perpétuo (Bodin 2009), capazes, assim, de manter-se independentes e livres de ingerência interna, bem como de garantir a seus súditos ou cidadãos a sensação de segurança necessária à manutenção da vida.

Esta sumária definição de soberania permite uma última delimitação. “Segurança” pode ser uma palavra perigosamente vaga, afinal, sempre se pode questionar em relação a quem uma instituição, povo ou indivíduo quer se sentir seguro. Sem que se menospreze a dimensão individual (ou segurança humana, direitos individuais, direitos humanos, etc.) na construção da sensação de segurança, privilegia-se neste estudo o olhar a partir do Estado. Há no mínimo dois caminhos para que se adentre nesse tema: o caminho propriamente militar, que analisa a capacidade operacional de um Estado impor sua soberania dentro e fora de suas fronteiras, no limite da promoção da guerra: esse é o terreno da estratégia. O segundo caminho seria aquele genuinamente político, que interessa a todos os setores da sociedade e congrega parlamentares, intelectuais, cientistas e acadêmicos e, se bem que a partir de premissas políticas, militares. Nesse espaço trata-se da definição política da segurança: esse é o terreno dos Estudos Estratégicos.

Neste segundo caminho pode ser compreendida uma das percepções que Figueiredo (2010) apresenta dos Estudos Estratégicos: a atividade política que visa a “defesa e a segurança dos sistemas estatais nos âmbitos nacional e internacional”. O autor citado coloca no centro da reflexão o papel militar na política internacional, tendo em vista o incremento da capacidade estatal de fazer valer seus interesses nas diversas arenas da política internacional.

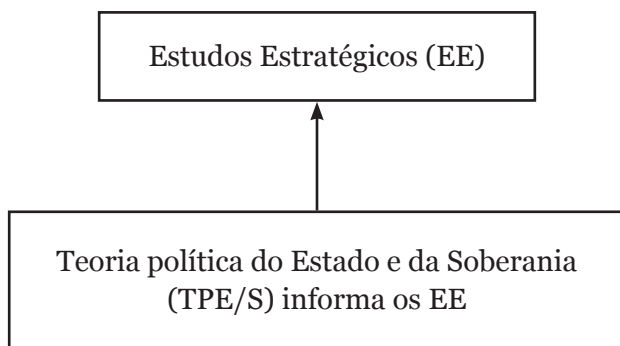
A intenção deste artigo é avançar no debate conceitual, propondo um objeto ou preocupação específica para os Estudos Estratégicos: a relação civil-militar, compreendida como o fluxo dialógico e dialético de poder entre a condução política e a condução

militar, com o concurso de uma importante premissa, a de que as conduções política e militar, bem como o conjunto de cidadãos, pretendem alcançar uma relação cooperativa na *polis*. Para os efeitos aqui pretendidos, entende-se “objeto” como sendo o enunciado que expressa uma diretriz de pesquisas, que fixa parâmetros para a seleção de casos suficientemente similares para permitir comparações e relações causais (Ragin, Berg-Schlusser, de Meur, In: Goodin e Klingemann 2000).

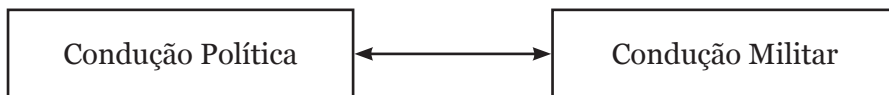
Sendo assim, considerar a relação civil-militar como o objeto dos Estudos Estratégicos equivale a dizer que o núcleo a partir do qual se produz a análise relativa às questões ligadas à produção de segurança estatal é a relação civil-militar. Em outras palavras, o argumento deste artigo é: a relação civil-militar explica com poder de causalidade todos os resultados de poder relativos às políticas de segurança estatal.

As idéias aqui propostas assim se organizam: apresentação da temática e seus autores fundamentais (Stanislav Andreski, Samuel Huntington, Samuel Finer e Amos Perlmutter), estabelecimento da concepção aqui assumida do tema, análise e proposição da relação civil-militar com o objeto por excelência dos Estudos Estratégicos.

**Figura 1 - ESTUDOS ESTRATÉGICOS**



**Figura 2 - RELAÇÃO CIVIL-MILITAR (RCM)**



## 2 - RELAÇÃO CIVIL-MILITAR

A relação civil-militar é intrínseca de qualquer comunidade política que tenha trilhado o caminho histórico rumo ao Estado moderno. Tal afirmação, justamente por ser óbvia, merece explicação. Num contexto geral, o mínimo que se pode dizer é reafirmar a



proposição weberiana de que o Estado moderno é a instituição que, com sucesso, conseguiu estabelecer o monopólio legítimo da força física num dado território, num processo em que várias formas de organização política concorrentes entre si conviveram muito proximamente: feudos, cidades livres, repúblicas, reinos, clãs e mesmo tribos guerreiras nômades. O contato e o choque entre essas formas de organização política demonstrou que o lado vencedor estava onde ocorria maior racionalização e especialização no exercício das funções públicas (inclusive e principalmente a função militar), bem como maior concentração de poder e riqueza (Tilly 1990). O caminho para a sobrevivência das comunidades convergiu, assim, ao longo de quatro ou cinco séculos, para um mesmo modelo. Sendo as forças armadas a agência política responsável pela administração e imposição da violência legítima que conquistou e garantiu a vitória histórica do Estado moderno, temos que esta instituição e as forças armadas são indissociáveis, donde se conclui que a relação civil-militar é uma, senão a primeira, atividade política a nascer com o Estado moderno.

Quatro propostas de entendimento da relação civil-militar serão aqui apresentadas. A escolha dessas propostas justifica-se pelo inédito impulso acadêmico no estudo das relações entre civis e militares que delas se originou e no definitivo estabelecimento da relação civil-militar no centro da reflexão política (o que, na verdade, representa algo que pode ser chamado de “avanço rumo às origens”, visto que o objeto central da política é o poder). Toda a literatura sobre o tema que surge daí em diante paga tributo aos autores<sup>1</sup>: a) Stanislav Andreski (1968): estuda as conexões entre organização militar e estrutura social; b) Samuel Huntington (2000): propõe o controle civil objetivo através da “militarização do militar” ou, em outras palavras, do incremento da profissionalização das forças armadas; c) Samuel Finer (2002): critica Huntington e afirma que a profissionalização pode, ao invés de afastar, mergulhar o militar na seria a cultura política; d) Amos Perlmutter (1977): também critica Huntington, afirmando que, pelo menos no Ocidente, o profissionalismo militar conduz ao corporativismo

### 3 - STANISLAV ANDRESKI

O trabalho de Andreski (1968) está concentrado na identificação da relação entre a organização militar e a estrutura social, em que medida as formas de organização social influenciam a organização militar e vice-versa. A preocupação do autor fundamenta-se na percepção de que, em seu tempo, as forças armadas dos Estados Unidos caminhavam para uma posição de dominância política e que era preciso entender esse fenômeno:

<sup>1</sup> Os autores estão apresentados na ordem cronológica de suas respectivas obras. As datas entre parênteses indicam reedições.

As I said, government not based on naked force can function only if certain beliefs are accepted by the overwhelming majority of the population; if there is an agreement on the right to command and duty to obey. If such agreement does not exist, either because of ethnic heterogeneity or in consequence of an internal schism, naked force must remain the argument of the last resort, and the distribution of military might the principal determinant of social structure (Andreski 1968:128).<sup>2</sup>

Três variáveis são analisadas. A primeira delas é denominada *Military Participation Ratio (MPR)*, a razão entre o número de indivíduos utilizados para os fins militares e o total da população. Isso não significa simplesmente um percentual de soldados comparado à população masculina ativa. O MPR aponta para a adesão social às demandas militares: conscrição e/ou recrutamento, tecnologia, segurança externa, entre outras (Blower e Costa 2013).

A segunda variável proposta por Andreski é a subordinação, entendida sob o binômio “hierarquia e disciplina”. A hierarquia é encarada como um tipo de estratificação vertical que pode exercer influência no sentido sociedade-forças armadas ou no sentido oposto. Em contrapartida, ela promove certo nivelamento, já que, estabelecidas as regras à ascensão hierárquica, propicia a mobilidade entre os estratos (Andreski 1968).

A terceira variável, a Coesão, opera no seio das Forças Armadas e na capacidade de se congregarem sistematicamente um dado estrato social em função de um objetivo comum a ele exterior (Andreski 1968).

As relações entre as variáveis apresentadas permite a Andreski elaborar uma categorização de Estados a partir de tipos ideais de combinações entre MPR, subordinação e coesão. Por esse método seria possível classificar Estados com as mais diversas características a partir das variáveis comuns, dos países com a melhor combinação à pior combinação possível das variáveis. O valor heurístico do estudo de Andreski fica evidente quando se aplicam suas combinações às diferentes etapas históricas porque passam os Estados, dos mais distantes do assim chamado Estado moderno às democracias contemporâneas de massa.

#### 4 - SAMUEL HUNTINGTON

Dos autores citados, certamente Samuel Huntington (1996) é o mais influente. Sua proposta de análise afirma que a variável decisiva para que se alcance o assim chamado controle civil objetivo é a profissionalização, ou militarização do militar. Assim seria possível alcançar aquilo que Huntington chama de militar politicamente estéril,

2 “Como eu disse, um governo não baseado em força bruta só pode funcionar se certas crenças são aceitas pela maioria esmagadora da população, se há um acordo sobre o direito de comandar eo dever de obedecer. Se tal acordo não existe, ou por causa da heterogeneidade étnica ou em consequência de um cisma interno, a força bruta deve permanecer o argumento de última instância, e a distribuição de poder militar o principal determinante da estrutura social” (tradução livre).

em outras palavras, o militar cuja ação política está circunscrita à produção da política de segurança nacional, sem desdobramentos que conduzam a intervenções, quarteladas ou golpes.

A profissionalização compreende o conjunto de atividades, cursos, treinamentos, que visam especializar o militar na condução da guerra, na perfeita administração e operação dos recursos de violência monopolizados pelo Estado. À primeira vista pode parecer uma obviedade assim considerar a profissionalização militar. Entretanto, se for levada em consideração a intimidade entre as Forças Armadas e a própria formação dos Estados modernos, percebe-se claramente como o elemento central para a imposição de uma dada ordem coordenada por uma autoridade central é a aplicação da força física: muito do que se compreende como a luta dos reis para impor sua autoridade passa pelo processo de legitimação do exercício da força física por uma única instituição. As Forças Armadas, bem se vê, detém poder suficiente para encurralar a autoridade central. A profissionalização pretende resolver esse problema: como fazer com que uma instituição criada para instrumentalizar a força não se volte contra o próprio Estado. A resposta de Huntington é a profissionalização.

O fluxo adequado, para Huntington, compreenderia uma inteligência política que informaria aos militares em que sentido e de que maneira o Estado e a comunidade política pretendem se manter seguros. A partir dessa informação, as Forças Armadas planejam e executam seu treinamento (nesse aspecto a ação militar é autônoma, exclusiva), sua profissionalização. Em contrapartida, os militares informam à inteligência política a respeito da factibilidade do treinamento em função da diretriz política apresentada. Essa relação dialética, quando bem estabelecida, cria um sentimento mútuo de confiança e solidariedade em torno da segurança estatal. Aí surge o controle civil objetivo.

Quando, por outro lado, a relação dialética se desequilibra e a confiança e a solidariedade migram das instituições e do ecumênico social nacional para uma dada personagem (líder carismático, partido, ideologia sectária, etc) surge o assim chamado controle civil subjetivo. Essa modalidade de controle apresenta o grande risco da volatilidade, haja visto que lideranças, partidos e ideologias têm vida efêmera e, uma vez que seu ciclo se encerra, abre-se um vazio de poder de resultados imprevisíveis.

## 5 - SAMUEL FINER

Finer (2002) propõe uma pergunta: se os militares detém tanto poder, porque não interferem mais na política? O problema não é entender porque os militares interferem na política, mas sim entender porque os militares não interferem mais, sempre, na política. Segundo Finer, os militares têm grandes vantagens comparativas: são mais organizados, motivados, solidarizados e armados que os civis. Afinal, porque a intervenção é a

exceção, e não a regra? Porque os militares obedecem?

Além da pergunta proposta por Finer, outro elemento expõe sua originalidade: em seu entendimento, a profissionalização pode aumentar, e não diminuir, a propensão militar para intervenções, quarteladas ou golpes. Desta forma, o autor propõe a variável “cultura política”. A profissionalização é, assim, dependente da cultura política.

Segundo Finer (2002: 30), a verificação da cultura política precisa passar por um teste: “the trully effective check: firm acceptance of civilian supremacy. Civilian power is paramount”<sup>3</sup>...[.]. A supremacia do poder político vem da firmeza com que toda a sociedade política, militares inclusive, abraça a idéia da unicidade da *polis*. Há uma crítica implícita a Huntington, qual seja, para o autor d’*O Soldado e o Estado*, a elevada cultura política é um dado, uma premissa orientada a partir dos Estados Unidos. Finer, por outro lado, categoriza os Estados em quatro níveis: cultura política madura, desenvolvida, baixa e mínima. Dessa categorização surge o modo de participação do militar na política, respectivamente: influência, chantagem, substituição de gabinetes ou governos civis, derrubada de regime político civil com o uso de violência.

Percebe-se claramente que a profissionalização não é intransitiva, pelo contrário, é variável dependente do amadurecimento, ou não, da cultura política de um dado Estado: profissionalização pode significar maior, e não menor, propensão para ingerência militar na política.

## 6 - AMOS PERLMUTTER

Perlmutter (1977) apresenta a tese de que o profissionalismo desenvolvido no ocidente conduz ao corporativismo, variável decisiva em sua análise das relações entre civis e militares. Segundo o autor, a motivação política para a intervenção militar na política adviria, precisamente, de seu comportamento como corporação e burocracia.

O sentido corporativo-burocrático favoreceria a produção e a disposição de implementar uma agenda própria (profissional ou política, ou ambas simultaneamente). A profissionalização, como pensada por Huntington, produziria, a partir do raciocínio de Perlmutter, a possibilidade de uma propensão maior, e não menor, de intervenção militar na política.

Burocracias surgem lado a lado com a obra centralizadora dos reis, promovida ao longo de aproximadamente quatro séculos, da Idade Média ao Rei Sol. Crescentemente é percebida a necessidade de que pessoas se especializem nas atividades cada vez mais complexas da condução política estatal. Por especialização é possível compreender profissionalização, inclusive militar. Mesmo no ambiente da *ekklesia* a escolha do especialis-

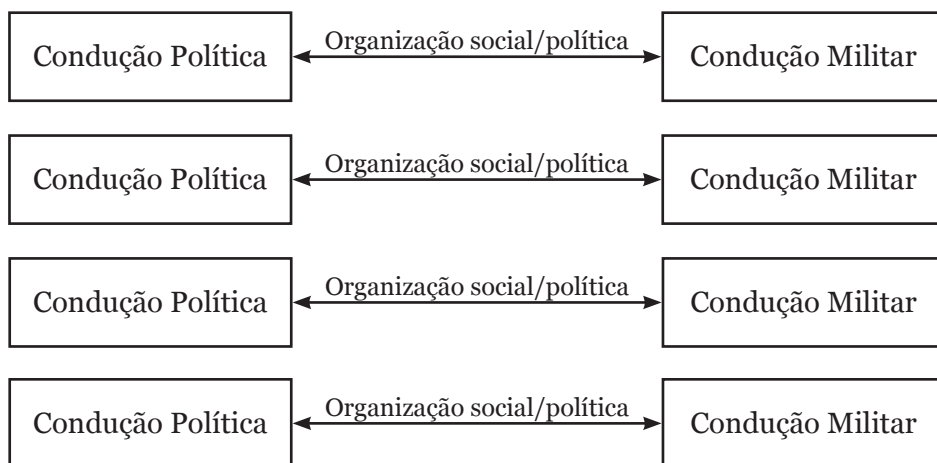
3 “a verificação definitiva: firme aceitação da supremacia civil. O poder civil é supremo” (tradução livre).

ta militar não se dava pela sorte, mas por indicação segundo *expertise*.

Todas as burocracias tendem a adquirir um sentimento singular de pertencimento, e a burocracia militar não é exceção, pelo contrário, exacerba essa tendência por sentimentos e tradições ciosamente cultivadas: a responsabilidade no manejo dos instrumentos de violência, a memória da aristocracia guerreira, o *ethos* de dedicação à pátria e a disposição de por ela morrer. Não se trata de um romantismo tolo, mas da perpetuação de valores e técnicas que permite ao profissional da guerra vincular-se intimamente ao Estado. Nessa interpretação, Estados que se desenvolveram segundo a linha liberal produziram os militares profissionais. A partir de outras histórias, surgiriam os militares revolucionários (que não compreende o exercício da violência legítima como sendo a única ocupação militar) algo independente e exclusivo dos militares e os pretorianos (aqueles que, em sociedades com alta politização e baixa institucionalização, desafiam a legitimidade vigente e apresentam um novo modelo de poder, mesmo que operando num ambiente racional-legal) (Andreski 1977).

### Figura 3 - RELAÇÃO CIVIL-MILITAR

Fluxo de poder (com variável central, segundo os autores apresentados)



## 7 - FLUXO DIALÓGICO E DIALÉTICO DE PODER

A apresentação sumária das análises de Andreski, Huntington, Finer e Perlmutter projeta luz sobre uma parte da questão, aquela relativa à ferramenta que se pretende utilizar para compreender o fluxo dialógico e dialético de poder entre a condução política e a condução militar. Restam, entretanto, outros esclarecimentos.

O primeiro deles é relativo à própria expressão “fluxo dialógico e dialético de po-

der”. O uso da palavra “fluxo” se presta à afirmação de que o objeto aqui proposto para os Estudos Estratégicos, a relação civil-militar, é um movimento e não algo que se possa assepticamente retirar da História e submeter a exame frio de laboratório. Daí se depreende que qualquer pretensão teórica e/ou preditiva deve levar em conta a contingência histórica dos atores envolvidos.

Utilizando vocabulário weberiano, entender a relação civil-militar requer a apreensão do sentido das ações entre a condução política e a condução militar. A apreensão do sentido exige que se compreenda como cada ator pretende que o outro reaja às suas próprias ações e motivações. Daí o fluxo ser dialético e não estático. Um fluxo estático conforma um equilíbrio de antagonismos, o que contraria uma premissa importante deste artigo, a de que as condução política e militar, bem como o conjunto de cidadãos, pretendem alcançar uma relação cooperativa que pode ou não exigir a separação entre as instituições civis e as militares. Em um equilíbrio de antagonismos, duas forças informam uma à outra de suas demandas e objetivos de poder, e o encontro dessas forças é um ponto em que o movimento é anulado, um conjunto de forças anula o outro num jogo de soma zero que produz paralisia e simboliza uma *polis* morta.

O fluxo dialético expõe um equilíbrio instável, o movimento contínuo de forças poderosas da *polis*. O conjunto de demandas dos atores envolvidos se encontra num ponto de desequilíbrio em que a comunicação, o diálogo, gera uma síntese cívica plena de resultados de poder direcionados à persistência e consolidação da *polis* no tempo. A instância instrumental do poder se adapta à dinâmica dialógica dos espaços públicos, interage nesse espaço com os atores políticos e militares e, dessa interação, ressurgem como uma diretriz que, por fim, reassume seu caráter primitivo e instrumental.

O fluxo dialógico e dialético de poder, então, é a dinâmica de forças transigentes com a História que interagem em constante desequilíbrio no espaço público. Nesse desequilíbrio floresce a síntese cívica da perpetuação e consolidação da *polis* ao longo do tempo.

As variáveis apresentadas no tópico iv não devem ser consideradas como as únicas presentes num dado contexto político e histórico, mas sim como aquelas que são predominantes no espaço-tempo considerado, ou tipos ideais. Desta forma, os agentes da relação civil-militar podem agir a partir de várias combinações de ação racional com relação a fins, valores, afetiva ou tradicional, cada combinação agindo numa outra combinação não menos complexa entre estrutura social/militar, profissionalização, cultura política e corporativismo militar. A percepção de um padrão de comportamento civil-militar num momento histórico específico se dá quando, a partir das ações individuais dos envolvidos, forma-se um todo social e coletivamente discernível a partir do qual resulta-

dos de poder civicamente orientados são produzidos<sup>4</sup>.

O segundo esclarecimento refere-se à condução política, ponta de um *iceberg*. Os cidadãos da *polis* detêm a titularidade do poder político, mas não o exercício. Algum mecanismo legítimo e legal (eleições, por exemplo) é responsável pela delegação progressiva ascendente da capacidade decisória, dos cidadãos comuns àqueles que têm por vocação e/ou *expertise* a tomada de decisões vinculatórias. Os cidadãos, assim fazendo, informam às instituições políticas quais são preferências e qual é seu *ranking* de prioridades no que se refere à destinação de recursos de toda ordem na preservação e desenvolvimento da *polis*. A condução política não se apresenta no espaço decisório alheia da cidadania, nem tampouco tem capacidade legítima de decidir o que quer que seja que não esteja explícito ou implícito no *quantum* de representatividade delegada pelo conjunto de cidadãos.

Essa condução política, devidamente informada das preferências cidadãs a respeito do que fazer e de como agir, se apresenta para o debate com a condução militar que, se bem que não deva sua capacidade decisória a um processo de natureza eleitoral, deve -o a um conjunto de regras devidamente estatuídas em regulamento e lei. O regulamento, a lei, informam à cúpula militar o que o Estado pretende a longo prazo, em última instância, preservar-se. A sinergia com os dirigentes políticos não é automática nem imediata, já que a lógica militar se prende ao Estado no longo prazo e a lógica política ao Estado no curto, médio e longo prazo. Quando essas lógicas são dissonantes graves problemas podem acontecer.

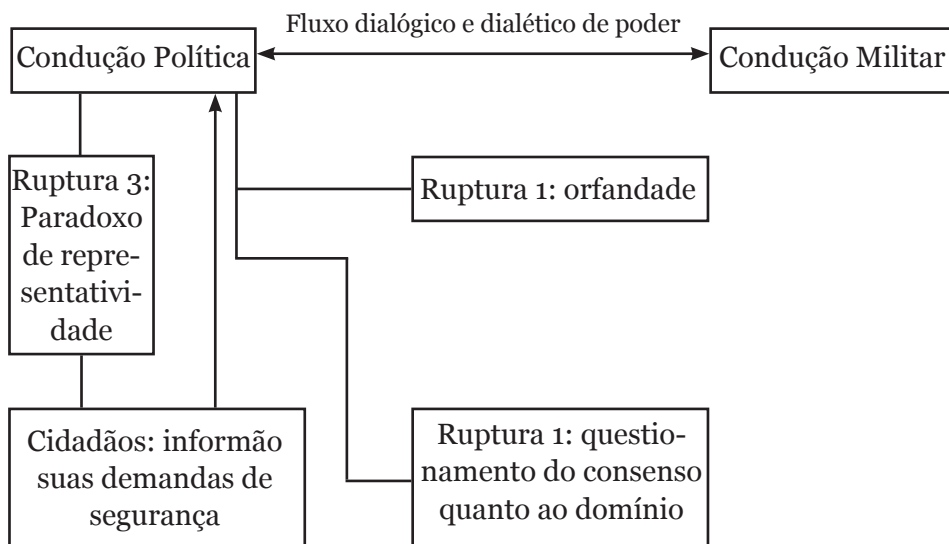
A condução militar não é ouvida pela condução civil. Nesse caso temos o que Edmundo Campos Coelho (2000) chamou de dupla orfandade. A orfandade social ocorre quando o militar se sente desprestigiado junto ao meio civil. A orfandade institucional ocorre quando o militar se percebe sem função no Estado. Das orfandades surge outro problema, mais grave: o questionamento quanto ao domínio vigente. Segregados das decisões estatais, no mínimo segregados das decisões concernentes à segurança do Estado, os militares (dotados de sentimento corporativo) tendem a exacerbar a tendência burocrática de produção autônoma de agenda, acrescentando a isso o elemento decisivo da capacidade de impor essa agenda pelo recurso às armas. Nos dois casos as demandas de segurança informadas podem ser simplesmente ignoradas e substituídas por aquilo que o setor militar autonomamente pensa como adequado ao Estado

4 Não se olvida, certamente, que a discussão realizada a partir dos autores citados se desenvolve a partir do trabalho de Samuel Huntington, que concentra o significado da relação civil-militar no controle civil. Poucos anos após a publicação d'O Soldado e o Estado já se criticava e tentava superar as análises de Huntington: a) não seriam úteis para a discussão das relações entre civis e militares em democracias não-consolidadas; b) a natureza tautológica e não verificável empiricamente de sua teoria; c) a obsessão com o controle esconderia outros aspectos relevantes da relação civil-militar; d) o pressuposto de que a profissionalização seria intransitiva: sempre significando o mesmo em qualquer momento do tempo ou do espaço. Todas essas críticas se sustentam e são válidas, principalmente para tudo que exige da relação civil-militar no século XXI (Bruneau & Matei (Eds.) 2013).

Outro obstáculo à relação civil-militar ocorre quando do paradoxo de representatividade. Esse paradoxo é caracterizado pela discrepância entre aquilo que a condução política faz e o que decide, e aquilo que lhe foi conferido no momento de delegação de poder por parte dos cidadãos. Em outras palavras, os tomadores de decisão política apresentam-se à chefia militar e discutem algo para o qual não lhes foi dada representatividade suficiente. O resultado de poder que surge desse encontro não consegue fazer eco junto ao conjunto dos cidadãos, tornando-se, assim, inócuo.

Todas essas possibilidades devem ser pensadas em conjunto com a percepção do sentido das ações recíprocas entre o setor político e o militar (racional com relação a fins, valores, afetivo e tradicional, ou, em outros termos, em função do tipo de dominação – legal, carismática ou tradicional – *versus* o momento histórico vivido).

**Figura 3 - RELAÇÃO CIVIL-MILITAR**



## 8 - RELAÇÃO CIVIL-MILITAR: UM OBJETO PARA OS ESTUDOS ESTRATÉGICOS

A natureza íntima dos Estudos Estratégicos é política (figueiredo 2010). Assim sendo, o que quer que se discuta relativamente às atividades de manutenção da segurança estatal é passível de recondução ao conceito e ao fenômeno do poder, mas não só. Também é possível, a partir do núcleo político dos Estudos Estratégicos, trabalhar na produção de generalizações, que só são possíveis quando se maneja um objeto claro e bem delimitado. O objeto que aqui se propõe para os Estudos Estratégicos, que é reconduzível ao conceito e ao fenômeno de poder, é a relação civil-militar. Essas assertivas são

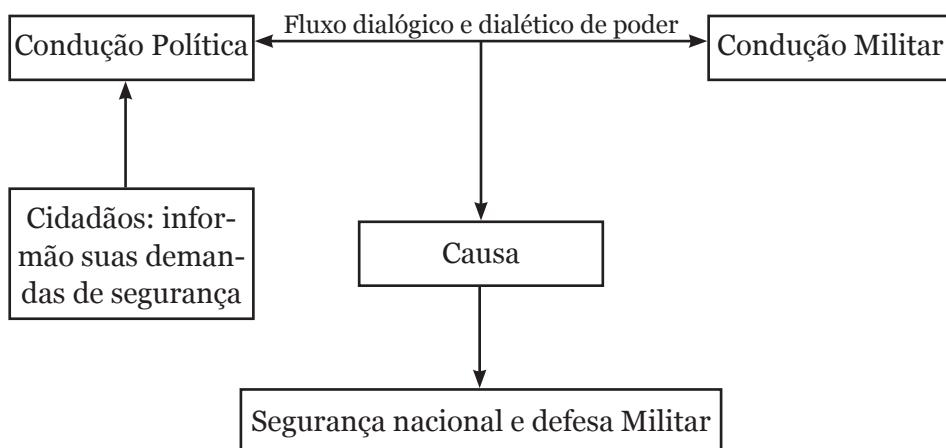


importantes para que não haja acidentes no terreno movediço da interdisciplinaridade: afirma-se neste artigo que as diversas abordagens metodológicas dos Estudos Estratégicos não subsumem sua natureza política, seu *ultima ratio* no poder e sua inserção nesse conceito e fenômeno através da relação civil-militar.

Guindar a relação civil-militar à condição de objeto dos Estudos Estratégicos permite que se avance da descrição de fenômenos à sua explicação com o rigor do estabelecimento de causalidades empiricamente verificáveis a partir de eventos suficientemente similares para que deles surjam comparações e se apresentem argumentos.

Algo do potencial explicativo desta abordagem pode ser esboçado. Talvez o tema mais óbvio a tratar quando se aborda os Estudos Estratégicos seja a segurança estatal em termos de defesa militar. A partir da opção que ora se propõe, pode-se traçar uma relação de causalidade (com sustentação empírica) entre políticas de segurança militar, entendida, como o conjunto de normas, políticas e procedimentos direcionados à consecução de um ambiente em que inexista a sensação de ameaça externa iminente (Huntington 1996), com sua materialização em defesa militar, e a relação civil-militar. A orientação aqui proposta sugere que efetivos, profissionalização, material bélico, doutrina e treinamento, tudo isso depende de como a cidadania informa à condução política de suas demandas de segurança, e, daí, como a condução militar processa essa demanda e oferece um retorno, quer seja de preparo quer seja relatando os óbices técnico-militares à consecução daquelas demandas de segurança. Esse é um início do fluxo dialógico dialético de poder que trará resultados para a segurança estatal. É inócuo o preparo para situações não exigidas pela cidadania, ou, antes disso, a cidadania se recusa a sustentar um preparo não requerido. A relação civil-militar explica e fornece a causa da segurança..

**Figura 3 - RELAÇÃO CIVIL-MILITAR - CAUSALIDADE**



O mesmo exercício de explicação, busca de causalidades e sustentação empírica

pode ser feito em outros temas comumente associados aos Estudos Estratégicos: relações entre Forças Armadas, economia, sociedade e Estado, defesa nacional e segurança internacional em perspectiva comparada, percepções regionais sobre defesa e segurança, teoria a respeito de assuntos militares e estratégia militar, estudos sobre militares, ensino, ciência e tecnologia e gênero e Forças Armadas (Figueiredo, 2010). Além desses temas podem ser igualmente elencados: preparo, doutrina e conduta da guerra; posicionamento do Estado frente o elenco de novas ameaças (determinando o que é ou não ameaça, e se é ou não “nova ameaça”); a ação estatal em face do constante questionamento do conceito de soberania; a intimidade entre diplomacia e Forças Armadas; a pretensão do Estado de manter sua integridade política, territorial e seu modo de vida; terrorismo; crime organizado; assistência humanitária; operações de paz; golpes de Estado; consolidação democrática. Todos e cada um desses temas encontra seu núcleo explicativo com sustentação empírica na relação civil-militar, na dinâmica de funcionamento do fluxo dialógico dialético de poder entre condução política e condução militar.

**Figura 3 - RELAÇÃO CIVIL-MILITAR - CAUSALIDADE/CAMPOS DE ESTUDO**



O argumento central deste artigo é de que a relação civil-militar determina todos os resultados de poder relativos à segurança estatal. A primeira conclusão a apresentar é, assim, a de que, em termos teóricos, a relação civil-militar fornece a explicação e os nexos causais para as discussões que envolvem os Estudos Estratégicos, ou, ainda, possibilita a organização e a sistematização do debate relativo às políticas de segurança estatal.

A segunda e igualmente importante conclusão a apontar neste artigo é de que o objeto dos Estudos Estratégicos, a relação civil-militar, compreende uma relação cooperativa entre os diversos atores da *polis*. O fluxo dialógico dialético de poder é obstruído quando qualquer dos setores envolvidos se recusa a participar, ou é excluído do processo ou ainda se julga o ator com poder de agenda. O resultado é a falência da segurança estatal com seu corolário bem previsível: o desaparecimento da comunidade política.

Outra conclusão pode ser apresentada: a relação civil-militar é transigente com a História, sem que isso signifique que só pode ser estudada pela via descritiva. Significa que a explicação da relação civil-militar de um dado país ou conjunto de países expõe causalidades historicamente compreensíveis e limitadas no tempo que, se bem que não possibilitem (e isso não é um problema em si) generalizações como as das ciências naturais, permite o vislumbre da extraordinária complexidade e alcance político do tema, que dá azo à última conclusão deste texto: o estudo da relação civil-militar alcança dois dos pilares mais sensíveis da política, precisamente os pilares que com maior clareza expõem a possibilidade de desaparecimento das comunidades políticas, a saber, internamente, o golpe de Estado, e, externamente, a maior ou menor propensão para a guerra.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRESKI, Stanislaw . 1968. *Military organization and society*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- BODIN, Jean. 2009. *On Sovereignty : Six Books Of The Commonwealth*. Oxford, The Alden Press Bound.
- BRUNEAU, Thomas; MATEI, Florina Cristiana .2013. *The Routledge handbook of civil-military relations*. London and New York: Routledge.
- COELHO, Edmundo Campos 1996. *Em Busca de Identidade: o Exército e a Política na Sociedade Brasileira*. Rio de Janeiro: Forense.
- COSTA, Frederico Carlos de Sá; BLOWER, André Marcus. 2013. “Estudos Estratégicos: uma abordagem sobre o arquétipo organizacional militar brasileiro e a relação civil-militar”. In: *Revista da Escola de Guerra Naval*. v. 19, n.1. – Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval.
- FIGUEIREDO, Eurico de Lima. 2010 “Os Estudos Estratégicos, a Defesa Nacional e a Segurança Internacional” in Lessa, Renato (org.). *Horizontes das Ciências Sociais, a Ciência Política*. Petrópolis, Vozes.
- FINER, Samuel. 2002. *The man on horseback*. New Brunswick and London: Transaction Publishers.
- HUNTINGTON, Samuel. 2000. *The soldier and the state. The theory and politics of civil-military relations*. Library of Congress.
- PERLMUTTER, Amos. 1977. *The military and politics in modern times*. New Haven and London, Yale University Press.
- RAGIN, Charles C.; BERG-SCHLOSSER, Dirk; de MEUR, Gisèle. 2000. Political methodology: qualitative methods. In: GOODIN, Robert & KLINGEMANN, Hans-Dieter (eds). *The new handbook of political science*. Oxford University Press.
- TILLY, Charles. 1990. *Coercion, capital and european states*. Blackwell Publishing.
- WEBER, Max. “A política como vocação”, In: GERTH & MILLS (1979). *Ensaios de sociologia*. Rio de Janeiro: ZAHAR Editores.

# AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: AMPLIANDO SUA LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA?

MARJORIE CORRÊA MARONA  
MARTA MENDES DA ROCHA

## RESUMO

Este artigo se propõe a abordar a deliberação democrática no contexto do Poder Judiciário. O objetivo foi investigar os potenciais ganhos em legitimidade democrática no Poder Judiciário brasileiro a partir da introdução das audiências públicas, um mecanismo institucional cujo propósito, no caso analisado, foi incluir uma dimensão participativa e deliberativa no controle abstrato de constitucionalidade. Foram analisados os debates ocorridos na audiência pública no contexto do julgamento da Lei de Biossegurança. Buscou-se verificar em que medida a audiência pública foi efetivamente deliberativa e participativa considerando as exigências apresentadas pelos principais teóricos para uma autêntica deliberação democrática. Após analisar o conteúdo

do debate, concluímos que a audiência pública cumpriu parcialmente os requisitos da deliberação democrática. Além das deficiências no que se refere aos critérios da inclusividade e da liberdade para expor posições e argumentos, o formato da audiência tornou difícil a observância de um dos critérios principais da deliberação: a troca regulada de informações e argumentos. Apesar disso, foi possível observar que os participantes do processo contribuíram para uma abordagem do tema a partir de diversas perspectivas aportando mais informação ao processo. O exemplo mostra que, no órgão mais alto da justiça brasileira, há espaço para a vocalização da sociedade organizada.

## PALAVRAS-CHAVE

Deliberação, participação, audiência pública, Poder Judiciário, legitimidade.

# *PUBLIC HEARINGS OF THE BRAZILIAN SUPREME COURT: ENHANCING ITS DEMOCRATIC LEGITIMACY?*

## *ABSTRACT*

This article aims to address the democratic deliberation in the context of the Judicial Branch. The goal was to assess the potential gains in democratic legitimacy of the Brazilian Judicial Branch upon the introduction of the public hearings, an institutional mechanism whose purpose, in this specific context, is to set-off a participative and deliberative dimension for an abstract constitutional control. It was analyzed the debates carry out in the public hearing in the context of the judgment of the constitutionality of the Biosafety Law. The main goal was to verify to what extent the public hearing was in fact deliberative-participative, considering the requirements enlisted by the major theoretic surveyors as essential for an authentic democratic deliberation.

After analyzing the content of the debates, we conclude that the public hearing fulfilled the requirements of a democratic deliberation only in part. Beyond the deficiencies in relation to the criterion of inclusiveness and freedom to present positions and arguments, the format of the hearing made it harder to comply with one of the core criteria of deliberation: the regulated exchange of information and arguments. Despite this, one may affirm that the participants did contribute for an approach of the theme from several perspectives engaging more information to the deliberative process. It shoes that, in the Brazilian Supreme Court, there is space for public voicing of the organized society.

## *KEYWORDS*

Deliberation; participation; public hearing; judicial branch; legitimacy.

## *SOBRE AS AUTORAS*

### *MARJORIE CORRÊA MARONA*

Doutora em Ciência Política pela UFMG. Professora do Departamento de Ciência Política da UFMG. Pesquisadora do Observatório da Justiça Brasileira (OJB) do Centro de Estudos Sociais – América Latina (CES-AL).

Contato: marjoriemarona@hotmail.com.

### *MARTA MENDES DA ROCHA*

Doutora em Ciência Política pela UFMG. Professora Adjunta do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora.

Contato: mendes\_rocha@yahoo.com.br

SUBMETIDO EM:  
**Outubro de 2014**

APROVADO EM:  
**Maio de 2015**

Este artigo busca analisar o potencial ganho de legitimidade democrática do judiciário brasileiro a partir da introdução de um mecanismo institucional que visa ativar uma dimensão deliberativo-participativa no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade: a audiência pública. A audiência pública é um recurso bastante utilizado pelo Legislativo e vem ganhando espaço, também, no Executivo, no Brasil. Da forma como vem sendo praticadas nas casas legislativas brasileiras, as audiências públicas consistem em reuniões abertas promovidas pelas comissões parlamentares, das quais participam legisladores, cidadãos individualmente, representantes de órgãos e entidades públicas ou civis, técnicos e especialistas com o objetivo de promover o debate em torno de assunto de interesse público na área da respectiva comissão. Os assuntos podem estar direta ou indiretamente relacionados às matérias em discussão no parlamento.

No Poder Judiciário, entretanto, a previsão de audiências públicas no campo de ação do Supremo Tribunal Federal (STF) remete à publicação da Lei nº 9.868, de 1999<sup>1</sup>. A efetiva realização de uma audiência pública jurisdicional é recente: data de 2007, e realizou-se no âmbito do julgamento da constitucionalidade da Lei de Biossegurança, que previa pesquisas com células-tronco embrionárias (CTE). A novidade está relacionada com o protagonismo que o Poder Judiciário brasileiro vem assumindo na conformação das políticas públicas no país em fenômeno genericamente designado como *judicialização da política*. Movimento que se insere em uma tendência que já foi anotada por inúmeros autores (Cappelletti e Garth 1978; Tate e Vallinder 1995; Santos et al. 1996, 2007; Garapon 1998; Vianna 1999) e que remete ao debate mais geral acerca dos limites e dos desafios da democracia nas sociedades contemporâneas.

No Brasil, o debate tem sido frequentemente associado à atuação do STF, especificamente no que diz respeito ao controle concentrado de constitucionalidade, em particular pela compreensão da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)<sup>2</sup>. Os temas veiculados em grande parte das ADIs têm despertado o interesse da sociedade. Entretanto, ao julgar a ADI 3510, no âmbito da qual se discutia a constitucionalidade de um artigo da Lei de Biossegurança que permitia pesquisas com células-tronco embrionárias, pela primeira vez, em mais de 180 anos de história, a Corte Constitucional chamou a sociedade

1 A lei que regulamenta a Ação Direta de Inconstitucionalidade prevê a realização de audiências públicas, por convocação do relator do processo e com a participação de membros da sociedade civil, para fins de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato. A mesma legislação introduz a figura do *amicus curiae*, na qualidade de representante da sociedade civil, interveniente no processo.

2 O controle de constitucionalidade constitui a verificação da adequação vertical que deve existir entre as normas infraconstitucionais e a Constituição. É feito a posteriori, ou seja, após a elaboração da lei ou ato normativo, com a finalidade de retirar esses atos da esfera jurídica, quando verificada a sua incompatibilidade com a norma constitucional maior. No Brasil, o Supremo Tribunal Federal (STF) realiza esse tipo de controle, especialmente por meio do julgamento de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs).



civil para o debate. Abrindo ao público suas portas, realizou uma audiência pública que reuniu mais de 20 especialistas e outros representantes da sociedade civil<sup>3</sup>.

A audiência pública realizada no âmbito do processo de julgamento da ADI 3510 exprime, de maneira exemplar, um fenômeno sociopolítico emergente em sociedades contemporâneas: a necessidade do Poder Judiciário de ampliar sua legitimidade democrática diante das novas funções que se vê compelido a assumir. O estudo de caso realizado teve como objetivo investigar um aspecto fundamental desse fenômeno, especificamente, o caráter mais ou menos deliberativo da audiência pública realizada para subsidiar a decisão dos ministros. A opção por esse método de pesquisa (qualitativa) se justifica, especialmente, pela possibilidade de construção de um material descritivo que possibilite reinterpretções subsequentes, ainda que comporte riscos de generalização. A partir de um esquema analítico previamente elaborado são analisadas as regras que orientaram a realização da audiência desde a seleção dos participantes até a sua efetiva participação por meio da exposição de argumentos.

Mas, por que examinar uma audiência pública no Supremo Tribunal Federal dentro dos marcos das teorias deliberativas e participativas? A resposta a essa pergunta passa por um debate maior que vem ocupando importante espaço nas ciências sociais na contemporaneidade e remete ao embate entre diferentes noções do que a democracia é o de que pode vir a ser. A teoria democrática clássica afirma que o poder político deve ser organizado através de instituições, as quais se legitimam democraticamente, na medida em que se fundam na vontade da maioria. Por outro lado, a teoria democrática deliberativa defende a necessidade de que as decisões construídas pelos governos sejam sustentadas por meio da deliberação para que ostentem a qualidade de legítimas.

A revitalização contemporânea da dimensão da deliberação como componente central da democracia (Habermas 1995) assenta-se na rejeição dos procedimentos decisórios baseados exclusivamente na agregação de votos ou negociação, os quais, frequentemente, legam resultados que podem padecer de legitimidade, racionalidade e eficácia. Em contraposição, a deliberação é valorizada por seu potencial para engendrar decisões racionalmente informadas, mais justas e orientadas publicamente, além de reforçar as habilidades cívicas daqueles que tomam parte do processo.

Compartilhando do ceticismo acerca da capacidade regulatória das democracias convencionais e de sua capacidade de arremeter esforços dos cidadãos comuns,

3 O primeiro avanço no sentido de abertura do processo de interpretação constitucional deu-se por ocasião do julgamento de questão de ordem na ADI 2.777, em 2003, oportunidade em que foi reconhecida a possibilidade de sustentação oral por terceiros admitidos no processo abstrato de constitucionalidade, na qualidade de amicus curiae. Até então, a participação dos interessados estava resumida à apresentação de memoriais escritos. Posteriormente, em fevereiro de 2009, passou-se a admitir que, além do relator do processo, o Presidente da Corte pudesse convocar audiências públicas *“para ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria, sempre que entender necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral e de interesse público relevante, debatidas no âmbito do Tribunal”* (RISTF, art. 13, XVII).

constituiu-se, por outro lado, uma tradição participacionista, que defende o envolvimento direto, amplo e sustentado dos cidadãos nas questões públicas, preocupando-se mais com a inclusão como condição para a efetividade e legitimidade da política do que com a qualidade das razões apresentadas para justificar as preferências dos atores. Entretanto, deve-se considerar que a complexidade e a escala sociais limitam a extensão em que as sociedades modernas, politicamente organizadas, podem ser tanto deliberativas quanto participativas. A deliberação depende de participantes com conhecimento e interesse suficiente sobre os temas substantivos a serem considerados. Esses, em geral, existem em pequeno número, o que afeta a qualidade da deliberação e a abrangência da participação. Ademais, mesmo que se considere que a deliberação pode estimular o conhecimento e os interesses, há limitações de tempo e recurso que tornam indesejável e improvável que qualquer área do governo seja inteiramente deliberativa e também inclusiva e participativa.

Apesar dessa restrição fundamental, a tomada pública de decisão nas democracias contemporâneas poderia tornar-se tanto mais deliberativa quanto mais participativa, o que depende, em parte, do cenário institucional. É opinião compartilhada por muitos estudiosos, embasados em resultados de pesquisas empíricas, assim como por ativistas, líderes políticos e de movimentos sociais, que o comprometimento com a ampliação da deliberação e da participação nos processos decisórios é uma forma promissora de contornar o grande descrédito e desconfiança que as instituições democráticas enfrentam em vários países do globo. Argumenta-se que o fortalecimento da democracia e seu aprofundamento passam pela criação de oportunidades para que qualquer cidadão participe das deliberações diretas e, ao mesmo tempo, para que aqueles que participam estejam ligados a uma rede de outros cidadãos com os quais se comunicam, mesmo que esses outros não estejam diretamente envolvidos na tomada de decisão (Cohen e Fung 2004).

Evidente que o Poder Judiciário, ator político relevante nos processos decisórios em democracias contemporâneas, vê-se confrontado com o ideal de que as decisões judiciais sejam legítimas do ponto de vista democrático, o que redundaria na exigência de que a corte possa se configurar como um espaço de indução de deliberação e participação no interior do sistema político. De fato, as mudanças políticas, econômicas e sociais, ocorridas em todo o mundo ao longo do último século, pressionaram o sistema judiciário a aceitar novos desafios e a assumir novas funções. Atualmente, e cada vez mais, os tribunais são espaços privilegiados de definição e aprofundamento dos direitos dos cidadãos, o que lhes impõe um esforço sistemático de adaptação à nova realidade social (Santos et al. 1996). De fato, a constitucionalização dos regimes políticos, que importa na incorporação de mecanismos de revisão judicial e controle de constitucionalidade das leis e atos normativos, chegou ao Brasil induzido pela redemocratização (Hirschl 2004) e, com ela, alterou-se o padrão de relação entre as tradicionais instituições políticas representativas

e o Judiciário e/ou cortes constitucionais. Neste contexto, em que o Judiciário assume funções que são, também, políticas, sua legitimidade está longe de assentar-se em uma atuação isenta ou neutra, do ponto de vista político.

Ao longo do século XIX, a gramática liberal, assente na teoria da separação dos poderes conformou a organização do poder político de tal maneira que, por via dela, o poder judicial era politicamente neutralizado. Os tribunais moviam-se em um quadro jurídico-político pré-constituído e atuavam reativa e retroativamente, isto é, apenas quando solicitados e com o objetivo de reconstituir uma realidade normativa plenamente constituída. A justiça redistributiva era, portanto, uma questão de direito; enquanto a justiça distributiva era uma questão política (Santos et al. 1996). Contudo, a partir do pós-II Guerra Mundial o significado sociopolítico dos tribunais alterou-se gradativamente, não apenas pela predominância do Executivo, expressa pela governamentalização da produção do direito, que colocou em xeque a teoria da separação dos poderes – mas, especialmente, pela consagração constitucional dos direitos sociais e econômicos – resultando na *juridificação* da justiça distributiva.

A distribuição das responsabilidades promocionais do Estado por todos os órgãos e poderes fez com que os tribunais tivessem de confrontar-se com a gestão da sua parcela de responsabilidade política. Nesse contexto, o Judiciário se reorganizou, pouco a pouco, como uma arena de debate público, passando a exercer uma atividade importante de representação/interpretação do interesse público (Santos et al. 1996; Garapon 1998). Com recurso às audiências públicas, o Poder Judiciário pode avançar em termos de ganhos de legitimidade democrática tanto e na medida em que consiga encorajar a troca de ideias entre os diferentes tipos de atores, conectando um discurso público mais amplo a decisões da elite política. Isso, contudo, depende de sua capacidade institucional para tornar-se mais permeável às questões marginalizadas ou alternativas, relativas aos valores, aos direitos e aos interesses de grupos minoritários no seio de uma sociedade marcada pela desigualdade e pela exclusão social.

Em geral, a deliberação tem sido estudada no contexto mais informal da esfera pública. Diferentemente, aqui, pretende-se avançar no estudo da deliberação em esferas discursivas mais estruturadas e formais, tal como o Poder Judiciário. Além disso, busca-se contribuir para o debate, capitaneado por Gutmann e Thompson (2007) acerca da disjunção entre a teoria deliberativa e os estudos empíricos, explorando, também, a tensão entre as teorias deliberativas e participacionistas. Como afirma Thompson (2008), uma das principais contribuições da pesquisa empírica no âmbito da teoria deliberativa é justamente investigar as condições sob as quais a deliberação funciona bem e as condições sob as quais ela é dificultada. Além disso, trata-se de saber em que medida as condições que não favorecem a deliberação podem ser modificadas. Dessa forma, o artigo pretende contribuir para avaliar não somente o grau em que os processos deliberativos reais se aproximam das exigências associadas a um “procedimento deliberativo ideal”,

mas, também, fazer o caminho inverso, buscando identificar as limitações da teoria para incorporar em seu bojo as práticas discursivas de sujeitos políticos concretos.

Após o enquadramento teórico e a breve contextualização do processo decisório, será realizada uma análise qualitativa do processo deliberativo/participativo na audiência pública e de seu impacto sobre os votos dos ministros e a decisão final, a partir do modelo analítico apresentado na terceira parte.

## 2 - PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO NO PROCESSO DECISÓRIO JUDICIAL: O CASO DA ADI 3510

Já há algum tempo a literatura especializada destaca a importância de um desenho institucional favorável para que o Poder Judiciário se torne mais deliberativo e participativo (Rios-Figueroa e Taylor 2006). A “nova fase” da Corte Constitucional brasileira pode indicar seu interesse em intensificar a interação entre o Judiciário e a sociedade, em especial pela realização das audiências públicas, por meio das quais o STF deixaria de concentrar em si a responsabilidade exclusiva sobre o controle constitucional, compartilhando-a com outros atores políticos e sociais.

De fato, em razão de sua recente atuação, o STF vem se firmando como o *locus* institucional destinado a julgar assuntos não apenas de cunho constitucional, mas também de relevância social. Durante o ano de 2008, manifestou-se acerca de inúmeras questões de grande repercussão social, tais como demarcação de terras indígenas, nepotismo, fidelidade partidária, lei de biossegurança e inegibilidade, “mensalão”<sup>4</sup>, uso de algemas, aborto no caso de anencefalia, sistema único de saúde, cotas para negros nas universidades públicas, dentre outras, boa parte das quais veiculadas por meio de ações constitucionais.

Em alguns desses julgamentos realizaram-se audiências públicas. Os ministros Gilmar Mendes e Carlos Ayres Britto manifestaram-se, em distintas ocasiões, no sentido de que as audiências públicas têm potencial para agregar legitimidade democrática às decisões do STF, atenuando o caráter contra-majoritário da instituição e aproximando-a da população, na medida em que a torna mais sensível ao interesse geral. Contudo, uma afirmação conclusiva a esse respeito demanda que se verifique o nível de deliberação e participação no âmbito dos processos decisórios judiciais que mobilizaram as audiências públicas jurisdicionais.

Pois bem, em 30/05/2005, o então Procurador Geral da República, Dr. Cláudio Fonteles, ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) requerendo, no mérito, a

4 Nome dado à maior crise política sofrida pelo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2005/2006, que envolveu a denúncia de um suposto esquema de pagamento pelo apoio de deputados em projetos de interesses do Executivo.

declaração de inconstitucionalidade do art. 5º da Lei de Biossegurança, que permitia, para fins de pesquisa e terapia, a utilização de células-tronco embrionárias obtidas de embriões humanos produzidos por fertilização *in vitro* e não utilizados no respectivo procedimento, desde que fossem inviáveis ou estivessem congelados há pelo menos três anos, sendo necessário, ainda, o consentimento dos genitores, em qualquer caso.

O pedido baseava-se na alegada inobservância do texto legal ao *caput* do art. 5º e inciso III do art. 1º da Constituição Federal, os quais aludem, respectivamente, à inviolabilidade do direito à vida e à dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil. A tese central da petição afirmava a teoria concepcionista, baseada na convicção de que “a vida humana acontece na, e a partir da, fecundação” (fls. 02 da petição inicial). Os argumentos que sustentavam a tese eram todos provenientes de trabalhos científicos ou depoimentos de especialistas na área da saúde. O Procurador Geral da República, por fim, requeria que fosse realizada audiência pública para coleta de depoimentos, indicando, de sua parte, vários professores universitários e pesquisadores na área da saúde.

O Presidente da República, na condição de requerido, defendeu que a permissão para utilização de material embrionário, em vias de descarte, para fins de pesquisa e terapia, encontrava fundamento em dois valores amparados constitucionalmente, quais sejam, o direito à saúde e o de livre expressão da atividade científica. A Mesa do Congresso Nacional seguiu, em linhas gerais, esse argumento.

Foi fixada a data de 20 de abril de 2007 para a realização da audiência pública designada pelo ministro Carlos Ayres Britto, relator da ADI 3510. O ministro decidiu pela realização desta, que foi a primeira audiência pública do STF, por entender que a matéria veiculada era “de saliente importância, por suscitar numerosos questionamentos e múltiplos entendimentos a respeito da tutela do direito à vida” e que além de “subsidiar os ministros (a audiência) possibilitará uma maior participação da sociedade civil no enfrentamento da controvérsia constitucional, o que certamente legitimará ainda mais a decisão a ser tomada pelo Plenário da Corte” (despacho de fls. 44 dos autos).

Ainda em seu despacho, o ministro esclareceu que, apesar de haver previsão legal para a realização da audiência, não havia no âmbito do STF norma regimental dispondo sobre o adequado procedimento, em razão do que seriam adotados os parâmetros do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, do qual constam dispositivos que tratam especificamente de audiências públicas (artigos 255 até 258 do RICD).

A decisão do STF colocava muita coisa em jogo tanto para os opositores quanto para os defensores das pesquisas com células-tronco embrionárias e, por isso, dividiu as opiniões da sociedade brasileira. Para parcela da comunidade científica, a Lei de Biossegurança representava uma oportunidade de tomar parte na área mais promissora da pesquisa biomédica moderna, que abre a possibilidade de tratar doenças hoje incuráveis e de entender em detalhes sem precedentes o desenvolvimento do organismo humano.

Por outro lado, grupos religiosos, em especial os ligados à Igreja Católica, consideravam que a liberação da pesquisa com embriões seria um primeiro passo rumo à legalização do aborto e a outras práticas vistas como ameaçadoras do direito à vida.

### 3 - MODELO ANALÍTICO

No âmbito da teoria deliberativa é possível encontrar vários entendimentos em torno do conceito de deliberação. De modo a operacionalizar esse conceito e verificar o caráter mais ou menos deliberativo e participativo da audiência pública analisada, optou-se por considerar aqueles aspectos centrais em torno dos quais convergem os estudiosos do tema em suas definições.

Neste artigo, optou-se por trabalhar com um conceito de deliberação tributário dos trabalhos desenvolvidos pelos principais expoentes do que se convencionou chamar de teoria deliberativa da democracia, entre eles, Habermas (1995, 1997), Cohen (1997) e Bohman (1997). É importante destacar, ainda, que tais autores, em nenhum momento, restringem a democracia deliberativa às esferas públicas informais ou aos públicos situados fora das esferas administrativas do Estado. Embora Habermas (1997) esteja preocupado com os fundamentos discursivos e comunicacionais da vontade e da opinião como condição para a legitimidade das decisões, em nenhum momento deixa de reconhecer o papel desempenhado pelas instituições tradicionais da democracia representativa em dar continuidade às deliberações que tiveram início nas esferas públicas informais, inclusive e, sobretudo, porque cabe aos atores formalmente autorizados a tomada de decisões vinculantes. Logo, é coerente com as formulações dos principais teóricos da deliberação e absolutamente crucial investigar a forma como pode ser operacionalizado o processo deliberativo em uma instituição como o Poder Judiciário.

Entre os autores supracitados e vários outros situados na mesma tradição há algum consenso de que o processo deliberativo envolve ou deve envolver: (a) inclusividade; (b) igualdade; (c) liberdade; (d) razoabilidade; e, claro (e) o intercâmbio regulado de argumentos e razões. O critério da inclusividade estabelece que todos os atores direta ou indiretamente interessados ou afetados pela decisão tenham a oportunidade de participar do processo que a originou<sup>5</sup>. Este critério em nenhum momento implica em que o processo comporte a participação ampliada dos cidadãos, mas, apenas, que os diferentes pontos de vista, interesses, identidades e valores possam se fazer ouvidos no processo. A dimensão da igualdade, por sua vez, remete à oportunidade dos diferentes grupos de colocarem temas e questões na agenda e falarem em apoio às suas propostas

<sup>5</sup> O critério da publicidade ou transparência afirma que as deliberações devem ser públicas. Não foi incluído porque se encontra associado ao critério da inclusividade.

e demandas. A liberdade remete, ademais, à “ausência de coerções” que garante que os participantes são soberanos na medida em que só se encontram vinculados aos pressupostos da comunicação e às regras procedimentais de argumentação e que cada participante tem oportunidade igual de ser ouvido, de introduzir novos tópicos, fazer propostas e contribuições, assim como de criticar aquilo que foi proposto.

O critério de razoabilidade remete, ainda, aos aportes de Rawls (1993) e Cohen (1997). Para os autores, o pluralismo valorativo que caracteriza grande parte das sociedades contemporâneas implica a necessidade de sustentar posições e pontos de vista de forma que possa ser compreendida e aceita pelos outros, mesmos que estes não concordem quanto à dimensão substantiva do argumento (Gutmann e Thompson, 2007; Goodin, 2008). Na verdade, o critério de razoabilidade afirma que os argumentos utilizados para justificar decisões políticas (sobre questões de justiça básica e princípios constitucionais essenciais, no caso de Rawls) devem ser aceitos (ou não rejeitados) por todos como legítimos.

Por último, a exigência de que a deliberação se materialize pelo intercâmbio regulado de argumentos e razões remete à necessidade de justificação dos pontos de vista por meio da interação face-a-face entre os participantes, com a apresentação de argumentos, réplicas e tréplicas.

Merece destaque o fato de que a teoria deliberativa não estabelece exigências quanto aos tipos de argumentos e à forma específica como estes devem ser sustentados, à exceção da exigência já mencionada em torno da razoabilidade e da polêmica em torno do estilo de argumentação<sup>6</sup>. Além disso, se os argumentos são sustentados em termos técnicos, a partir de questões de princípio ou valores, são questões que extrapolam o modelo uma vez que se considera que os participantes devem ser livres para colocar questões na agenda de debates e sustentar seus pontos de vista. Há, contudo, uma preocupação com o caráter informativo da deliberação ainda pouco explorado – ou explorado de forma insatisfatória – pelos teóricos da área (Goodin 2008). Trata-se de uma questão fundamental para os propósitos da presente análise uma vez que a audiência pública tinha como finalidade instruir e informar a decisão a ser proferida pelos ministros do STF. Essa dimensão foi incorporada ao modelo com o objetivo de verificar como os participantes buscaram sustentar seus pontos de vista – que tipos de argumentos e evidências foram privilegiados – e que impactos essas escolhas tiveram sobre o resultado final.

6 De fato, uma das críticas mais comuns ao “procedimento deliberativo ideal” diz respeito ao seu suposto caráter restritivo e elitista, tendente “a silenciar ou desvalorizar determinadas pessoas e grupos”, em razão da redução do conceito de discussão democrática à argumentação crítica (Young 2001: 365-370). Diante disso, alguns autores defendem que não só o discurso racional, mas também outras formas de expressão – como a retórica, a emoção, o humor, a fofoca, e o testemunho – são meios da deliberação autêntica (Dryzek 2001) ou que o diálogo não requer expertise epistêmica específica e deve ser aberto a todos os cidadãos que desejam formatar o resultado da deliberação (Bohman 1997).

No tocante aos tipos de argumentos e evidências, adotou-se a seguinte definição. Em relação aos argumentos: (a) Técnicos: argumentação em torno de relações de causa e efeito e de conceitos; (b) Antecedentes: menção a leis, práticas e entendimentos vigentes no país ou em outros contextos que dão sustentação ao argumento; (c) Princípios/Valores: menção a princípios e valores que orientam ou deveriam orientar a convivência e que poderiam ser afetados pela decisão; (d) Práticos: menção a consequências práticas decorrentes da decisão; (e) Distributivos: menção aos indivíduos e grupos beneficiados e prejudicados em função da decisão; (e) Impacto/apelo emocional: menção a termos que visam provocar impacto emocional. Em relação às evidências: (a) Técnico-científicas: menção a estudos, pesquisas, experimentos; (b) Autoridade: menção a indivíduos, grupos, entidades, instituições; (c) Testemunho: menção à experiência vivida pelo participante; (d) Senso comum: menção a conhecimentos e saberes difundidos na sociedade.

A despeito da multiplicação de estudos empíricos na área, construir um modelo analítico para avaliar em que medida um processo deliberativo realmente merece essa qualificação não é uma tarefa fácil. Segundo Thompson (2008), o caráter misto ou inconclusivo da maioria dos estudos empíricos na área decorre, em parte, do fato de que a deliberação é muito dependente das características do contexto. Mas, também, das próprias opções metodológicas feitas pelos analistas. Segundo o autor, uma das principais condições para a análise empírica da deliberação seria a realização de uma clara distinção entre seus elementos – conceitos, padrões e condições. O presente estudo buscou enfrentar essa tarefa distinguindo os principais elementos constitutivos de um processo deliberativo e buscando operacionalizá-los na forma de indicadores. A seguir é apresentado o modelo elaborado para a análise do discurso. Ele contém as dimensões consideradas – aquelas em torno das quais convergem os principais estudos da deliberação –, as variáveis e os indicadores correspondentes.

### Quadro 1: Modelo para a análise do discurso

<b>Dimensão</b>	<b>Variável</b>	<b>Indicador</b>
1. Inclusividade	Números e tipos de atores/interesses representados e com participação efetiva	(a) regras para definição dos participantes; (b) quem participou; (c) quem efetivamente tomou parte do debate; (d) atores que reivindicaram participação e não a obtiveram.
2. Igualdade	Participação dos diferentes blocos de opinião no debate (sim/não)	Regras para uso da palavra resultam em equilíbrio ou desequilíbrio, dispersão ou monopólio.



3. Liberdade	Ausência de coerções internas e externas (sim/não)	Regras que definiam os temas a serem tratados e a forma de abordagem: abrangentes ou restritivas
4. Intercâmbio regulado de informações e razões	Forma de apresentação de argumentos: isolada ou interativa	Formas de interação durante a audiência pública: troca direta de argumentos, troca indireta, exposição sem réplica/tréplica.
5. Tipos de argumentos e evidências	Tipos de argumentos: argumentos e evidências predominantes nas falas	Argumentos: Técnicos, antecedentes, valores/princípios, práticos, distributivos, impacto/apelo emocional. Evidências: técnico-científicas, autoridade, testemunho, senso comum.
6. Razoabilidade	Justificação de posições em termos que possam ser considerados aceitáveis pelos participantes, sobretudo os que sustentam posições diferentes (sim/não)	(a) menção a outros interesses/propostas/pontos de vistas que não os próprios; (b) menção a premissas reconhecidas como verdadeiras e/ou aceitáveis; (c) respeito mútuo; (d) reconhecimento da validade nos argumentos dos que sustentam posições diferentes.

Fonte: Elaboração própria

A seção seguinte apresenta os resultados da análise do discurso dos participantes da audiência pública. Ao final da seção foram analisados os votos dos ministros com o objetivo de verificar em que medida a realização da audiência pública ecoou na forma como os membros do STF justificaram sua decisão. Um dos postulados centrais da teoria deliberativa é o de que, se o procedimento deliberativo ocorreu em condições adequadas, o resultado do processo deve espelhar a força do melhor argumento, não devendo ser influenciado por considerações de outra natureza como o poder de barganha das partes ou os recursos que cada um investe na disputa. Neste artigo, ao contrastar o processo deliberativo na audiência com o resultado final tem-se em mente a afirmação de Dryzek (2001) de que a esfera pública é uma arena de contestação de discursos sobrepostos cujo resultado no sistema político nem sempre é decisivo, mas que, em determinados momentos, faz a diferença e induz a mudanças no conteúdo da política pública.

### Dimensão 1: Inclusividade

No que diz respeito à dimensão da inclusividade, confrontaram-se os dados acerca dos atores representados e a efetiva participação na audiência. De partida é preciso que se refira o fato de que nem todos os interessados que requereram habilitação no processo na qualidade de *amici curiae* foram incorporados. Alguns sob o argumento de “falta de representatividade” e outros por intempestividade, pois já havia sido iniciado o julgamento de mérito, quando da requisição (fls. 1215). Tais critérios estavam estabelecidos nos artigos 6º e 7º § 2º, Lei n. 9.868/99 que normatizava a realização das audiências públicas.

Fiel à finalidade do instituto, o relator deferiu todas as solicitações que preencheram os requisitos legais. Desse modo, passaram a integrar o processo, na qualidade de *amicus curiae* a Conectas Direitos Humanos e Centro de Direitos Humanos – CDH; a Movitae - Movimento em prol da vida; a ANIS - Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero; e a CNBB - Confederação Nacional dos Bispos do Brasil. Esses, conforme previsão legal, estavam aptos, portanto, a manifestarem-se nos autos, mesmo que não figurassem como parte (requerente ou requerido), sumarizando pedido ao juiz e colacionando, em poucas linhas (memoriais), suas razões de convencimento. Poderiam, também, indicar pessoas para manifestarem-se na audiência pública, de modo que a escolha dos participantes foi realizada a partir da indicação de múltiplos atores: o requerente (Procurador-Geral da República) indicou, já na petição inicial, uma lista composta pelos nomes de nove especialistas, posteriormente alterada; os requeridos (Presidência da República e Mesa do Congresso Nacional) e os interessados também foram intimados a indicar pessoas “com experiência e autoridade na matéria”, apresentando suas qualificações profissionais completas.

O recrutamento foi amplo, no sentido de que todos aqueles que de alguma forma se manifestaram nos autos foram atendidos em seu intento de tomar parte da audiência. Entretanto, todos os expositores indicados tinham formação e atuação na área das ciências médicas e biológicas - à exceção da antropóloga Débora Diniz e do jurista Oscar Vilhena Vieira - e, nesse sentido, a arregimentação foi bastante restrita.

E, nesse ponto, cabe salientar, a primeira restrição à participação. Na realidade, parece ter havido alguma indecisão do ministro relator acerca da finalidade da audiência. No despacho (fls. 725 dos autos) o ministro diz ter designado audiência pública “para

7 A análise se beneficiou do fato de que toda a audiência pública foi gravada (áudio e vídeo) e transcrita. O acesso a este material permitiu maior segurança na análise. O formalismo característico do STF, se por um lado, pode implicar em certa perda de espontaneidade no processo, por outro lado, apresentou a vantagem de assegurar que as regras fossem seguidas à risca seja na distribuição e na obediência ao tempo, seja na manutenção do decoro. Os comentários do relator entre uma e outra exposição dos participantes permitiram apreender o clima no qual transcorreu a audiência.

o depoimento de pessoas com reconhecida autoridade e experiência no tema” e, em seguida, aponta a base legal “(§ 1º do art. 9º da Lei 9.868/99)”, o que induz a redução da participação à comunidade científica. Contudo, no mesmo despacho, referindo-se à decisão anterior (fls. 448/449 dos autos) reconhece que a audiência pública cumpre uma dupla finalidade: a de subsidiar os ministros da Corte em sua decisão e a de possibilitar uma “maior participação da sociedade civil no enfrentamento da controvérsia constitucional”, ampliando a legitimidade da decisão. A redução da participação direta aos membros da comunidade científica, contudo, acaba por prevalecer.

Evidentemente, que esse “fechamento” foi matizado pela participação indireta de inúmeros outros representantes da sociedade civil, tais como o músico Herbert Vianna, paraplégico desde um trágico acidente em 2001, que compareceu a convite da Rede Brasil Sarah de Hospitais de Reabilitação. Os interessados em assistir à audiência podiam comparecer ao auditório da Primeira Turma do STF, sendo a lotação feita por ordem de chegada. A audiência podia ser acompanhada, ainda, por um telão montado no auditório da Segunda Turma. Ademais, a TV Justiça (SKY, canal 95, e DirecTV, canal 209) e a Rádio Justiça (91.1 FM, em Brasília) transmitiram, ao vivo, as palestras.

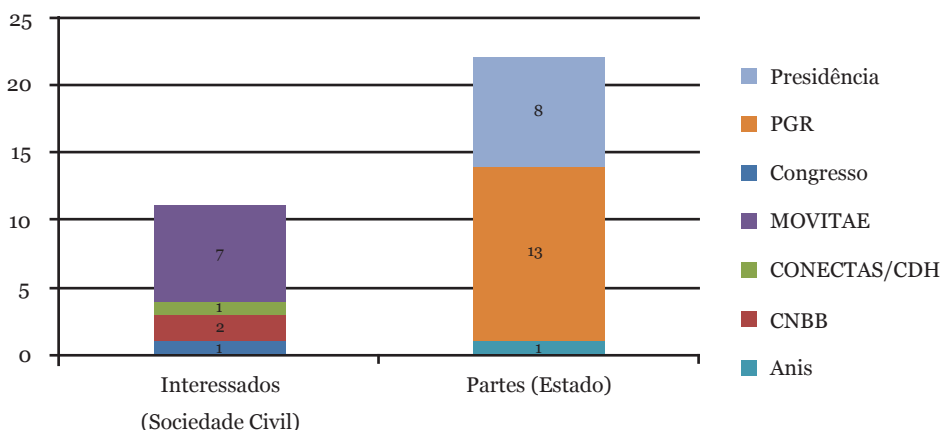
Uma análise aprofundada acerca do nível de participação engendrada pela audiência pública em questão, na perspectiva de redes de esferas deliberativas, implicaria verificar outros fóruns deliberativos nos quais o tema foi suscitado, bem como a interconexão entre esses fóruns, como, por exemplo, a verificação da realização (ou não) de audiência pública ou seminário temático ao longo do processo legislativo que culminou com a aprovação da Lei de Biossegurança no Congresso Nacional, em 2005. Seria importante, ainda, averiguar as outras formas de manifestação de segmentos organizados da sociedade civil, tais como passeatas, protestos, mobilizações via redes sociais, etc. Nesse sentido, vale lembrar que às vésperas do julgamento, os representantes do Movimento Legislação e Vida, da Comissão Diocesana em Defesa da Vida da Diocese de Taubaté/SP e do Movimento Nacional em Defesa da Vida “Brasil Sem Aborto”, visitaram os ministros e entregaram documentos que subsidiavam a sua posição favorável à procedência da ADI. Na mesma ocasião organizou-se um “Abraço da Vida ao Supremo Tribunal Federal”. No que diz respeito à cobertura da imprensa, vale ressaltar a referência feita pelo relator no transcorrer dos trabalhos da audiência à cobertura televisiva: “Comunico ao público que a TV Justiça está fazendo transmissão em tempo real, transmitindo a todo o tempo, e outras redes de televisão estão dando *flashes* ou tomadas de cena, enquanto outras estão filmando, porém não retransmitindo. São muitas as emissoras de televisão, e algumas de rádio também” (fls. 952 dos autos).

Contudo, tal análise extrapola os objetivos desse trabalho, embora se possa mencionar o fato de que os participantes diretos da audiência conheciam bem os argumentos uns dos outros, o que indica que o debate era bastante difundido pelo menos entre os especialistas e as instituições diretamente envolvidas. O que se pode afirmar é que

houve relevantes restrições à participação, pelas regras para definição dos participantes, restringindo-se o conceito de sociedade civil organizada a um segmento, a comunidade científica e, mais especificamente, àquele grupo ligado às ciências médicas e biológicas.

Contudo, feita essa ressalva importante, há que se constatar que não ocorreram outras restrições à participação em um segundo momento, isto é, aqueles indicados pelas partes e interessados foram aceitos pelo ministro relator e, tendo comparecido à audiência e efetuado o credenciamento, efetivamente fizeram uso da palavra. O grau de participação foi, portanto, determinado, em grande medida, pela estratégia de indicações/comparecimento das partes e interessados no processo. Considerando a posição processual dos envolvidos, nota-se que as partes (requerente e requeridos) indicaram o dobro de especialistas do que os interessados (representantes da sociedade civil), com especial destaque para a Procuradoria Geral da República, naquele caso, e MOVITAE, neste.

**Gráfico 1 - Indicações por posição processual (Sociedade Civil X Estado)**

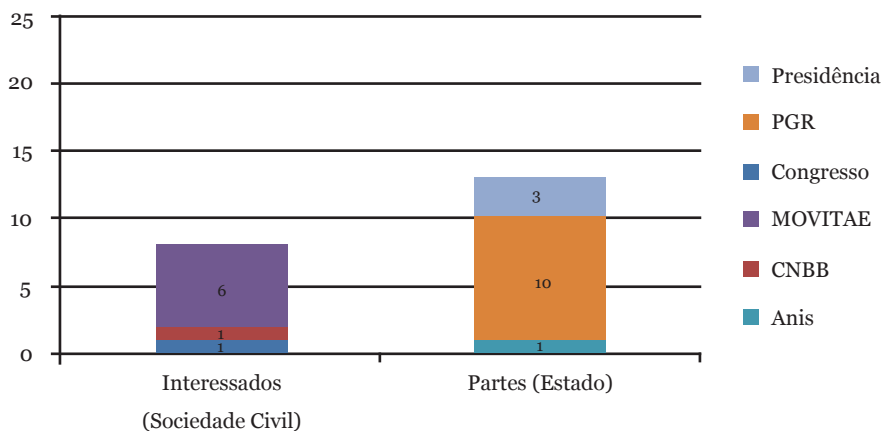


Fote: Elaboração própria.

A menor procura por parte da sociedade civil organizada se traduziu na ampliada participação por parte das instituições estatais, com reflexos negativos sobre a dimensão da inclusividade, considerando, especialmente, a decisão do relator no sentido de não estabelecer maiores restrições à participação de parte a parte, em um contexto de desigualdade de informação e potencial de mobilização, o que acabou por se traduzir na redução do potencial inclusivo da audiência. A participação foi pouco inclusiva, ainda, no sentido de pouco diversificada. De parte a parte, um ator surge como relevante, reduzindo-se a dimensão da inclusividade em torno da sua atuação: pelos interessados, a MOVITAE monopolizou a participação; pelas partes, a Procuradoria da República

exerceu um papel dominante.

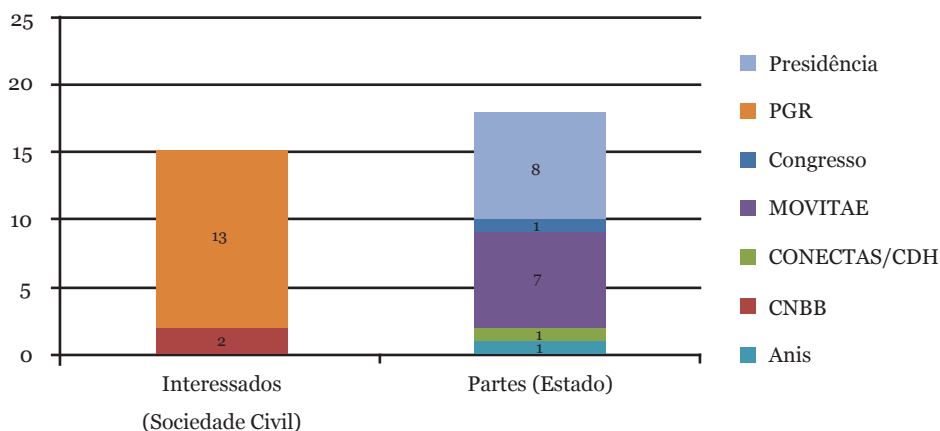
## Gráfico 2 - Participação por posição processual (Sociedade Civil X Estado)



Fote: Elaboração própria.

Considerando a posição em relação ao mérito da ação, observa-se que aqueles que se posicionavam pela sua procedência indicaram um menor número de especialistas do que aqueles que defendiam a liberação das pesquisas e pugnavam pela improcedência da ação. Isso pode ser explicado pelo fato de que havia dois requeridos, os quais normalmente se posicionam pela improcedência da ação, e apenas um requerente.

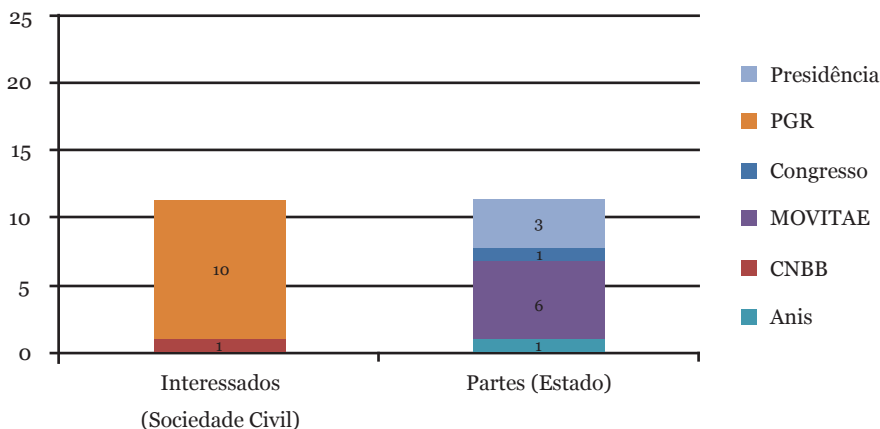
## Gráfico 3 - Indicações por posição quanto ao mérito



Fote: Elaboração própria, a partir dos autos do processo.

Contudo, é preciso referir o fato de que, mesmo dentre os interessados, representantes da sociedade civil, houve uma maior adesão de instituições que se posicionavam pela improcedência da ação. Apenas a CNBB aderiu à tese da requerente e mesmo ela veio a ingressar no processo, na qualidade de *amicus curiae*, em momento processual bastante avançado, apenas dias antes da realização da audiência. De qualquer modo, essa disparidade não se traduziu em uma assimetria real, isto é, dos 22 especialistas que efetivamente participaram da audiência, 11 argumentavam pela procedência da ação e 11 pela sua improcedência. Entretanto, a representatividade daqueles que defendiam a liberação das pesquisas, posicionando-se, portanto, pela improcedência da ação, constituiu-se de forma muito mais plural, pela concorrência de quatro instituições estatais e representantes de segmentos da sociedade civil organizada.

**Gráfico 4 - Participação por posição quanto ao mérito**



Fote: Elaboração própria, a partir dos autos do processo.

Pela procedência, ao contrário, a quase totalidade dos especialistas que fez uso da palavra, havia sido originariamente indicada pelo requerente – a Procuradoria Geral da República. De um modo geral, portanto, a dimensão da inclusividade sofreu algumas limitações, resultantes, paradoxalmente, da ausência quase absoluta de critérios para a determinação da participação na audiência, o que, em um contexto de desigual informação resultou na redução do número e dos tipos de atores representados.

### Dimensão 2: Igualdade

O formato da participação tem, ainda, implicações na dimensão da igualdade, porquanto revela o grau de equilíbrio e a dispersão ou o monopólio no uso da palavra. De um modo geral, para esse fim, registra-se certo desequilíbrio entre as instituições estatais

e as que representavam a sociedade civil organizada (Gráfico 2), mas equilíbrio, quando se considera a posição das instituições quanto ao mérito da ação (Gráfico 4).

Por determinação do relator, os expositores foram divididos em “dois blocos de opinião bem caracterizados” (fls. 914), isto é, a partir da posição das partes processuais que indicaram os expositores: aqueles indicados pelos que defendiam a constitucionalidade do dispositivo legal (requeridos e alguns interessados) integraram o “grupo favorável à realização das pesquisas”, enquanto os que propugnavam pela declaração de inconstitucionalidade (Procuradoria-Geral da República e CNBB) foram, *contrario sensu*, incluídos no grupo oposto.

Estipulou-se que cada grupo faria, alternadamente, sua exposição, nos dois turnos: uma hora e meia pela manhã e duas horas pela tarde. Realizou-se sorteio para que se pudesse decidir a ordem das exposições, na parte da manhã, invertendo-se a ordem, na parte da tarde: na parte da manhã doze participantes fizeram uso da palavra, sendo sete do bloco pela improcedência e cinco do bloco pela procedência, nesta ordem; na parte da tarde, a ordem foi invertida e os participantes do bloco pela procedência (seis, no total) iniciaram a sessão, seguidos pelos do bloco pela improcedência (quatro, no total).

O tempo de que dispunha cada um dos grupos foi distribuído pelos seus expositores, livremente, mas seu uso foi rigidamente controlado pelo relator: na parte da manhã, o grupo favorável à realização das pesquisas extrapolou o tempo em seis minutos, enquanto o grupo contrário deixou de utilizar dois minutos. A diferença, a menor, no uso do tempo (oito minutos) foi devolvida na parte da tarde, para que se restabelecesse a igualdade na divisão do tempo para o uso da palavra (fls. 1008 e 1011 dos autos). A mesma regra valeu para a parte final da audiência quando foram conferidos dez minutos para que cada grupo pudesse responder às perguntas formuladas pelos ministros (fls. 1130 dos autos).

No que se refere, portanto, à dimensão da igualdade observou-se que, uma vez definidos os participantes, a oportunidade e o espaço para a exposição dos pontos de vista foram bastante equânimes. Requisito que pôde ser cumprido devido, de um lado, às características do próprio desenho institucional – estrutura rígida com regras claras e fixas e processo fortemente orientado e controlado pelo ministro relator – e à ausência de disparidades entre os participantes, todos especialistas na prática da argumentação racional. Requisitos difíceis de serem observados em arenas deliberativas mais informais e inclusivas. Isso sugere a existência de uma espécie de *trade off* entre inclusão e igualdade já que à medida que se amplia o número de participantes do processo deliberativo e diversifica-se seu perfil o resultado é uma arena na qual recursos e capacidades têm maior probabilidade de estarem desigualmente distribuídos.

### Dimensão 3: Liberdade

A exigência da liberdade estabelece que o processo deliberativo deve estar isento de coerções externas e internas. Trata-se de uma das dimensões mais difíceis de

serem mensuradas. A ausência de coerções externas significa que as assimetrias que caracterizam a sociedade não devem intervir no debate, isto é, que a arena deliberativa esteja “blindada”, em alguma medida, contra as assimetrias de poder e as desigualdades no controle de recursos. Já a ausência de coerções internas diz respeito às chances de cada participante de “ser ouvido, de apresentar temas, de dar contribuições, de fazer propostas e criticar” (Habermas 1997: 29). Conforme demonstrou a análise dedicada à dimensão da inclusividade, registrou-se algum nível de coerção externa na medida em que as assimetrias que caracterizam a sociedade foram reproduzidas no padrão de participação na audiência. Ademais, a restrição da participação aos especialistas fez com que a deliberação não tenha sido inteiramente livre uma vez que impediu manifestações outras que não as de caráter eminentemente científicas. Em outras palavras, os déficits de inclusividade tiveram reflexos sobre o requisito da liberdade.

No que se refere às coerções internas, as regras de organização do debate prejudicaram, em parte, a deliberação na medida em que aos participantes não foi permitido tratar o assunto a partir de diversos ângulos, tendo que se restringir à abordagem propriamente biológica, médica, ética ou filosófica. Ilustra esse fato as advertências do relator sobre a impropriedade dos participantes fazerem tratamento jurídico da matéria. Reiteradas vezes, durante a condução dos trabalhos, o ministro relator manifestou-se no sentido de que os argumentos jurídicos deveriam ser objeto de sustentação oral em audiência posterior, propriamente jurisdicional. Embora não se possa dizer que houve limitação prévia à exposição do conteúdo, tais como a definição de perguntas ou tópicos de abordagem necessária, havia uma expectativa no sentido de que os expositores trouxessem contribuições técnicas relacionadas às suas áreas de atuação acadêmica e profissional.

#### Dimensão 4: Intercâmbio regulado de informações e razões

Uma das características definidoras do conceito de deliberação é o esforço mútuo dos participantes em persuadirem uns aos outros. Parte-se do pressuposto de que as preferências dos indivíduos não são dadas e fixas, independentemente do processo político, mas de que elas se formam e se transformam em função da comunicação. A análise realizada deixa evidente o paradoxo presente na escolha de um mecanismo com forte potencial para ensejar uma dinâmica participativa e deliberativa, mas que, de antemão, vê seus potenciais limitados pela impossibilidade de qualquer interação entre os que falam e os que, posteriormente, tomarão as decisões.

Sem considerar os debates acerca do real impacto das audiências públicas sobre o processo decisório, observa-se que a operação das audiências públicas em outros contextos, destacadamente no Legislativo, caracteriza-se pela interação não apenas entre cidadãos e representantes de grupos sociais e órgãos públicos, mas entre estes e aqueles responsáveis pela tomada de decisões sobre as políticas públicas. No caso da audiência



pública realizada por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade que tinha como alvo o artigo 5º da Lei de Biossegurança, destacou-se, desde o início, como sua finalidade, instruir e informar a decisão a ser proferida pelos ministros do STF. Ora, se um aspecto central da teoria deliberativa é a comunicação entre pares visando à persuasão, uma condição fundamental estaria comprometida de saída já que aqueles que falam e apresentam razões não buscam persuadir uns aos outros, mas aqueles que deverão tomar a decisão em momento posterior.

De fato, observou-se que o formato da audiência não permitia que os participantes intercambiassem argumentos entre si (pelo menos, não de forma direta). A alternância entre os grupos não fomentou a contraposição de ideias que foi afastada como objetivo desde o princípio quando, na abertura da sessão, o relator afirmou que, diante do intento de colher dados que possibilitassem a maior consistência da decisão, todos haveriam de compreender que não se estabeleceria um debate, nem um contraditório (fls. 915 dos autos).

As regras definiam que os participantes não se dirigissem uns aos outros, sob o argumento de que se tratava de uma audiência de caráter instrutório, instrumental. Exemplarmente, ao final do primeiro bloco da manhã, o relator afirmou: “A primeira parte expositiva transcorreu em clima de respeito, de reverência. Não houve contradição de quem quer que fosse. O certo é isso. Aqui não haverá contraditório, debate, confronto” (fls. 966). Além disso, tratava-se de dois campos de opiniões bastante consolidados. A possibilidade, neste caso, de que uma das partes pudesse ser completamente persuadida pela outra era bastante pequena, embora uma conclusão sobre isso dependa de evidências empíricas não disponíveis nos dados.

Ao final de todas as apresentações, o relator apresentou cinco perguntas que deveriam ser respondidas por participantes dos dois blocos, escolhidos livremente entre eles, advertindo que não seriam admitidas réplicas, tréplicas ou confrontações e que cada grupo deveria defender seus pontos de vista sem retaliações ao outro. Nem mesmo este momento da audiência redundou em algum debate entre os participantes e os ministros, restringindo-se a esclarecimentos sobre questões que não haviam ficado inteiramente claras ao longo das exposições. Não houve, portanto, ao longo da audiência, o desejado intercâmbio regulado de argumentos na forma de debate, isto é, a apresentação de um argumento, réplica e tréplica e assim por diante.

Apesar disso, não seria verdade afirmar que não tenha havido qualquer debate. Isso porque os participantes envolvidos pareciam já conhecer os principais argumentos de ambas as partes e trataram de questioná-los com a apresentação de outros argumentos e evidências em sua sustentação. Algum nível de confronto existiu, e, por vezes, as opiniões apresentadas por um expositor eram confrontadas por outro. Por exemplo, Ricardo Ribeiro dos Santos, que integrou o bloco favorável à realização das pesquisas, afirmou que é uma *falácia* que as células-tronco embrionárias possam produzir tumores,

mas foi rebatido por Antonio José Eça, que integrou o bloco contrário à realização das pesquisas, nos seguintes termos: “Alguém disse que a formação de tumores é falácia, não é. Está por aí para publicação, talvez falte ler, há formação de tumores com célula embrionária” (fls. 1017).

#### Dimensão 5: Tipos de argumentos e evidências

Com o objetivo de verificar os efeitos do perfil dos participantes sobre os estilos de discurso e identificar os temas centrais dos debates e as estratégias argumentativas escolhidas por cada bloco de opinião, buscou-se analisar o modo como os participantes procuraram sustentar seus pontos de vistas e os tipos de argumentos (técnicos, princípios/valores, antecedentes, práticos, distributivos, impacto/apelo emocional) e evidências (técnicas-científicas, autoridade, testemunho, senso comum) privilegiados.

Conforme esperado, em função do próprio perfil dos participantes da audiência pública – membros da comunidade científica – as falas obedeceram, predominantemente, às regras do discurso racional e da argumentação crítica no estilo silogístico como ilustra a fala de um deles: “o respeito ao embrião humano, como pessoa humana, deriva da realidade da força da constatação biológica e da argumentação racional” (fls. 71). Esperada e constatada, também, foi a apresentação sistemática de evidências, pelos integrantes, em sustentação aos seus pontos de vista. É comum que os especialistas embasem seus pontos de vista em argumentos verificáveis e sustentáveis em coerência com os critérios de validação do campo científico. Ademais, em presença de especialistas, os participantes de um processo deliberativo, em geral, esperam encontrar mais crítica e escrutínio aos seus argumentos e, por isso, têm maiores incentivos para sustentar e fundamentar suas posições em bases mais sólidas (Mucciaroni e Quirk 2006).

Como consequência, torna-se possível ampliar o número, a variedade e a qualidade da informação, engendrando um maior aporte informacional ao processo deliberativo. Para tanto, é importante que os participantes sustentem posições diferentes em relação ao tema debatido, condição que se verificou no processo analisado, ainda que seja possível levantar objeções quanto à exclusão de outros atores da sociedade – a par dos especialistas - com interesses, valores e argumentos distintos.

#### Argumentos

Do ponto de vista quantitativo, os argumentos técnicos dominaram amplamente as falas em ambos os blocos de opinião, seguidos dos argumentos centrados nos antecedentes, dos de cunho filosófico e moral, daqueles que enfatizavam a dimensão distributiva (beneficiados e prejudicados), e dos que salientavam as consequências práticas da decisão a ser tomada pelo STF. Os argumentos técnicos centraram-se em três questões: definição do início da vida humana e o ponto a partir da qual a vida deveria ser juridicamente protegida; as potencialidades e limites da pesquisa com células-tronco

adultas e embrionárias; e as alternativas à pesquisa com células-tronco embrionárias.

Uma parte menor dos argumentos teve como foco questões de princípios e valores, entre eles, em que medida a liberação das pesquisas abriria precedentes para a criação de padrões de normalidade, e o caráter filosófico e cultural e, portanto, relativo e insolúvel, da questão do início da vida.

Argumentos baseados em “antecedentes” relacionados à decisão também estiveram presentes. Foram assinaladas, em ambos os lados, práticas e entendimentos vigentes que configuram precedentes, seja para a realização das pesquisas, seja para a sua proibição. Importante ressaltar a referência a debates ocorridos em outros momentos e arenas como forma de sustentação de argumentos: debate na URBIS no qual se discutiu o que fazer com os embriões fertilizados *in vitro* nas clínicas; congresso no qual se decidiu pela não utilização do termo “ser humano em potencial” para se referir aos embriões; a Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde, que teria contado com ampla participação de setores sociais.

Argumentos de caráter prático também foram mobilizados nos dois lados. Algumas consequências práticas assinaladas da decisão favorável ou contrária à ação foram: a repercussão internacional positiva com a aprovação da Lei de Biossegurança; os riscos de comercialização indiscriminada de material genético; problemas na formação de novos médicos ao relativizar o princípio do zelo pela vida humana; necessidade de revisão de entendimentos fundamentais das ciências médicas e biológicas, entre outros.

Os argumentos distributivos foram utilizados com mais intensidade pelo bloco posicionado pela improcedência da ação, a maioria deles centrados nos potenciais beneficiados pelas pesquisas. Foi bastante comum, nesse sentido, a apresentação de dados sobre número de doentes, internações e mortes causadas por diversas doenças e males que poderiam vir a ser tratados com o uso de células-tronco embrionárias. Também foi bastante comum o uso de imagens de pessoas doentes. Apenas um participante defendeu a realização das pesquisas independentemente de suas aplicações terapêuticas, tão somente a partir da ampliação do conhecimento sobre o desenvolvimento celular.

Os argumentos de impacto/apelo emocional estiveram presentes em ambos os lados, ainda que de forma secundária. Do lado dos que reclamavam a procedência da ação, o apelo emocional visava a sensibilizar os ouvintes para a condição do embrião enquanto ser vivo, humano, merecedor de todas as proteções: *“Não fui montinho de célula. Nenhum de nós consegue pensar em si mesmo – eu pelo menos não consigo – como tendo sido um montinho de células pré-humano. Fui gerada – graças a Deus – por um ato de amor dos meus pais e penso que ali eu já fora gerada como pessoa humana”* (fls. 62). Pela improcedência o apelo emocional visava sensibilizar os ouvintes para a situação dos pacientes e portadores de doenças que poderiam vir, no futuro, serem tratados com células-tronco embrionárias: *“Uma coisa que nos emocionou muito foi que a pequenininha, à época com três anos, disse-nos: por que vocês não fazem um buraco*

*nas minhas costas e põem uma pilha para eu poder andar como as minhas bonecas?”* (fls. 8).

### Evidências

As evidências em sustentação aos argumentos foram, também, majoritariamente, de caráter técnico: referência a artigos científicos e livros, a periódicos importantes na área das ciências médicas e biológicas, a universidades e centros de pesquisa no Brasil e no exterior, a grupos de pesquisa, projetos de investigação e a pesquisadores individuais. Foram citados os nomes de 30 pesquisadores (autores de livros e artigos que desenvolveram ou desenvolvem pesquisas na área). Destacaram-se, também, como evidências: a mobilização de autoridades publicamente reconhecidas e o testemunho de pessoas que já participaram ou participam de pesquisas com células-tronco embrionárias e células adultas em outros países. Na fala de um dos participantes: “Viemos trazer o embasamento científico para afirmar que a vida humana começa na fecundação” (fls 56-57).

A mobilização de evidências embasadas no senso comum foi pouco recorrente: exemplo singular foi a analogia entre o ciclo de vida humana e o da borboleta, para argumentar a favor da unidade e da autonomia do embrião. Todos os participantes se valeram de recursos audiovisuais em suas apresentações para explicar e ilustrar o processo de desenvolvimento celular e do embrião e o uso de células-tronco adultas e embrionárias no tratamento de doenças. Os participantes do bloco que falou que pela improcedência da ADI também utilizaram, com frequência, imagens e fotos de pacientes.

A mobilização de pessoas, entidades e instituições publicamente reconhecidas como autoridades no assunto foi a estratégia mais frequente dos participantes de ambos os blocos de opinião. Como recursos de autoridade foram mobilizados artigos científicos e opiniões de especialistas; posição assumida por entidades como a Associação Brasileira de Ciências, as academias de ciências de sessenta e seis países, os parlamentares quando da votação da Lei de Biossegurança. O testemunho como forma de sustentar argumentos foi central entre os participantes do bloco que reclamava a improcedência da ação, constituído, em sua maioria, por participantes de pesquisas e terapias desenvolvidas no exterior com o uso de células-tronco adultas.

### Dimensão 6: Razoabilidade

Essa dimensão busca captar uma exigência relacionada aos modos como os participantes de um processo deliberativo procuram justificar publicamente seus pontos de vista. A exigência da razoabilidade seria observada se e quando os participantes de um processo deliberativo, ao lidarem com decisões relacionadas a questões de justiça básica e princípios constitucionais essenciais, buscassem justificar seus argumentos sem se basearem em concepções abrangentes do bem (ou ideais de boa vida, na linguagem

habermasiana) (Rawls 1997). Nessa perspectiva, considerou-se que a exigência da razoabilidade incluiria<sup>8</sup>: (a) reconhecimento, pelos participantes, da pluralidade de valores e concepções morais em torno do tema; (b) esforço em justificar suas posições não exclusivamente a partir de pontos de vista e interesses estreitos e particulares, mas levando em consideração um leque mais amplo de interesses, valores e identidades; (c) esforço em destacar não apenas os pontos de vista que os diferenciam e os separam dos outros, mas, também, as concepções, interesses e pontos de vista compartilhados por todos e que podem servir de base para a construção de acordos; (d) reconhecimento da validade dos argumentos dos que sustentam posições diferentes; e (e) respeito pelos demais participantes expressando o reconhecimento dos outros como livres e iguais e portadores dos mesmos direitos<sup>9</sup>.

A observância a essa exigência foi mais explícita do lado dos que falaram pela improcedência da ADI. Embora houvesse os que negassem tacitamente que a fecundação fosse considerada uma condição suficiente para a vida, a maioria dos participantes optou por afirmar que havia diversos entendimentos razoáveis, que resultavam de diferentes concepções morais e religiosas, razão pela qual a decisão dos ministros não poderia ser guiada por essas concepções de bem. Negavam, portanto, que concepções de fundo filosófico e moral pudessem constituir a base para um acordo em torno da questão, nos termos propostos por Rawls (1997). Os que falavam pela procedência, por seu turno, buscaram afastar o atributo moral de sua principal tese, sustentando que o argumento de que a fecundação é o marco inicial da vida tem bases estritamente científicas e é, por isso, amplamente aceito nas ciências biológicas.

Observou-se, ainda, certo esforço, por parte dos que falavam pela improcedência, em destacar aspectos comuns entre os dois blocos de opinião, como o interesse geral pelo avanço científico e pela cura de doenças e a preocupação em torno da regulamentação adequada das pesquisas. Reconheciam, ainda, a validade de alguns argumentos de seus oponentes, admitindo a incipiência do atual estágio de conhecimento em torno das células-tronco embrionárias e, conseqüentemente, a necessidade de se avançar mais nas pesquisas para assegurar o uso seguro dessas células.

Por outro lado, em duas ocasiões verificou-se, por parte de participantes que defendiam a procedência da ação, a tentativa de desqualificar os demais participantes questionando sua *expertise* ou colocando em dúvida a nobreza de suas intenções. Nesses

8 É importante destacar, aqui, que a concepção consensualista utilizada na operacionalização desse critério está longe de ser unânime entre os teóricos deliberativos, especialmente quando se trata de questões morais. No entanto, optamos por manter essa perspectiva por entendermos ser mais representativa da exigência de publicidade que envolve a ideia de deliberação. Sobre o tema ver Johnson (1998) e Gutmann e Thompson (1996).

9 O “respeito mútuo”, na verdade, consta como uma exigência separada da razoabilidade, destacada por diversos autores como crucial em um processo deliberativo. Optou-se por excluir essa variável da análise tendo em vista as dificuldades de operacionalizá-la. De toda forma, sua inclusão, como um indicador de “razoabilidade” permitirá verificar o grau de observância das regras de respeito mútuo entre os participantes.

ensejos, foram interrompidos e advertidos pelo relator que afirmou que “a ênfase é elogiável porque é sinal de que se acredita no que diz”, mas que os participantes não deveriam se confrontar: “Conflito é saudável, mas confronto é batalha campal, um quer destruir o outro” (fls. 1018/1019).

O relator solicitou que os participantes não incidissem em provocações mútuas, buscando desqualificar os argumentos e não os participantes. Nessa perspectiva, o esforço em questionar os argumentos apresentados pelo outro bloco de opiniões com evidências e informações verificáveis pode ser tomado como indicador de respeito à exigência da razoabilidade, pois expressa o reconhecimento do ponto de vista do outro e o questionamento em bases que podem ser consideradas válidas para aqueles que o sustentam.

## 5 - IMPACTO DA AUDIÊNCIA SOBRE A DECISÃO DOS MINISTROS

Mas, e quanto aos resultados? Em que medida pode-se dizer que a audiência pública teve eco na decisão dos ministros? Os argumentos apresentados na audiência foram mobilizados pelos ministros para justificarem suas posições?

Deve-se mencionar que dos onze integrantes do Supremo Tribunal Federal, apenas quatro estiveram presentes no evento (incluindo o relator e o presidente da corte). Desses, apenas um ministro, além do relator, assistiu à sessão em sua totalidade. Segundo informação dada pelo relator, outro ministro teria acompanhado a sessão da cidade de São Paulo, o que era possível em virtude da transmissão televisiva, ao vivo, do evento. Não há informação em relação aos demais ministros. Também não foi possível identificar se os assessores de seus respectivos gabinetes estiveram presentes à audiência.

A aparente falta de interesse dos ministros pareceu adiantar o baixo aproveitamento do conteúdo da audiência pública em seus respectivos votos, proferidos nas sessões de julgamento que ocorreram um ano depois (em março e maio de 2008). Admite-se que a análise do aproveitamento dos argumentos sustentados na audiência pública não deveria se limitar às situações em que houve referência expressa ao evento, muito menos à sua enumeração, por insuficiente para captar o seu impacto no convencimento da Corte quanto à matéria. Por outro lado, esse parece ser o único critério objetivo. A difícil tarefa de estabelecer conexões entre o exposto pelos ministros em seus votos e a audiência, recrudescida pela multiplicidade de fontes por eles citadas, não afasta, de todo, a importância da análise qualitativa dos votos dos ministros, em busca da existência ou não de eventual recurso aos depoimentos prestados em audiência às considerações tecidas nos votos.

Considerando, portanto, os argumentos-chave, mobilizados na audiência pública (princípio da vida humana, potencialidades, limites e alternativas à pesquisa com

células-tronco embrionárias) em comparação com os que sustentaram a decisão de cada um dos ministros em seus votos, o que se verificou é que, a definição do marco inicial da vida como condição necessária para o julgamento da ação, conforme requerido pelo autor e sugerido por aqueles que se perfilaram pela procedência da ação, não foi posição unanimemente verificada dentre os ministros.

Aqueles que se posicionaram, em audiência, pela liberação das pesquisas, anteciparam esse argumento, sustentando a inconveniência e a impossibilidade da escolha de um marco único para o início da vida humana. No mesmo sentido, cinco ministros sustentaram a prescindibilidade dessa verificação para o julgamento da ação (e alguns deles a impropriedade, mesmo). Dois dos quais deslocaram esse argumento, em uma perspectiva prática, para o questionamento acerca da existência ou não de vida, especificamente nos embriões produzidos por fertilização *in vitro* e não utilizados no respectivo procedimento, inviáveis ou congelados por período superior a três anos.

A correlata questão relativa à definição de “embriões inviáveis” foi objeto de discussão em audiência, encontrando diferentes respostas por parte dos participantes, ainda que todos tenham afastado explicitamente qualquer possibilidade de associação entre o marco legal de três anos de congelamento e a viabilidade dos embriões. No tocante a esse ponto, quatro ministros adotaram uma definição híbrida, que não denota correspondência com as apresentações realizadas na audiência pública, mas o argumento de que o tempo é nocivo ao embrião, articulado ao longo do debate, foi utilizado, inclusive com menção aos depoimentos prestados na audiência pública, nos votos de outros três ministros.

Dois ministros mobilizaram os argumentos em torno do debate acerca do marco inicial da vida humana, embora tenham dele extraído conclusões opostas; designadamente, o ministro Ayres Britto recorreu à dissociação entre o início da vida e o início de sua proteção jurídica para subsidiar sua decisão, contrária à procedência da ação. Por outro lado, o debate em torno das potencialidades, limites e alternativas às pesquisas com células-tronco embrionárias humanas, que mobilizou esforços argumentativos de parte a parte, ao longo da audiência, foi replicado, de modo geral, pelos ministros, em seus votos. À exceção do ministro Gilmar Mendes, nenhum outro vislumbrou a possibilidade de prescindir das pesquisas com células-tronco embrionárias humanas, e a orientação de não compreender as pesquisas como excludentes, sustentada em audiência, foi observada nos votos de quatro ministros.

Pelo menos três ministros não recorreram de forma expressa às exposições da audiência pública para fundamentar seu voto, isto é, não relacionaram nenhum dos argumentos que utilizaram em seus votos com o conteúdo dos depoimentos prestados no evento.

A análise demonstra que assim como a audiência pública teve seu papel subestimado ao ser limitada a meramente instruir a decisão, também o debate que se

produziu ao longo de sua realização teve impacto limitado sobre os votos dos ministros. Nesse sentido, o emprego da inovação teria padecido do mesmo problema observado no âmbito, por exemplo, do Poder Legislativo, arena na qual também se observa um hiato entre os debates travados nos espaços de participação direta com a presença de cidadãos e representantes de grupos sociais e as decisões finais produzidas no curso do processo legislativo ordinário.

## 6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou abordar empiricamente a deliberação democrática em um contexto até então negligenciado pela maioria dos estudiosos da área, o Poder Judiciário. Para tanto foi analisada a primeira audiência pública realizada pela Corte Constitucional brasileira, convocada no âmbito do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade que tinha como alvo o artigo 5º da Lei de Biossegurança. O objetivo principal foi verificar em que medida a referida audiência pública foi, de fato, deliberativo-participativa, considerando-se as exigências e condições elencadas pelos principais teóricos como fundamentais à deliberação democrática.

A análise revelou que a audiência pública cumpriu apenas em parte às exigências da deliberação democrática. No que se refere à inclusividade o aspecto positivo foi o fato de que estando as entidades incorporadas (*amicus curiae*) aptas a manifestarem-se nos autos e indicarem pessoas para manifestarem-se na audiência pública, todas as que de alguma forma o fizeram, foram atendidas. Deve-se observar, no entanto, que nem todos os interessados que requereram habilitação no processo na qualidade de *amicus curiae* foram incorporados. Além disso, quase a totalidade dos expositores indicados tinha formação e atuação na área das ciências médicas e biológicas, o que indica que as regras para definição dos participantes induziram à restrição do conceito de sociedade civil organizada a um segmento, qual seja, a comunidade científica, e, mais especificamente, àquele grupo ligado às ciências médicas e biológicas. Observou-se, ainda, o desequilíbrio na participação de atores estatais e da sociedade em favor dos primeiros, o que talvez possa ser explicado pelo fato de se tratar de uma novidade institucional e pela desigualdade de informação e potencial de mobilização que, em geral, favorecem os atores estatais. Apesar disso, houve equilíbrio quando se considera a posição das instituições quanto ao mérito da ação, isto é, havia o mesmo número de participantes falando pela procedência e pela improcedência e, em conjunto, eles contaram com o mesmo tempo.

Em relação à dimensão da *igualdade*, observou-se que aqueles indicados pelas partes e interessados que foram aceitos pelo ministro relator, tendo comparecido à audiência e efetuado o credenciamento, estiveram aptos e efetivamente fizeram uso da palavra. Os participantes de ambos os blocos de opinião tiveram igual oportunidade para



expor seus argumentos e gozaram do mesmo tempo para tal. Aqui é possível perceber como as características da arena deliberativa favoreceram o processo: a existência de uma estrutura definida com regras claras e fixas em um contexto marcado por agudo formalismo em um processo que foi fortemente orientado e controlado pelo ministro relator levou os participantes a um comportamento conducente a uma deliberação informada. O formalismo característico do Judiciário (e, sobretudo, dos tribunais superiores), se por um lado, pode implicar em certa perda de espontaneidade no processo, por outro lado, apresentou a vantagem de assegurar que as regras fossem seguidas à risca seja na distribuição e obediência ao tempo, seja na manutenção do decoro.

A rigidez das regras, entretanto, não favoreceu a observância do princípio da liberdade no tocante à ausência de coerções internas: os participantes não eram livres para incluir tópicos na agenda e dar-lhes o tratamento que bem entendessem. Aos participantes não foi permitido, por exemplo, tratar o assunto a partir de diversos ângulos, tendo que se restringir à abordagem propriamente biológica, médica, ética ou filosófica. Ilustram esse fato, as advertências do relator sobre a impropriedade dos participantes darem tratamento jurídico à matéria. Ademais, não se pode afirmar que a arena deliberativa estivesse totalmente “blindada das assimetrias” da sociedade: o padrão de participação na audiência, quando comparados atores estatais e da sociedade civil mostrou que, em alguma medida, as assimetrias externas foram reproduzidas na arena deliberativa. Este, na verdade, tem sido um dos principais obstáculos observados pelos estudiosos da deliberação: a criação de uma arena na qual impere a igualdade e somente a força do melhor argumento oriente o processo em uma sociedade marcada por desigualdades de todos os tipos.

O formato da audiência dificultou a observância de um dos critérios centrais da deliberação: o intercâmbio regulado de informações e argumentos. A alternância entre os grupos não fomentou a contraposição de ideias, constituindo-se, no formato praticado na ocasião, em uma arena na qual participantes que sustentam diferentes posições sobre um tema buscam persuadir um terceiro ator, que não toma parte das deliberações, mas que possui o poder de decisão – no caso, os ministros do STF, que, apenas de forma muito indireta, ao final do processo, dirigiram algumas poucas perguntas aos expositores. A restrição da finalidade da audiência a instruir e informar a decisão a ser proferida pelos ministros do STF restringiu de forma marcante os seus potenciais. Talvez, pela própria novidade do instrumento, os ministros do STF tenham subestimado seu potencial fazendo um uso da audiência muito aquém de suas potencialidades.

Trata-se aqui de um ponto de controvérsia importante na teoria deliberativa. Caso se aceite, como propõe Habermas (1997), a separação entre os processos deliberativos que se desenrolam na esfera pública – e que segundo o autor constituem a base de legitimidade de toda e qualquer decisão pública – e o processo de tomada de decisões monopolizado pelas instituições e esferas administrativas estatais, uma questão crucial

passa a ser a de como assegurar que a opinião e a vontade forjadas discursivamente na primeira, ao adentrar nas segundas, tenham seus conteúdos e sentidos preservados. O caso aqui analisado, assim como ocorre nas audiências públicas em outros contextos, entre eles o Legislativo, caracteriza-se pela distinção entre deliberar e decidir em um processo que se desenrola em diferentes fases e etapas, cada qual sendo mais ou menos aberta e permeável à interferência e à influência de atores externos à instituição. No caso específico da audiência pública analisada os atores que participam da deliberação não são os mesmos que tomam as decisões. E a baixa adesão dos ministros à novidade institucional – expressa na reduzida presença na audiência – contribui ainda mais para ampliar o fosso entre deliberação e decisão e entre as distintas fases do processo.

Não fez parte da investigação a análise das sessões nas quais os ministros do STF – em momento posterior à realização da audiência – deliberaram sobre o tema. É perfeitamente possível que, neste segundo momento, a deliberação tenha se materializado em observância aos atributos aqui elencados com troca de argumentos entre os falantes-decisores. Os problemas e limites do processo deliberativo aqui elencados correspondem especificamente à audiência pública e aos potenciais associados a ela no sentido de introduzir uma dimensão deliberativa e participativa no controle abstrato de constitucionalidade.

Por fim, a observância à exigência da razoabilidade foi mais explícita do lado dos que falaram pela improcedência da ação, tanto pela observância do respeito pelos demais, quanto pelo reconhecimento da pluralidade de valores e concepções morais em torno do tema, e, ainda, pelo esforço em buscar pontos de convergência entre os diferentes participantes, pelo reconhecimento de validade nos argumentos dos outros e pela preocupação em justificar posições levando em consideração um leque mais amplo de interesses.

De modo geral, o comportamento dos participantes (talvez com uma única exceção) favoreceu o processo deliberativo: observou-se o empenho em apresentar argumentos e evidências em sua sustentação, a apresentação de argumentos em termos razoáveis em vários momentos da audiência, sobretudo da parte dos que falaram pela improcedência, e a estrita observância das regras do decoro e do respeito mútuo. Os participantes contribuíram para a abordagem do tema a partir de diversas perspectivas das ciências biológicas, médicas e da bioética. Seu perfil permitiu ampliar o número, a variedade e a qualidade da informação, engendrando um maior aporte informacional ao processo deliberativo em consonância com o objetivo do STF ao aderir ao mecanismo.

O comportamento dos expositores pode ser compreendido, em parte, a partir de seu próprio perfil profissional. Tratavam-se dos mais renomados cientistas brasileiros com atuação na área, pessoas acostumadas ao formalismo do ambiente acadêmico e ao debate de ideias. Mas, por outro lado, aquele comportamento também pode ser visto como resultante das regras estabelecidas para a realização da audiência. Essa

questão remonta aos debates entre delibacionistas e participacionistas, que opõem a exigência qualitativa à quantitativa no âmbito da deliberação, na medida em que o aumento da qualidade da deliberação pode exigir a redução do volume de participação. Considerando-se as exigências da deliberação é de se esperar que apenas atores que se comuniquem abertamente, busquem um entendimento comum e refletido (considerando as ideias e perspectivas mútuas), tenham preferências adaptáveis e estejam prontos a reajustar sua posição em razão do que ouvirem dos outros, possam participar de um fórum verdadeiramente deliberativo (Elster 1998). No caso analisado, a qualidade do discurso, seu caráter racional, lógico e fundamentado foi garantido por meio da restrição do número e do perfil dos participantes, o que, certamente, reduz seu potencial inclusivo, do ponto de vista quantitativo.

As evidências reunidas e aqui expostas devem levar à conclusão de que o emprego da audiência pública e de outros mecanismos de deliberação participativa nas decisões que se produzem no interior do Judiciário deve ser descartado ou ter sua importância diminuída? Acredita-se que não. Deve-se lembrar que a experiência analisada foi a primeira, em 180 anos de história da corte constitucional brasileira. A análise desse caso isolado não permite afirmar que a opção por incorporação desse mecanismo representa uma nova fase ou uma transição no Poder Judiciário brasileiro, mas oferece indicações sobre o caminho a seguir na análise empírica do fenômeno.

Por outro lado, a análise dos processos deliberativos reais pode e deve contribuir para reformulações no campo teórico. Vários dos debates travados no próprio interior da teoria deliberativa alinham-se a essa necessidade: de reduzir as exigências epistêmicas embutidas no conceito de deliberação, assim como de relaxar as pré-condições sociais, políticas, econômicas e culturais para sua integral operação. Reduzindo o grau das expectativas, a deliberação e as arenas deliberativas podem ser acessadas a partir de suas outras potencialidades e resultados em termos de legitimidade democrática e racionalidade das decisões. Trata-se aqui de considerar o aporte informacional que a deliberação produz mesmo na ausência de um processo genuíno de persuasão entre pares e a maior visibilidade que empresta a algumas questões centrais no debate político.

O caso analisado convida, portanto, ao desafio de avaliar a validade de uma experiência regida por regras de equidade discursiva, mas praticamente privada de interlocução direta e constrangida à mobilização de evidências técnicas e científicas porque desenhada para maximizar os benefícios de informação para uma terceira parte externa à deliberação, incumbida da tomada de decisão. Outras experiências que merecem a qualificação de deliberativas, além do caso aqui analisado, se encaixam perfeitamente na descrição acima. Nesse sentido, interpretar a audiência pública no marco da teoria deliberativa pode demandar um diálogo crítico com esse campo na busca de encontrar no debate interno posições capazes de informar tais experiências. Trabalhos mais recentes no interior do campo que destacam a importância de levar em consideração o problema

da “economia do discurso” podem oferecer importantes subsídios nesse sentido.

A partir dessa perspectiva a deliberação poderia ser pensada para muito além do intercâmbio de argumentos em uma interação face-a-face para incorporar outras formas de debate, discussão e diálogo que se materializam, não de forma direta, mas indiretamente e com a mediação da linguagem escrita, como nos meios de comunicação, considerando, ainda, os hiatos de tempo que se verificam com frequência em situações reais de debate. O caso aqui analisado mostra que, embora os participantes do processo não se dirigissem diretamente uns aos outros em um esforço de persuasão mútua, ao formularem seus argumentos, tinham em mente os argumentos mobilizados por seus “opponentes”.

No tocante à questão da visibilidade, seria ainda importante verificar o papel das audiências públicas na efetiva conexão de um discurso público mais amplo a conversas e decisões da elite política. Em se tratando do Poder Judiciário, seria importante apontar com maior precisão sua função no âmbito do sistema político, tomado como um sistema deliberativo integrado (Mansbridge 1999; Hendriks 2006), que celebra a multiplicidade de esferas públicas e fomenta a conexão entre elas.

Considerando que as esferas públicas são locais onde o discurso público ocorre por meio da exposição e discussão de diferentes pontos de vista (parlamentos, eventos comunitários, seminários públicos, etc.), as quais variam tendo em vista as formas e modelos de deliberação que favorecem (investigação científica, contestação, negociação, consenso ou deliberação) e, também, em relação a sua estrutura, publicidade, e iniciativa, não se deve deixar de observar em que medida as audiências públicas têm potencial para encorajar ativistas, grupos de interesse, corporações (macro-esferas) e, também, parlamentares, *experts*, acadêmicos, governantes (micro-esferas), a entrar em contato com os cidadãos individuais. Essa é, sem dúvida, uma análise que extrapola os objetivos por ora traçados, mas que é encorajadora de esforços que possam incorporar tais reflexões.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOHMAN, James. 1997. Deliberative Democracy and Effective Social Freedom: Capabilities, Resources, and Opportunities. In: J. Bohman; W. Rehg (orgs.). *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge: MIT Press: 321-349.
- BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Autos do processo. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3510. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=598088>. Acesso: Fevereiro de 2014.
- BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Regimento Interno do STF. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF\\_Janeiro\\_2015\\_versao\\_eletronica.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF_Janeiro_2015_versao_eletronica.pdf). Acesso: Fevereiro de 2014.
- BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Notas taquigráficas da audiência pública. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3510. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=598460#60%20-%20Certid%E30%20-%20de%20audi%EAncia> Acesso: Fevereiro de 2014.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G. 1978. Access to justice: the worldwide movement to make rights effective: a general report. AW Sijthoff.
- COHEN, Joshua. 1997. Deliberation and Democratic Legitimacy. In: J. Bohman; W. Rehg (Ed.). *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge: MIT Press: 67-91.
- COHEN, Joshua; FUNG, Archon. 2004. Radical Democracy. *Swiss Journal of Political Science*, v. 10, n.4: 23-24.
- DRYZEK, John S. 2001. Legitimacy and economy in deliberative democracy. *Political theory*, v. 29, n.5: 651-669.
- ELSTER, Jon. 1998. *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 296 p.
- GARAPON, Antoine. 1998. O guardador de promessas: justiça e democracia. Lisboa: Instituto Piaget, 294 p.
- GOODIN, Robert E. Sequencing deliberative moments. 2005. *Acta Politica*, v. 40, n. 2, p. 182-196.
- GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis F. 1996. *Democracy and disagreement*. Cambridge: Harvard University Press, 432 p.
- GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. 2007. O que significa democracia deliberativa?. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*, ano 1, n. 1: 17-78.
- HABERMAS, Jürgen. 1995. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, n. 36: 39-53.
- HABERMAS, Jürgen. 1997. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de

Janeiro: Tempo Brasileiro.

- HENDRIKS, Carolyn. 2006. Integrated Deliberation: reconciling civil society's dual role in deliberative democrac". *Political Studies*, v. 54: 486-508.
- HIRSCHL, Ran. 2004. *Towards Juristocracy*. Cambridge: Harvard University Press, 296 p.
- JOHNSON, James. 1998. Arguing for deliberation: some skeptical considerations. In: J. Elster (Ed.). *Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 161-184.
- MANSBRIDGE, Janes. 1999. Everyday talk in the deliberative system. In: S. Macedo (org.). *Deliberative Politics: essays on democracy and disagreement*. New York: Oxford University Press, 211-39.
- MUCCIARONI, Gary; QUIRK, Paul J. 2006. *Deliberative Choices: debating public policy in Congress*. Chicago: The University of Chicago Press, 296 p.
- RAWLS, John. 1993. *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press, 589 p.
- RAWLS, John. 1997. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 764 p.
- RIOS-FIGUEROA, Julio; TAYLOR, Matthew M. 2006. Institutional determinants of the judicialisation of policy in Brazil and Mexico. *Journal of Latin American Studies*, v. 38, n. 4: 739-766.
- SANTOS, Boaventura S.; MARQUES, Maria M. L.; PEDROSO, João; FERREIRA, Pedro L. 1996. *Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português*. Porto: Afrontamento, 768 p.
- SANTOS, Boaventura S. 2007. *Por uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez, 120 p.
- TATE, C; VALINDER, Torbjorn. 1995. *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press, 570 p.
- THOMPSON, Dennis F. 2008. Deliberative democratic theory and empirical political science. *Annual Review of Political Science*, v. 11: 497-520.
- VIANNA, Luiz W.; et al. 1999. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan.
- YOUNG, Iris Marion. 2001. Activist challenges to deliberative democracy. *Political Theory*, v. 29, n. 5: 670-690.

# EMENDAMENTO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS NO BRASIL: CONGRESSISTAS PEGANDO CARONA NA AGENDA POLÍTICA INICIADA NO EXECUTIVO<sup>1</sup>

LUCAS CUNHA

## RESUMO

O artigo procura explicar o emendamento das Medidas Provisórias (MPs) pelo Congresso Nacional, considerando-se que as MPs são o principal poder disponível aos presidentes no Brasil. O emendamento é mensurado através dos Projetos de Lei de Conversão (PLVs) são compreendidos como formas de monitoramento do Congresso das ações do Executivo. Essas emendas são o formato jurídico em que se convertem MPs que sofreram tentativas de alteração. O emendamento de MPs se tornou mais efetivo após a mudança no seu procedimento de tramitação, abrindo espaço para uma maior interferência congressual. Os resultados apontam para um padrão de apresentação e aprovação de PLVs expressivo mesmo diante da possibilidade de veto presidencial posterior. Observou-se que o Congresso tem êxito legislativo no emendamento de MPs em mais de 40% dos casos. Os resultados mostram ainda que congressistas relatores pertencentes a partidos da coalizão governista e com origem na Câmara dos Deputados tendem a apresentar e aprovar a maior parte dos PLVs. Isso evidencia que congressistas têm incentivos para ‘pegarem carona’ na agenda política iniciada por MPs. Conclui-se que o Congresso não se mostra passivo frente aos poderes legislativos presidenciais, sendo capaz de acomodar seus interesses e interferir de modo significativo na agenda governamental.

## PALAVRAS-CHAVE

Emendamento; Medidas Provisórias; Congresso Nacional; Projetos de Lei de Conversão.

1 Este trabalho é fruto dissertação de mestrado em Ciência Política defendida na UFMG 2011. O trabalho também foi apresentado no 8º Congresso da Associação Brasileira de Ciência Política em 2012. O banco de dados referente aos Projetos de Lei de Conversão está disponível na plataforma do Centro de Estudos Legislativos do DCP/ UFMG: [www.centroestudoslegislativos.com.br](http://www.centroestudoslegislativos.com.br). Agradeço pessoalmente as contribuições do Prof. Carlos Ranulfo Felix de Melo, do Prof. Lúcio Rennó, na ocasião do 8º Encontro da ABCP em 2012, além dos pareceristas anônimos da Revista Teoria de Sociedade. Vale ressaltar que os eventuais equívocos contidos neste trabalho são, obviamente, de minha inteira responsabilidade.

# AMENDMENT OF PRESIDENTIAL DECREES IN BRAZIL: CONGRESS CATCHING “FREE RIDE” ON THE POLITICAL AGENDA STARTED IN THE EXECUTIVE

## ABSTRACT

This article seeks to explain the amendment of presidential decrees by the Congress, considering that decree is the most powerful resource available to the presidents in Brazil. The amendment is measured through the Conversion Bills understood as a way of monitoring the actions of the executive by Congress. These amendments are the legal format that become decrees who have attempts to changes. The amendment of decrees became more effective after the change in the decrees procedure, making room for greater congressional interference. The results point to a pattern of submission and approval of significant Conversion Bills even with the possibility of subsequent presidential veto. It was observed that Congress has succeeded in legislative amendment in more than 40% of cases. The results also show that rapporteurs congressmen belonging to the ruling coalition parties and originating in the Chamber of Deputies tend to present and approve the most part of Conversion Bills. This shows that lawmakers have incentives to do ‘free ride’ on the political agenda. It is concluded that the Congress is not passive front to the legislative powers of the president, being able to accommodate interests and significantly interfere in the government agenda.

## KEYWORDS

Amendment; Decrees; Brazilian Congress; Bill Conversions.

## SOBRE O AUTOR

LUCAS CUNHA

Doutorando em Ciência Política na UFMG e pesquisador do Centro de Estudos Legislativos da UFMG.  
Contato: lucascunha06@gmail.com.

SUBMETIDO EM:

Maio de 2013

APROVADO EM:

Agosto de 2014



## 1 - INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa o emendamento das Medidas Provisórias (MPs) pelo Congresso Nacional sob a ótica da delegação de poderes do Legislativo ao Executivo no sistema político brasileiro. O referencial empírico da análise contempla os Projetos de Lei de Conversão, caracterizados por serem o formato jurídico no qual se convertem as MPs que foram objeto de emenda admitida pelo relator.

O esforço analítico desse artigo é, dessa forma, de responder à seguinte pergunta de natureza teórica: *o poder Legislativo é capaz de interferir na agenda política em um sistema presidencial cujo Presidente é dotado de amplos poderes Legislativos? E, caso seja capaz quais meios, em termos de normas e procedimentos são utilizados para fazê-lo e quais efeitos essa interferência traz em termos da produção legal?* Essa questão elaborada em termos teóricos tem, certamente, um sentido empírico relevante para analisar a lógica de funcionamento do sistema político brasileiro. Dito de outra forma, a questão central da discussão é a compreensão do *papel desempenhado pelo Congresso Nacional no Brasil, no que se refere à função legislativa, admitindo-se que é de iniciativa do Presidente da República a maior e a mais significativa parte da produção legal.*

Para tanto, para fins de ilustração, imagine uma situação hipotética, porém factível, em que um congressista brasileiro dissesse a um parlamentar de outro país que no Brasil os Presidentes editaram e reeditaram, entre outubro de 1988 e junho de 2010, 6515 decretos com força imediata de lei. Desses decretos, 81,34% foram aprovadas pelo Congresso Nacional<sup>3</sup>. O parlamentar estrangeiro poderia especular, com base nessa informação, que o Presidente é poderoso no quesito Legislativo no Brasil. Poderia especular ainda que o poder Legislativo tende a apoiar as decisões por ele tomadas. Esse parlamentar estrangeiro poderia supor ainda que o Congresso reage positivamente aos decretos do Executivo. Ainda que esse parlamentar estrangeiro, estivesse correto nessas suposições, suas conclusões estariam incompletas. A incompletude das constatações se deve ao fato de não considerar os mecanismos envolvidos na aprovação das Medidas Provisórias no Brasil e como os congressistas interferem nesses decretos presidenciais.

O argumento central do trabalho se refere ao monitoramento de ações do Presidente

2 Congress is a ‘They,’ not an ‘It’. Numa tradução livre para a língua portuguesa: “Congresso é um ‘eles’, não um ‘Isso’”. Título do artigo de Kenneth Shepsle: Congress is a “They,” not an “It”: Legislative intent as oxymoron 12 Int’l Rev. L. & Econ. 239 (1992).

3 Entre outubro de 1988 e junho de 2010 de acordo com dados obtidos para esse trabalho baseados em Inácio (2009).

da República através da modificação do texto de Medidas Provisórias pelo Congresso Nacional. Este seria um eficiente mecanismo por meio do qual congressistas exercem tal monitoramento, havendo na prática incentivos para que os congressistas peguem carona na agenda política iniciada no Executivo por MP. As vertentes interpretativas sobre os poderes de decreto no Brasil sugerem, como veremos adiante que os poderes constitucionais de agenda e veto do presidente são relevantes para se compreender o funcionamento do sistema político. Por um lado, uma vertente argumenta que a concentração de poderes nas mãos dos presidentes seria prejudicial ao funcionamento da democracia, pois possibilitaria que presidentes minoritários no Congresso contornem ou ignorem os interesses dos congressistas gerando assim instabilidade política e situações de ‘paralisia decisória’. Outra vertente analítica compreende a concentração de poderes no executivo como resultado de uma cadeia de delegação fundada no *principal-agent model*, na qual os congressistas delegariam ao presidente o poder de iniciar a agenda política. Essa vertente entende que tal delegação de poder ao presidente traria agilidade e eficiência ao processo decisório.

Desse modo, a interferência congressional nas Medidas Provisórias se dá através da abertura de uma nova arena de discussão e debate da MP editada, através da proposição de Projetos de Lei de Conversão (PLVs<sup>4</sup>) pelos congressistas. Os PLVs são o formato jurídico em que se transformam as Medidas provisórias que tiveram alguma emenda acatada pelo seu relator no Congresso Nacional. Entre 2001 e 2010 56,58% das Medidas provisórias foram transformadas em PLVs. Desses PLVs, 82,6% (238) foram aprovados pelo Congresso Nacional<sup>5</sup>. Esses dados, tratados em detalhe adiante, dão espaço para compreendermos o papel do Congresso Nacional no Brasil diante do mais poderoso instrumento Legislativo disponível ao Presidente da República no Brasil, a Medida Provisória. Assim sendo, uma análise dos PLVs permite também que se considere o Congresso Nacional não como um corpo monolítico que apenas aceita ou rejeita os atos presidenciais, mas sim como uma arena de negociação, barganha e acomodação dos pontos da agenda presidencial.

Este trabalho está organizado em cinco partes. Após essa introdução a segunda parte traz as vertentes interpretativas sobre os poderes de decreto presidenciais, já a terceira é dedicada a uma análise da tramitação e o emendamento das MPs, bem como relativa às mudanças no procedimento das MPs. Na quarta parte serão apresentadas e testadas as hipóteses de trabalho. E por fim seguem as conclusões.

4 Optou-se por manter a sigla utilizada pelo Congresso Nacional: PLV para Projeto de Lei de Conversão.

5 Esses dados são resultados da análise dos PLVs apresentados entre setembro de 2001 e dezembro de 2010. Os dados foram produzidos com base naqueles disponíveis no Portal Câmara dos Deputados [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br).

O desenho constitucional conformado em 1988 no Brasil garantiu ao Presidente da República amplas prerrogativas legais, dando-lhe poderes de decreto (medida provisória) e veto (total ou parcial), além de ter atribuído ao presidente da república a prerrogativa de pedir urgência durante a tramitação de proposições no Congresso Nacional. Tais poderes têm sido na prática, sistematicamente, utilizados através da edição e, até 2001, reedição de Medidas provisórias<sup>6</sup>. Essas prerrogativas fazem com que os Presidentes no Brasil tenham um amplo poder sobre a agenda política nacional (Figueiredo e Limongi 1999 : 103).

Desse modo, é possível agrupar as interpretações sobre os poderes de decreto do Presidente no Brasil em duas vertentes concorrentes. Há uma primeira vertente que entende o excesso de poderes Legislativos nas mãos do Presidente como algo prejudicial para a democracia, podendo levar a situações de tentativa de usurpação dos poderes do Legislativo pelo Presidente, possibilitando a ele contornar ou mesmo ignorar os interesses do Congresso Nacional. Esses argumentos se localizam no contexto de uma crítica mais ampla ao presidencialismo (Shugart e Carey 1992; Linz 1994; Mainwaring 1993; O'Donnell 1994; Lijphart 2003).

Uma segunda vertente interpretativa compreende os poderes de decreto do Presidente como resultado de uma cadeia de delegação pelo poder Legislativo, na qual haveria espaço para um monitoramento das ações presidenciais pelo poder Legislativo no fluxo decisório (Amorim Neto e Tafner 2003; Figueiredo e Limongi 1999, 2009; Inácio 2006 2009). A extensão dos poderes de agenda do Presidente seria, conforme essa vertente, a variável mais importante para se analisar a relação entre o Executivo e o Legislativo no sistema presidencialista brasileiro.

Há também um conjunto mais recente de estudos que destacam a “caixa de ferramentas” disponível ao presidente (Raile, Pereira e Power 2010) para promover coordenação de sua coalizão governativa. Esses estudos destacam que governos de coalizão têm sido apontados como geradores de incentivos para o presidente utilizar essa “caixa de ferramentas” para implementar suas decisões, sendo que isso inclui além de seus poderes constitucionais a mobilização de estratégias e recursos informais para coordenar o governo. Desse modo, o uso de MPs pelo presidente para implementar

6 De acordo com o artigo 62 da Constituição Federal, o Presidente da República poderá adotar, em casos de relevância e urgência, medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. A EC nº32 (Emenda Constitucional) de 2001 alterou o rito de tramitação das Medidas provisórias, além de proibir a reedição que quando utilizada repetidamente fazia com que, na prática, Congresso Nacional não apreciasse a maior parte das MPs, que após essa Emenda Constitucional passaram a trancar a pauta de votações do Congresso Nacional quando vencido prazo de votação de cento e vinte dias a partir da publicação da MP.

sua agenda poderia se caracterizar como mecanismo de aglutinação dos interesses dos partidos que compõem a coalizão do presidente. Sendo, nesse contexto, o emendamento das MPs a maneira pela qual a própria coalizão governativa sinalizaria para o presidente os eventuais distanciamentos de suas preferências.

Considerando o problema de ordem genérica de delegação de poderes do Legislativo ao Executivo em democracias modernas faz-se necessário considerar que há uma evidente saliência do Executivo nas delegações constitucionais em sistemas presidencialistas. Além disso, é fundamental para a compreensão dessa delegação de poderes inserir a dimensão partidária, institucional e da coalizão, dado serem estas clivagens relevantes na estruturação de sistemas políticos presidencialistas. A tendência a se delegar poderes aos Executivos faz parte daquilo que Fabiano Santos (2003) chamou “sistema presidencialista racionalizado”. O conceito refere-se à adoção, pelo próprio Legislativo, de regras restritivas à atuação dos legisladores (estabelecendo áreas de iniciativa exclusiva do Executivo ou conferindo-lhe poderes unilaterais) com o objetivo de evitar problemas de coordenação e dilemas de ação coletiva. Isso significa dizer que delegar certas áreas e poderes ao Presidente da República facilitaria o exercício do governo e o processo de tomada de decisão. Tal tendência seria, portanto, uma resposta à eventual morosidade do Legislativo em produzir decisões em contextos em que é exigido cada vez mais rapidez e eficiência aos governos. Por outro lado, tal agilidade poderia se transformar em alguma espécie de restrição à atuação do Legislativo, tornando-o assim submisso e inferior ao Executivo. Nesse sentido, houve um processo de delegação de poderes ao executivo, mas este não ocorreu da noite para o dia, de acordo com Pessanha (2003), “não restam dúvidas de que o processo de produção de leis inclinou-se em direção do Poder Executivo ao longo do século XX”. Ocorre, ainda de acordo com o autor, que o Executivo inibiu essa faculdade do Legislativo ao ampliar seu poder de iniciativa legal tornando-o assim submisso a ele. O que tentaremos mostrar aqui é que o Congresso monitora as ações do Executivo ao tentar interferir e modificar o conteúdo do instrumento mais crucial de governar disponível ao presidente, que são as MPs.

Retomando a pergunta norteadora deste trabalho caberia justificar a sua relevância teórica e sua pertinência empírica. A análise dos sistemas presidencialistas, particularmente dos poderes presidenciais, levou analistas políticos a interpretá-los como instrumentos autoritários e concentradores de exercício do poder pelo Presidente. Uma das interpretações mais contundentes nesse sentido é a de Guillermo O’Donnell (1994), que procurou caracterizar as democracias latino-americanas como sendo do tipo “delegativas”, ou seja, sistemas em que o ocupante do cargo de Presidente é excessivamente poderoso e governa de acordo com as suas vontades, acima das instituições e sem controles horizontais efetivos que limitem seu poder. Presidentes seriam eleitos para serem uma espécie de “salvadores da pátria” e as eleições funcionariam, nessa perspectiva, como mecanismos de total delegação de poder ao Presidente. Nas palavras de O’Donnell:

“Presidentes são eleitos prometendo que eles – fortes, corajosos, acima de partidos e interesses, machos – irão salvar o país. Eles são os ‘salvadores da pátria’. Isso por sua vez, leva a um estilo mágico de fazer políticas públicas: o mandato para governar de forma “delegada” supostamente emanado da maioria, uma forte vontade política, e o adequado conhecimento técnico, devem ser suficientes para cumprir a missão de salvar – os ‘pacotes’ seguem como corolários. O estilo (e a concepção) resultantes implicam que o processo de produção de políticas só pode ser levado a diante ignorando partidos (incluindo aqueles que apoiaram o Presidente na eleição), Congresso, Judiciário e praticamente todos os interesses representativos organizados” (O’Donnell 1994 : 13)<sup>7</sup>.

Nessa perspectiva haveria uma clara hipertrofia dos poderes presidenciais, sendo as possibilidades de controle das ações presidenciais quase inexistentes. O poder presidencial nas chamadas “democracias delegativas” na perspectiva de O’Donnell seria a face antidemocrática desses regimes. Os poderes Legislativos presidenciais seriam a dimensão institucional dessa face autoritária. Uma ponderação ao conceito de ‘democracias delegativas’ de O’Donnell (1994:13) pode ser feita no sentido de se pensar a dimensão conjuntural de sua crítica aos pacotes econômicos dos anos 1980 e 1990. Nesse sentido, a autonomia do presidente para fazer exatamente o oposto daquilo prometido na campanha eleitoral pode ser relativizado devido a um contexto específico de ajuste fiscal e conjuntura econômica externa desfavorável. Em contextos de governos de coalizão os presidentes não seriam assim tão livres e independentes para tomarem medidas sem a anuência dos partidos e parceiros da coalizão.

Ainda assim, não resta dúvida de que o Presidente da República, no Brasil, possui um conjunto razoável de poderes Legislativos e que, dentre eles, merece destaque a prerrogativa de editar Medidas Provisórias com força imediata de lei. De acordo com Shugart e Carey (1992), o Presidente do Brasil é um dos mais poderosos no que se refere a seus poderes para legislar. A questão é saber se, eventualmente, Presidentes dotados de ampliados poderes de decreto os utilizarão de forma a contornar ou ignorar os interesses do Congresso, ou se eventualmente tais poderes possam ser utilizados em consonância com os interesses existentes de uma maioria congressual.

O que se pretende argumentar aqui, em consonância com Figueiredo (2004, 2008) e Amorim Neto e Tafner (2003) é que os decretos presidenciais não são formas autoritárias de o Presidente governar e podem ser compreendidos enquanto resultado de uma cadeia de delegação de poder do Legislativo ao Executivo, com possibilidade

7 Tradução do original em inglês: “Presidents get elected promising that they—strong, courageous, above parties and interests, machos—will save the country. Theirs is a “government of saviors” (salvadores de la patria). This, in turn, leads to a magical style of policymaking: the delegative “mandate” to rule supposedly emanated from the majority, strong political will, and adequate technical knowledge should suffice to fulfill the savior’s mission—the “packages” follow as a corollary. The resulting style (and conception) of policy-making can only ignore parties (including the ones that supported the election of the President), Congress, the Judiciary, and practically all interest-representation organizations.”

de monitoramento dessa delegação. O argumento central desenvolvido neste trabalho, seguindo essa literatura pertinente ao tema, é de que a possibilidade de alteração do texto das MPs durante sua tramitação congressual é um dos mecanismos disponíveis para os congressistas monitorarem as ações do Presidente no Brasil. O foco empírico da análise são modificações propostas no Congresso Nacional às Medidas Provisórias. Logo, o objeto da pesquisa é a interferência do poder Legislativo nos decretos presidenciais (Medidas Provisórias). Desse modo, a análise recai sobre os Projetos de Lei de Conversão (PLVs) para se analisar como o Congresso Nacional monitora a agenda política do Presidente iniciada através de MPs.

As Medidas Provisórias são, dessa forma, a maneira pela qual os congressistas delegam a responsabilidade legislativa, em temas cruciais da agenda política nacional, ao Executivo. Este, por sua vez, assume o protagonismo da agenda política, reduzindo os custos de ação coletiva no âmbito do congresso para legislar ao mesmo tempo em que pode vir a assumir os custos políticos de medidas impopulares que possam prejudicar politicamente um congressista junto à sua base eleitoral. Assim sendo, a delegação de poderes ao executivo na prática torna os congressistas blindados em relação aos custos da ação legislativa em relação à arena eleitoral.

No entanto, nesse processo de delegação de poderes, pode haver situações em que as preferências do Executivo consubstanciadas na Medida Provisória não correspondam àquelas dos congressistas, abrindo espaço para que se abra um debate público na arena congressual, tanto para a base governista quanto para as oposições, sobre o conteúdo da Medida Provisória. É exatamente quanto a este aspecto teórico da delegação, relativo à definição de um relator para emendas às MPs que podem estar contempladas as perdas de agenciamento da delegação do Legislativo ao Executivo. Isso torna ainda mais relevante o estudo dos Projetos de Lei de Conversão, que podem ser compreendidos como o mecanismo de diminuição de tais perdas de agenciamento da delegação legislativa ao Executivo.

Cabe destacar que o emendamento de MPs não é o único modo pelo qual o Congresso Nacional sinaliza preferências e interfere nos resultados políticos da agenda iniciada no Executivo. Isso ocorre porque o Congresso tem a possibilidade, além do emendamento de sinalizar preferências contrárias àquelas do executivo diante da possibilidade de rejeição ou não apreciação das MPs. Nestes últimos dois casos a manifestação do Congresso se dá pela omissão dos legisladores.

Porém, dado que a maior parte das MPs é aprovada pelo Congresso Nacional os casos em que o Congresso nem rejeita nem aprova totalmente a MP pode ser o nicho analítico capaz de evidenciar as perdas de agenciamento da delegação e os eventuais dilemas de ação coletiva existentes entre o executivo e o legislativo. Desse modo, uma análise dos PLVs se mostra como uma ferramenta empírica adequada para se compreender a dinâmica do sistema político brasileiro no que se refere à capacidade de

delegação de poderes ao presidente pelo congresso e também diante da possibilidade de monitoramento dessa delegação por parte do legislativo.

Amorim Neto e Tafner (2003) compreendem que os Projetos de Conversão poderiam funcionar como mecanismos de “alarmes de incêndio”<sup>8</sup> acionados pelo Congresso para monitoramento do Executivo. Essa afirmação, no entanto, somente pode ser corroborada através de uma análise sistemática das MPs convertidas em PLVs.

A análise do processo de tramitação e emendamento das MPs no Congresso Nacional tem sido pouco explorada pelos estudiosos da Ciência Política no Brasil, principalmente no que se refere aos mecanismos envolvidos na apresentação e aprovação dos PLVs. O foco na dinâmica do emendamento pode ser uma contribuição para o debate acerca da medida em que o Legislativo é capaz de interferir na produção legal, principalmente em contextos de regimes presidenciais em que os Presidentes são dotados de amplos poderes de decreto e veto.

### 3 - TRAMITAÇÃO E EMENDAMENTO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

A rotina da relação entre Executivo e Legislativo no Brasil terminou por minimizar ou mesmo anular por algum tempo a efetividade das alterações nas MPs pelo Congresso. Isso se deveu ao fato de que nem todas as MPs eram apreciadas pelo Congresso no prazo regimental. Para ter efeito as MPs precisavam ser reeditadas pelo Executivo, que utilizou essa possibilidade até 2001, inclusive algumas reedições continham alterações da MP original. Houve no período até 2001 uma explosão de reedições de MPs, algumas delas sem sequer terem apreciação do Congresso. Esse uso indiscriminado do recurso da reedição dava ao Executivo uma grande autonomia frente ao Congresso.

A proibição da reedição ocorreu somente após a EC 32/2001, que alterou o rito das MPs pela modificação do artigo 62 da Constituição Federal. Tal mudança na constituição

8 Os primeiros a utilizar o termo “alarmes de incêndio” foram McCubbins e Schwartz (1984) para compreender as técnicas de supervisão que o Congresso aciona para monitorar o Executivo. Os autores distinguem esse tipo de supervisão por mecanismos de “alarmes de incêndio” da supervisão do tipo “patrulha de polícia”. O legislativo tenta supervisionar a ação do Executivo de modo evitar que a política fuja dos objetivos do legislativo. A supervisão por mecanismos de “alarmes de incêndio” é caracterizada por ser um modo menos centralizado e menos ativo e direto de intervenção do que a “patrulha de polícia”. O Congresso estabelece um sistema de regras e procedimentos e práticas informais que permitem aos cidadãos e grupos de interesse examinar as decisões administrativas do Executivo. Os autores argumentam ainda que os mecanismos de supervisão por “alarmes de incêndio” são mais efetivos que os do tipo “patrulha de polícia” por dois motivos. O primeiro motivo é porque que os objetivos do legislativo são, frequentemente, iniciados de uma maneira vaga e é difícil de decidir se alguma violação irá ocorrer, a não ser que algum cidadão ou grupo registre uma queixa. Em segundo lugar, porque ao passo que o mecanismo de “alarme de incêndio” quase certamente pega qualquer violação das metas legislativas que prejudicaram seriamente um grupo organizado, o mecanismo de “patrulha de polícia”, sem dúvida, perde muitas dessas violações, uma vez que somente uma amostra de ações do Poder Executivo seria examinada.



acabou regulamentando também a edição de MPs sobre algumas temáticas específicas<sup>9</sup>. Este é o principal motivo de ter-se optado por utilizar essa mudança no rito das MPs como corte temporal para análise dos PLVs neste trabalho. Certamente haveria razões para se considerar também o período anterior, no entanto é razoável se trabalhar com o contexto após a EC 32/2001. As razões para tal recorte recaem justamente no fato a mudança no rito das MPs ter alterado toda a lógica do poder de decreto presidencial, que não mais poderia ser exercido sem anuência do Congresso Nacional. Nesse sentido, seria razoável supor que a proibição da reedição representou um ganho político para o Congresso Nacional, que ganhou condições reais de monitorar o Executivo no quesito das MPs.

Essa mudança no rito das MPs também gerou efeitos não calculados no jogo de poder entre Executivo e Legislativo. Entre esses efeitos não calculados da EC destaca-se o aumento do número de conversões de MPs em PLVs, o constante trancamento da pauta do Congresso e a mudança na estratégia das oposições. Tais efeitos não calculados alteraram a rotina legislativa do Congresso Nacional, que passou a apreciar sistematicamente MPs que estavam trancando a pauta. Por outro lado, o trancamento de pauta acabou por tornar o jogo das MPs mais complexo. Isso ocorreu porque as lideranças do governo e da oposição passaram fazer o uso estratégico da ordem de votações, adiantando ou protelando decisões da pauta conforme as possibilidades de aprovação ou não das MPs. Nesse sentido as oposições passaram a atuar mais sistematicamente através do recurso da obstrução parlamentar como forma de alterar os parâmetros da barganha legislativa.

De acordo com os dados de Figueiredo (2008)<sup>10</sup>, o número de PLVs apresentados às MPs aumenta significativamente após essa mudança. As alterações em si não indicam necessariamente um papel mais ativo das oposições, podendo ser decorrentes inclusive de demandas da própria base de apoio do Executivo (Figueiredo 2008). A apresentação de um PLV permite a abertura de discussões no parlamento sobre as MPs, diferentemente da situação anterior, na qual o Executivo tinha poder inclusive de reeditar uma mesma MPs com alterações.

“As alterações, em si, não indicam um papel mais ativo da oposição. Muitas podem ser decorrentes de demandas do próprio Executivo à sua base, uma vez que ele próprio não pode alterar uma MP por meio de reedição. Mas não se pode ignorar

9 De acordo com o décimo parágrafo do art. 62 da Constituição “É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) De acordo com os dados de Figueiredo

10 De acordo com os dados de Argelina Figueiredo a proporção de MPs alteradas no Congresso Nacional (PLVs) era de 40,4% nos governos Sarney, Collor e Itamar, 21,7% nos governos FHC I e FHC II até a EC 32 de 2001. No período posterior à emenda, que contempla o final do governo FHC II a média de conversões é de 34,3% e no governo Lula I, de 61,9%. O argumento de Argelina Figueiredo é basicamente que a coalizão partidária do governo Lula, por ser mais heterogênea ideologicamente gerou maior instabilidade na sustentação do governo no Congresso.



que a mera apresentação de PLV, e de emendas ao PLV, torna o processo público e abre caminho para a atuação da oposição, não só na apreciação, mas também na sua votação. Essa proporção aumenta já nos dezesseis meses em que a emenda vigorou no final do governo FHC, e mais ainda no governo Lula. O segundo indicador, esse sim implicando necessariamente maior ativismo da oposição, é a proporção de votações nominais no processo de apreciação de MPs. Enquanto no governo FHC apenas 2,7% das MPs foram submetidas a votações nominais, no governo Lula essa porcentagem chega a 37,3%” (Figueiredo 2008 : 53).

Em suma, o Congresso Nacional se viu diante de uma situação embaraçosa, pois para que sejam apreciadas MPs com o prazo vencido a pauta é constantemente trancada. Por outro lado, o processo de modificação das MPs se tornou mais transparente e público o processo legislativo da negociação das MPs principalmente quando é o caso de o relator acatar as propostas de emendas e transformar a MPs em PLV.

Outro ponto relevante que justifica esse recorte metodológico se deve ao fato de os incentivos para mobilização dos congressistas eram menores antes de 2001. Após essa mudança no rito das MPs, os PLVs se tornaram instrumentos efetivos de alteração. Isso se deveu principalmente ao fato de que a votação das MPs se tornou obrigatória, pelo processo de trancamento da pauta. Essa vinculação regimental transformou profundamente o jogo das MPs. A partir de 2001 os PLVs passaram a funcionar como janelas de oportunidade legislativas, pois agora os congressistas podem interferir de fato nos resultados da agenda política iniciada no Executivo por MPs.

Cabe considerar, no entanto que um PLV aprovado é ainda passível de veto total ou parcial pelo Presidente posteriormente à sua aprovação pelo Congresso Nacional. No caso dos vetos parciais o Presidente tem a prerrogativa de vetar somente um ou alguns artigos do PLV aprovado, mantendo a validade da MP aprovada. Desse modo, é razoável conceber que a rejeição de uma MP possa ser um mecanismo de sinalização por parte da maioria no Congresso tanto da força da coalizão governativa do presidente quanto da distância de preferências do congresso em relação ao presidente naquele tema específico a que se refere a MP.

Essa importante mudança no rito das MPs possibilitou também que a rejeição tácita fosse apropriada estrategicamente, pelas oposições. Os efeitos dessa mudança no procedimento das MPs são ainda passíveis de controvérsia, sendo que mesmo depois dela não é observada uma situação de equilíbrio<sup>11</sup> no jogo entre os atores envolvidos. Tanto é assim que existe uma nova proposta de mudança no rito das MPs, a Proposta de Emenda Constitucional 11/2011. Essa proposta de mudança na constituição basicamente

11 O equilíbrio que se refere aqui é do tipo “Equilíbrio de Nash”: situação na qual os atores envolvidos num jogo de mais dois ou mais jogadores não aumentariam seus payoffs caso mudem sua estratégia de modo unilateral. Aplicado à ciência política o equilíbrio de Nash pode ser compreendido como aquele jogo em que nenhum dos atores políticos teria possibilidade de abandonar determinado arranjo institucional. Quanto às regras para as MPs ainda há tentativas de modificar a regra do jogo, por isso a inexistência desse equilíbrio.

modifica os prazos de validade da MP e modifica a tramitação que passaria não mais a iniciar somente na Câmara dos Deputados.

Desse fenômeno depreende-se que qualquer mudança institucional pode ocorrer quando os atores políticos envolvidos num determinado jogo institucional vislumbram ganhos mais elevados com alterações no *modus operandi* das decisões. Essa mudança institucional na tramitação de MPs em 2001, treze anos após a promulgação da Constituição converge com a ideia de que as instituições políticas são endógenas, ou seja, há possibilidade de os atores envolvidos num determinado contexto decisório alterarem os arranjos formais sobre os quais estão conformados. Adiante serão apresentadas as hipóteses de trabalho, conforme o recorte empírico das emendas às MPs editadas após essa mudança institucional.

#### 4 - HIPÓTESES DE TRABALHO

As hipóteses de trabalho desenvolvidas a seguir convergem para a noção de que a transformação de uma MP em um PLV no momento da tramitação permite de fato a abertura de uma janela de oportunidade legislativa aos congressistas. Isso significa dizer que no emendamento das MPs os congressistas pegam carona na agenda iniciada por MP. Desse modo, é importante deixar claro que os PLVs podem funcionar como formas de sinalização por parte do legislativo de que algo andou errado na delegação de poder ao presidente, poderiam ser uma espécie de alarme para o presidente de que aquela medida não é coerente com os interesses de uma maioria no legislativo. Esse fato, por sua vez, torna os relatores dos PLVs elementos centrais no processo de introdução de modificações à MP editada e já vigente. A análise da distribuição de relatorias dos PLVs também testada empiricamente a partir das hipóteses enunciadas a seguir.

Antes de enunciar as hipóteses de trabalho é preciso explicitar uma premissa da qual o trabalho parte. A premissa básica da qual se partirá é de que o poder delegado ao Presidente de editar MPs é monitorado pelo Congresso Nacional através da reabertura da negociação da MP na arena legislativa iniciada com a proposição de Projetos de Lei de Conversão.

Essa premissa é coerente com o argumento desenvolvido por Amorim Neto e Taftner (2003) que sinaliza para a possibilidade de os PLVs funcionarem como mecanismos de “alarmes de incêndio” acionados pelo Congresso para monitoramento do Executivo. A variável é concebida como o número de PLVs aprovados em definitivo em relação somente ao total de PLVs apresentados. Aqui cabe uma explicação de ordem analítica, pois nem todas as MPs foram objeto de tramitação como PLV. Isso pode significar que o Congresso optou por não modificar, em alguns casos a MP enviada pelo Executivo. Isso é o mesmo que dizer que o Congresso pode optar por aprovar (ou rejeitar) uma MP sem modificá-la.

Essa possibilidade pode estar configurada pelo fato de que os congressistas optaram por uma tramitação sem emendamento daquela MP.

**Quadro 1**  
**MPs e PLVs apresentados e aprovados por go-**  
**verno (set/2001 – dez/2010)**

<b>Governo</b>	<b>ANO</b>	<b>MPs editadas</b>	<b>PLVs</b>	<b>PLVs apro- vados</b>	<b>Taxa de aprovação/ PLVs</b>	<b>Taxa de aprovação/ MPs</b>
FHC II	2001*	20	2	2	100,0%	10,0%
	2002	82	28	20	71,4%	24,4%
Lula I	2003	58	29	27	93,1%	46,6%
	2004	73	67	56	83,6%	76,7%
	2005	42	32	17	53,1%	40,5%
	2006	67	29	19	65,5%	28,4%
Lula II	2007	63	36	34	94,4%	54,0%
	2008	40	32	32	100,0%	80,0%
	2009	27	18	17	94,4%	63,0%
	2010	42	15	14	93,3%	33,3%
<b>TOTAL</b>		<b>514</b>	<b>288</b>	<b>238</b>	<b>82,6%</b>	<b>46,3%</b>

Fonte: elaboração própria com base nos dados disponíveis em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)

\* Foram contabilizadas somente as MPs e os PLVs de 2001 posteriores à emenda constitucional de 11 de setembro de 2001.

Essa premissa torna evidente que o Executivo não pode atropelar o Legislativo, e o Congresso também não é passivo diante dos poderes do Presidente. Quando congressistas vislumbram obter ganhos políticos através das MPs, não se esquivam em alterar pontos da agenda iniciada no Executivo. Mesmo que não se posicionem contrariamente à agenda iniciada por MP, é particularmente interessante verificar a sua capacidade de fazer mudanças incrementais nessa agenda.

Os dados referentes a essa análise são as MPs cujas mudanças foram acatadas pelo relator e passaram a tramitar como PLVs desde setembro de 2001 até o final do segundo governo Luiz Inácio Lula da Silva em dezembro de 2010. Nesse período, a conversão de MPs em PLVs passa a ser um mecanismo efetivo de interferência nos resultados da agenda política governamental iniciada no Executivo. Isso ocorre justamente porque a impossibilidade de reedição, tornou a alteração da redação de uma MP um processo

fundamentalmente pertencente à arena congressual e não mais no âmbito do Executivo. Isso significa dizer que a proibição da reedição de MPs tornou mais efetivo o instrumento do PLVs como mecanismo de interferência nos resultados políticos. O número de MPs que foram objeto de PLV é mostrado no quadro 1.

Das 514 MPs editadas no período da análise 56,03% (288 PLVs) sofreram tentativas de mudança. A análise descritiva mostra que 82,6% dos PLVs (238 PLVs) foram aprovados no Congresso, de modo que 46,3% foram aprovadas, considerando o total de MPs emendadas. Este dado em si já sinaliza para um padrão sistemático de tentativas de interferência pelo Congresso nas MPs editadas, afastando hipóteses sobre a passividade ou a submissão do Congresso em relação aos poderes Presidenciais. Quanto à taxa total de aprovação de PLVs observa-se um padrão razoável de interferência do Congresso na agenda iniciada por MPs. Mas há variações conforme os anos e os governos. Tais diferenças despertam questões relativas às variáveis explicativas da conversão de MPs em PLVs e da aprovação dos PLVs. O próximo item é dedicado a explicar essas questões.

#### 4.1 - TESTANDO HIPÓTESE 1: VETOS DO EXECUTIVO

Hipótese 1 - A probabilidade de que um PLV aprovado no Congresso seja vetado, total ou parcialmente, aumenta na medida em que aumenta o grau de dificuldade demonstrado pelo Executivo em coordenar sua base legislativa.

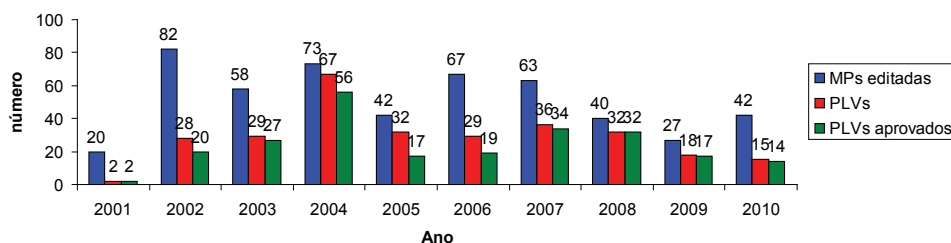
A suposição aqui é de que os vetos são utilizados estrategicamente pelo Executivo para filtrar eventuais alterações oriundas dos PLVs em relação às MPs originais. E que serão tanto mais frequentes quanto mais distantes do congresso forem das preferências do Executivo. Dito de outra forma, a hipótese é que uma base aliada menos coordenada irá aprovar mudanças nas MPs que se distanciam mais das preferências originais do Executivo quando editou a MP. Há que se considerar também que, após a mudança no rito das MPs em 2001, a imensa maioria dos vetos presidenciais foi mantida, não havendo derrubada do veto posteriormente em plenário, conforme destaca Moya (2005). Este fato torna plausível a suposição de que o Presidente acione de modo mais efetivo os vetos quando a MPs aprovadas com alterações pelo Congresso (PLVs) se mostrarem muito distantes de suas preferências.

O número de MPs que foram objeto de emendamento, bem como a porcentagem de PLVs aprovados em relação aos apresentados é mostrado no gráfico abaixo.

Conforme mostra o gráfico acima, a taxa de aprovação de PLVs é bastante elevada: do total de 288 PLVs apresentados, 238 foram aprovados em plenário pelo Congresso. Se consideramos o total de MPs editadas e o total de PLVs aprovados sem veto presidencial posterior, observa-se um padrão de sucesso legislativo dos PLVs de 46,3%.

## Gráfico 1

MPs editadas e PLVs apresentados e PLVs aprovados por ano (set/2001 – dez/2010)



Fonte: elaboração própria com base nos dados disponíveis em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)  
Foram contabilizadas somente as MPs e os PLVs de 2001 posteriores à EC 32 de 11/09/2011.

A aprovação do PLV pelo Congresso, no entanto, não garante que tais alterações passem a vigorar imediatamente no ordenamento jurídico do país, dada a possibilidade de veto presidencial posterior. Portanto, a análise do jogo das MPs não estaria completa se não contemplasse a dimensão dos vetos presidenciais, dito de outra forma, o jogo do emendamento das MPs não termina no Congresso. O poder de veto do Presidente pode, como se sabe, ser exercido de forma total ou parcial e funciona como um instrumento capaz de vetar inclusões indesejadas nas MPs. Nas palavras de Limongi (2006):

“(...) o Executivo conta com uma poderosa arma para lidar com emendas indesejáveis ou contrárias ao seu interesse: o veto parcial e o total. Caso o projeto seja subvertido por meio da aprovação de emendas, o Presidente pode simplesmente não promulgá-lo, vetando-o na íntegra. Em casos menos dramáticos, em que legisladores alteram aspectos específicos do projeto ou aproveitam para usá-lo para pegar “carona”, o Executivo pode recorrer ao veto parcial. O Presidente faz amplo uso de ambos os recursos. *O veto parcial presidencial é usado, sobretudo, em suas próprias propostas, indicando que o Presidente é capaz de impedir mudanças indesejadas*” (Limongi 2006 : 251) (grifo meu).

O Presidente, portanto não se esquiva em utilizá-lo para retirar artigos dos PLVs aprovados. O quadro 2 adiante mostra os PLVs apresentados e aprovados no Congresso; distingue aqueles que foram vetados e destaca os aprovados em caráter definitivo. Observa-se um padrão de vetos parciais pelo executivo posteriormente à aprovação do PLV no Congresso, com exceção de um PLV que teve veto total<sup>12</sup>.

<sup>12</sup>Do relator deputado Tadeu Filipelli (PMDB-DF), vetado totalmente [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/veto\\_total/2003/mv198-03.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/veto_total/2003/mv198-03.htm)

## Quadro 2

### PLVs apresentados, vetados e aprovados em definitivo

Governo na apresentação do PLVD	Ano de Apresentação do PLV	Total de PLVs apresentados	PLVs não apreciados (tramitando)	PLVs arquivados	PLVs aprovados com veto posterior*	PLVs aprovados em definitivo
Cardoso (pós EC 32)	2001	2	-	0	0	2
	2002	28	-	8	9	11
Lula (2003-2006)	2003	29	1	0	12	16
	2004	67	3	7	18	39
	2005	32	3	12	7	10
	2006	29	2	8	11	8
Lula (2007-2010)	2007	36	1	3	14	18
	2008	32	0	0	22	10
	2009	18	0	1	12	5
	2010	15	0	1	8	6
TOTAL	-	288	10	40	112	125

Fonte: elaboração própria, com base nos dados disponíveis em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)

\* Excluído 1 com veto total, o PLV 3/2003.

A partir destes dados apresentados é possível iniciar a discussão sobre o emendamento de MPs compreendidos como mecanismos de monitoramento do Congresso da ação do Executivo. Para início de conversa, é evidente que o Congresso Nacional *legisla* quando se trata de MPs. Ele interfere na maioria dos casos e quando não o faz, o que acontece em mais de 40% das situações conforme já se mostrou com base no gráfico 1, certamente é porque não vê necessidade de tomar alguma iniciativa. No que se refere à transformação de uma MP em PLV a análise do processo de aprovação evidencia uma grande capacidade de coordenação da maioria dentro do Congresso. Trata-se de uma taxa de sucesso do Legislativo não desprezível, ainda mais se levarmos em conta que aqui estamos no “terreno” Legislativo do Poder Executivo – é dele a iniciativa; é ele quem dita os termos iniciais da discussão.

Seja como for, o exame da tramitação completa das MPs modificadas permite qualificar o argumento de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999), segundo os quais o processo decisório brasileiro revela a existência de uma única agenda, a agenda da maioria. Isso é verdade, mas também é fato que existe uma disputa no interior desta agenda. As propostas da maioria começam a ser elaboradas no interior do Poder Executivo e continuam a ser debatidas no Legislativo – um partido da base do governo que esteja insatisfeito com o que veio do Executivo (a primeira rodada) pode utilizar esta segunda rodada para fazer com que a proposta se aproxime um pouco mais de suas preferências.

O Presidente, por sua vez, pode reagir e vetar aquilo que não lhe convém. Desse modo, fica clara a impressão de um Legislativo capaz de legislar no interior daquela que é mais estratégica das áreas para o Executivo, a Medida Provisória.

Agora será verificada a hipótese número 1 enunciada anteriormente relativa aos vetos presidenciais. A observação dos vetos parciais aos PLVs aprovados por governo evidencia diferenças estatisticamente significativas entre os governos, mas não permite uma análise conclusiva das razões para tais diferenças. Conforme se observa no quadro 3 abaixo houve um aumento expressivo do número de vetos no segundo governo Lula.

**Quadro 3**  
**Situação de veto dos PLVs aprovados por governo**

<b>Governo na data de apresentação do PLV</b>	<b>Situação de veto do PLV</b>		<b>Total*</b>
	<b>Sem veto presidencial</b>	<b>Com veto Presidencial</b>	
Cardoso (pós EC 32-2001)	13	9	22
Lula (2003-2006)	65	37	102
Lula (2007-2010)	47	67	114
<b>Total</b>	<b>125</b>	<b>113</b>	<b>238</b>

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)

\* Referente aos PLVs aprovados pelo Congresso Nacional, excluídos 10 PLVs em tramitação e 40 PLVs arquivados.

Seria natural de se esperar, no entanto, que o número de vetos fosse maior no primeiro governo Lula, quando havia uma maior dificuldade de coordenação política no interior do Congresso, mas o aumento do número de vetos ocorreu no segundo mandato de Lula, quando a coalizão governista se manteve mais estável.

A análise dos vetos parciais aos PLVs, ainda que tenha significância estatística entre os governos não permite corroborar a hipótese 1. A correlação esperada vai num sentido contrário à formulação de que em períodos de menor controle da coalizão congressual pelo Executivo existiriam mais vetos. Dos três períodos analisados, é justamente no mais turbulento deles, o primeiro mandato de Lula, que se observa um menor percentual de vetos parciais – 35,4% contra 42,9% em FHC e 59,4 em Lula II. Portanto, a análise não permite uma afirmação taxativa sobre as variáveis que expliquem os vetos, o que, novamente, demandaria um exame detalhado dos artigos modificados nos PLVs aprovados e posteriormente vetados parcialmente pelo Presidente. Como já dito, o jogo da MP tem início no Executivo, passa ao Legislativo e reserva ao Executivo outra rodada no caso dos PLVs. Ainda que não neguem a tese se que o Congresso tem no

PLV uma janela para atuar, os vetos presidenciais são uma evidência de que o Executivo se mantém atento e nem sempre acata as mudanças propostas pelos legisladores.

#### 4.2 - TESTANDO A HIPÓTESE 2: DIMENSÃO BICAMERAL NA APROVAÇÃO DOS PLVS

Hipótese 2 – A aprovação do PLV sofre interferência da casa legislativa de origem do relator, esperando-se que a Câmara dos Deputados leve vantagem na apresentação e aprovação dos PLVs em relação ao Senado devido ao rito de tramitação que se inicia na Câmara.

Essa hipótese é uma tentativa de verificar, empiricamente, se o procedimento das MPs possui alguma assimetria no bicameralismo brasileiro. O rito de tramitação das MPs começa pela Câmara dos Deputados, de modo que isso pode trazer vantagens estratégicas para relatores da Câmara em detrimento dos relatores do Senado Federal. Espera-se que haja um número mais elevado de PLVs aprovados na Câmara dos Deputados, pois há um tempo maior para apreciação do PLV pela Câmara, o que pode torná-la uma arena mais decisiva na aprovação dos PLVs. Considera-se ainda que os PLVs aprovados no Senado necessitem ser novamente apreciados na Câmara dos Deputados, antes de seguirem para a sanção ou veto presidencial.

A distribuição de poder entre as casas legislativas do Congresso no Brasil quanto à apreciação das MPs é fortemente influenciada pelo rito de tramitação de tais medidas. O prazo de 60 dias prorrogável por mais 60 para apreciá-las é consumido em sua maioria pela Câmara dos Deputados, casa onde é iniciada a tramitação, restando pouco tempo para a apreciação e, conseqüentemente, para a interferência dos senadores no processo das MPs. Uma vez que as MPs se constituem em importante instrumento legislativo para ambos os poderes, tal desvantagem do Senado, se não anula a simetria existente entre as duas casas, pelo menos torna imperfeita. Essa desvantagem é replicada também no processo de emendamento das MPs através da apresentação de PLVs. A proporção de relatorias de PLVs de senadores é bem menor que aquela observada na Câmara. Mesmo que se considere que o Senado tem um número menor de cadeiras em relação à Câmara, oitenta e uma cadeiras no Senado versus quinhentas e treze na Câmara, a desigualdade entre as casas legislativas quanto aos PLVs ainda persiste. Se comparamos a proporção de PLVs apresentados e aprovados por casa legislativa, observaremos que a proporção de PLVs apresentados e aprovados pelo Senado é bastante inferior. Tal desvantagem afeta também a dinâmica da aprovação dos PLVs no Senado. O resultado é um padrão mais elevado de rejeição dos PLVs apresentados por senadores.

Portanto, a partir da análise se verifica que os parâmetros da barganha são mais competitivos no Senado, devido a essa escassez temporal para apreciação, conforme



mostra o quadro 4 abaixo. Observa-se que a dimensão do bicameralismo está associada de modo estatisticamente significativo à aprovação dos PLVs.

**Quadro 4**  
**Situação dos PLVs por Casa Legislativa<sup>1</sup>**

Situação do PLV (exceto tramitando)	Casa de origem do relator do PLV		Total
	Câmara dos Deputados	Senado Federal	
Não-aprovado	34 (12,9%)	6 (37,5%)	40
Aprovado	228 (87,1%)	10 (62,5%)	238
Total	262 (100%)	16 (100%)	278 <sup>2</sup>

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)

<sup>1</sup>  $p < 0,05$ . V de Cramer de 0,163

<sup>2</sup> Excluídos os 10 PLVs em tramitação.

Do total de PLVs apresentados na Câmara, 12,9% não é aprovada, enquanto que aqueles não aprovados quando apresentados no Senado correspondem a 37,5%. Esses dados podem indicar de que há parâmetros de negociação distintos entre Câmara dos Deputados e Senado. Desse modo, é possível confirmar empiricamente a hipótese 2. É possível ainda compreender que o papel do Senado como casa revisora é bastante prejudicado no caso dos PLVs. Como forma de tentar corrigir essa desvantagem do Senado em relação às MPs há uma proposta de modificação no rito das MPs pela PEC 11/2011, já aprovada pelo Senado e enviada à Câmara dos Deputados. Esta nova mudança poderá ser uma alternativa para essa desvantagem, dado que estabelece novos prazos para a apreciação das MPs pela Câmara dos Deputados. Essa dimensão do bicameralismo na aprovação dos PLVs ajuda a elucidar como as regras formais podem interferir nos resultados políticos e como os atores políticos tentam modificar as regras do jogo com objetivo de melhorar suas condições de disputa com vistas a alterar o resultado do jogo em seu favor.

#### 4.3 - TESTE DA HIPÓTESE 3: DISTRIBUIÇÃO DAS RELATORIAS E APROVAÇÃO DOS PLVS

Hipótese 3 – A aprovação do PLV está relacionada ao status do partido do relator em relação ao governo. Espera-se que PLV cujos relatores pertençam à base do governo tenham maior probabilidade de aprovação.

Essa hipótese é derivada da ideia de que existe uma vantagem da maioria governista no processo legislativo e que os relatores pertencentes a esta maioria se encontram em melhores condições de terem seus PLVs aprovados em plenário, dado que a maioria

governista, normalmente, possui mais espaço político no interior do Congresso Nacional. Para a verificação desta hipótese o partido do relator no momento da apresentação do PLV será classificado em governo e não governo. Optou-se por essa classificação para ser mais exato em relação à posição dos partidos, dado que nem todos eles pertencem ao bloco de oposição, desse modo, a categoria não-governo é composta pelos partidos da oposição e aqueles considerados independentes.

Desse modo, seria mais correto dizer, conforme ressaltam Figueiredo (2004) e Figueiredo e Limongi (2009), que a agenda política no Brasil seria compartilhada entre os poderes. Os autores argumentam ainda que o mais correto fosse conceber a existência de uma agenda do governo e não uma agenda exclusiva do Executivo. Nesse aspecto, ganha centralidade a discussão sobre o processo de barganha, negociação e incrementos na agenda do governo, tornando ainda fundamental a consideração de que os interesses existentes no Congresso Nacional. Interesses estes que, apesar de difusos, se articulam através da maioria governista de modo suficientemente coordenado, garantindo assim a governabilidade e a manutenção do fluxo decisório.

A distribuição de relatorias dos PLVs será analisada nessa parte. A escolha de um congressista para relatoria é de fundamental importância na definição dos possíveis resultados da tramitação de uma MP no interior do Congresso, pois o relator é o responsável direto pela elaboração do parecer que trata da admissibilidade da MP.

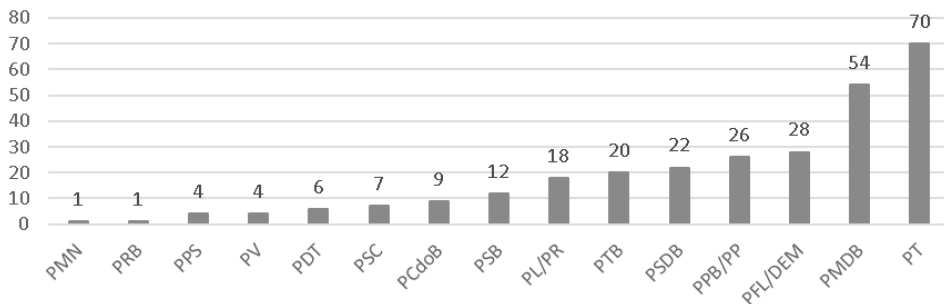
A distribuição das relatorias das MPs é pautada em critérios políticos não formalizados, de forma que isso sugere que o resultado do processo possa refletir a própria distribuição da representação partidária no Congresso Nacional. Como se observa no gráfico abaixo, PT e PMDB se destacam, com o primeiro ocupando setenta relatorias (24,3%) e o segundo cinquenta e três (18,4%). A seguir estão as relatorias do PFL com 9,7%, o PP aparece com 26 relatorias ou 9%, já o PSDB aparece com 7,2% das relatorias dos PLVs.

No entanto, cabe ressaltar que a distribuição de relatorias possa estar fortemente influenciada pelo tamanho dos partidos, esperando-se que maiores partidos recebam mais relatorias, por isso, conforme o gráfico 3 abaixo foi feito o seguinte procedimento, controlou-se o número de relatorias pelo tamanho do partido. Os três maiores partidos nas legislaturas em questão foram separados dos demais partidos<sup>13</sup>. Observa-se que de fato os maiores partidos apresentam o maior número de relatorias, com exceção do primeiro governo Lula em que houve um predomínio dos demais partidos na relatoria dos PLVs. Isso significa dizer que no primeiro governo Lula as relatorias dos PLVs apresentados foram em sua maioria distribuídas a parlamentares pertencentes a partidos

13 O procedimento para a distinção dos partidos grandes foi dada a partir da definição das três maiores bancadas na Câmara dos Deputados na legislatura. No segundo governo Fernando Henrique Cardoso os partidos foram o PMDB, PFL e PSDB. Já no primeiro governo Lula os maiores partidos foram o PT, PMDB e o PFL. E no segundo governo Lula os maiores partidos foram o PT, PMDB e o PSDB.

que não pertencem ao grupo das três maiores bancadas.

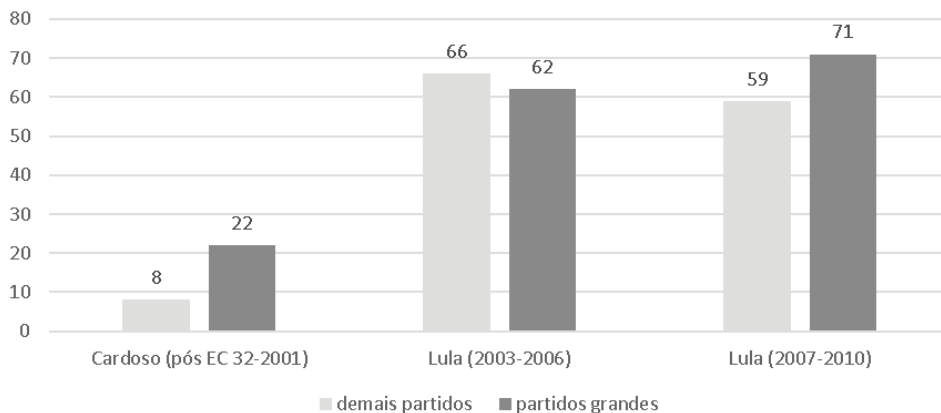
**Gráfico 2<sup>1</sup>**  
**Distribuição partidária das relatorias dos PLVs (2001-2010)**



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)

<sup>1</sup> Do total de 288 PLVs, 6 não têm informação disponível sobre o partido do relator.

**Gráfico 3\***  
**PLVs apresentados por governo controlados pelos maiores partidos**



\* Os partidos considerados grandes foram classificados conforme aquelas três maiores bancadas na Câmara dos Deputados na referida legislatura (PFL, PMDB e PSDB no Governo Cardoso, PT, PMDB) e PFL no Primeiro Governo Lula e PT, PMDB e PSDB no Segundo Governo Lula)

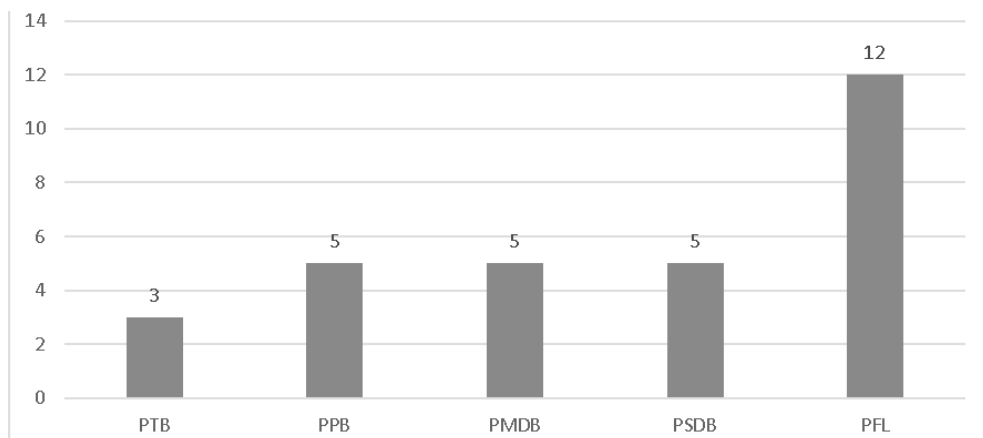
<sup>1</sup> Do total de 288 PLVs, 6 não têm informação disponível sobre o partido do relator.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)

Quando se controla a distribuição partidária dos PLVs por governo fica explícito o

viés governista na distribuição das relatorias. Durante o governo Cardoso a maioria das relatorias esteve nas mãos de congressistas de partidos que compunham formalmente a base aliada (PMDB, PP e PSDB) ou eram aliados próximos (PFL e PTB). Também nos dois mandatos de Lula a maioria das relatorias ficou a cargo de partidos que compunham a coalizão governista, ainda que especialmente no primeiro governo a oposição tenha relatado alguns casos. Os gráficos a seguir mostram os dados.

**Gráfico 4**  
**Distribuição partidária das relatorias dos PVLs**  
**no Governo Cardoso (pós EC 32-2001)**

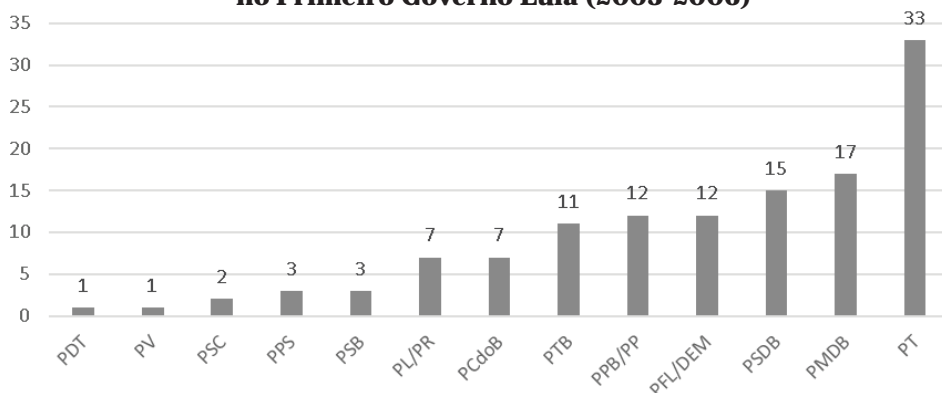


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)

<sup>2</sup> Excluídos dois (2) PLVs sem informação da relatoria para o período.

No período do governo Fernando Henrique Cardoso os partidos de oposição não foram contemplados com nenhuma relatoria. A última coalizão do segundo governo Fernando Henrique Cardoso, contava com PSDB, PMDB e PPB, controlando formalmente 45,22% das cadeiras na Câmara dos Deputados. A saída do PFL da coalizão, rompendo momentaneamente uma aliança formal que datava de 1994, esteve vinculada à pretensão do partido de lançar candidata à presidência da República, descolando-se do governo o suficiente para abrir uma alternativa própria. Como se sabe, a estratégia acabou não rendendo os resultados esperados, dado que denúncias de corrupção acabaram por comprometer a pré-candidatura de Roseana Sarney à Presidência da República em 2002.

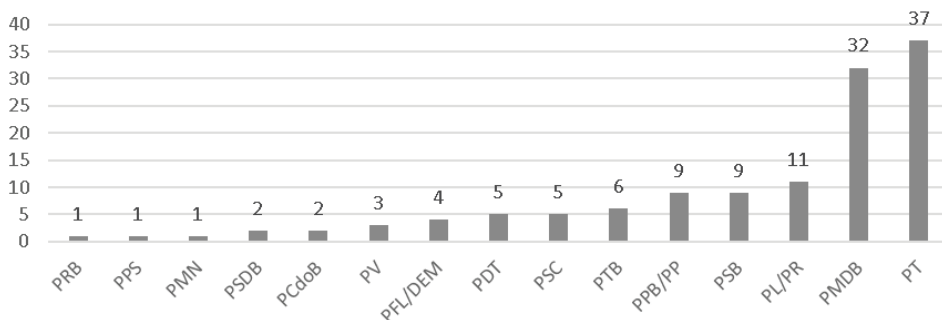
**Gráfico 5**  
**Distribuição partidária das relatorias dos PLVs**  
**no Primeiro Governo Lula (2003-2006)**



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)

<sup>2</sup> Excluídos um PLV sem informação da relatoria para o período.

**Gráfico 6<sup>2</sup>**  
**Distribuição partidária das relatorias dos PLVs**  
**no segundo Governo Lula (2007-2010)**



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)

<sup>2</sup> Excluídos dois (2) PLVs sem informação da relatoria para o período.

O fato relevante para essa análise é que mesmo estando o partido fora da coalizão governista, 41,4% dos PLVs apresentados no período do governo Fernando Henrique Cardoso tiveram relatorias distribuídas aos congressistas do PFL. Também o PTB, que não possuía nenhum ministério à época, esteve à frente de três relatorias. Isso foi possível porque nenhum dos dois partidos de fato rumou para a oposição, preferindo ficar na posição de “satélites” do governo naquele momento. De toda maneira, vale ressaltar que a distribuição das relatorias no final do Governo Fernando Henrique Carodos denota que a coalizão governista continuou a controlar de modo seguro a agenda legislativa, com

predomínio de relatorias distribuídas para partidos da base, ou para partidos próximos ao governo, não havendo espaço para atuação das oposições à época no processo de emendamento das MPs.

Durante os governos Lula observa-se uma distribuição parecida na distribuição das relatorias dos PLVs. Como se sabe, a configuração da coalizão governista no Congresso Nacional foi muito mais heterogênea em termos partidários, quando comparada à coalizão majoritária que apoiou Fernando Henrique Cardoso. Além dos partidos de esquerda como PDT, PSB e PCdoB, mais próximos ideologicamente do PT de Lula, a coalizão governista contou com partidos situados ao centro (PMDB) e à direita (PL, PTB e PP), cabendo mencionar que, em seu primeiro ano a coalizão, além de heterogênea, não era contígua, uma vez que o PMDB só foi incorporado em 2004.

Se for correto o raciocínio de que a maioria governista delega o poder de legislar ao Presidente da República e monitora a ação do Executivo através da interferência no processo legislativo por ele iniciado, seria razoável supor que em contextos de coalizões mais heterogêneas na composição ideológica dos partidos, exista um acirramento da disputa política no interior da base aliada, que por sua vez pode elevar os custos de coordenação da coalizão por parte do Executivo ou dos chefes da coalizão, abrindo espaço para uma atuação mais sistemática das oposições no processo Legislativo. Isso ajuda a explicar porque, ao contrário do verificado em Fernando Henrique Cardoso, a oposição consegue relatorias nos dois governos Lula e o faz de modo mais nítido no primeiro mandato, quando a coalizão governo se revelou mais instável. Também deve ser levado em conta que em Lula I a oposição detinha mais cadeiras no Congresso do que no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o que lhe conferia maior poder de barganha.

Quanto à distribuição de relatorias conforme o status do partido do relator em relação ao governo, os dados evidenciam uma distribuição de relatorias que favorece, majoritariamente, aos congressistas de partidos da base aliada do governo. Foram 70,5% das relatorias para parlamentares da base governista, restando 29,2% aos congressistas de partidos não governistas, como se observa no quadro abaixo. Esse dado evidencia que a base aliada no processo de alteração das MPs procura garantir o controle da situação, ainda mais quando se leva em conta que os partidos aqui classificados como “não governo” não são necessariamente de oposição<sup>14</sup>. O fato de a designação do relator ser uma atribuição informalmente delegada à Mesa da Câmara dos Deputados torna razoável supor que, em princípio a decisão é um acordo entre os membros da mesa diretora, e que,

14 Optou-se por classificar os relatores como governo ou não-governo, pois seria um impreciso considerar o status dos partidos dos relatores não pertencentes ao governo como necessariamente pertencentes às oposições, dado que em diversas ocasiões partidos se declaravam como independentes. Seria equivocado, por exemplo, tratar o PFL e o PTB em 2001, ou o PMDB em 2003, como partidos pertencentes às as oposições aos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, respectivamente.

no limite, é presidente da casa quem define a distribuição das relatorias.

**Quadro 5**  
**Aprovação dos PLVs por status do partido do relator por governo**

Governo na data de apresentação do PLV	Status do partido em relação ao governo	Situação de aprovação do PLV		Total*
		não-aprovado	aprovado	
Cardoso (pós EC 32-2001)	não-governo	6	8	14
	Governo	2	14	16
	<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>22</b>	<b>30</b>
Lula I (2003-2006) <sup>1</sup>	não-governo	12	37	49
	Governo	7	65	72
	<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>102</b>	<b>121</b>
Lula II (2007-2010) <sup>2</sup>	não-governo	4	11	15
	Governo	9	103	112
	<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>114</b>	<b>127</b>
<b>TOTAL GERAL</b>		<b>40</b>	<b>238</b>	<b>278</b>

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)

<sup>1</sup>  $p < 0,05$  V de Cramer 0,228

<sup>2</sup>  $p < 0,05$  V de Cramer 0,216

\* Excluídos os 10 PLVs em tramitação.

Os dados disponíveis no quadro 5 apresentam alguma evidência de que o status do relator em relação ao governo é relevante para a aprovação de um PLV. Mas não permitiriam a afirmação categórica de que é a base governista que consegue introduzir mais mudanças nas MPs na arena congressual<sup>15</sup>. Em todos os três períodos analisados o percentual de sucesso dos PLVs relatados por legisladores pertencentes à base do governo é maior. O primeiro governo Lula é o período em que é maior número de relatores pertence a partidos de “fora do governo”, mas ainda assim há um predomínio de PLVs aprovados por relatores da base governista. Outro fato que compromete a corroboração

<sup>15</sup> Outra questão que compromete a corroboração estatística dessa hipótese é que durante o processo de emendamento da MP é possível que congressistas apresentem emenda à MP, que serão apensadas ao PLV caso já tenha sido convertida a MP. A decisão de incorporar ou não ao PLV as propostas dos outros congressistas é responsabilidade do relator. Desse modo, considera-se aqui que o relator tenha uma importância fundamental para a “versão final” do PLV a ser votado em plenário, ainda que este relator seja do governo, não seria correto confirmar a hipótese de que a base governista que mais interfere nas MPs, ainda que os dados estejam sugerindo isso aqui.

da hipótese é que o número de PLVs é muito pequeno para que se possa dizer que a hipótese 3 foi, estatisticamente, corroborada.

Ao longo do primeiro mandato do governo Lula, a coalizão governista sofreu várias alterações partidárias, durante vários períodos os partidos próximos ao governo estiveram fora da aliança. Foi assim com o PMDB em 2003, com o PDT após 2004 e com o PP antes de 2005. Já no segundo mandato estes partidos compuseram a coalizão governista durante os quatro anos o que, obviamente, diminuiu a quantidade de partidos classificados como “não governo”. Por outro lado, o peso dos partidos propriamente de oposição – PSDB, PFL/DEM e PPS – diminuiu no segundo mandato. Conforme os dados dos gráficos 5 e 6, se somamos os PLVs de relatores de partidos de oposição, se observa que as relatorias para não governistas foram 49 no primeiro mandato de Lula, e somente 15 no segundo. Isso significa dizer que a diminuição do tamanho da oposição parece ter interferido na distribuição das relatorias dos PLVs.

Durante o primeiro governo Lula, houve o mais significativo percentual de PLVs não-aprovados relatados por legisladores de “fora do governo” (24,5%). Isso pode ser consequência da maior instabilidade existente na coalizão legislativa montada no primeiro governo Lula, em especial no período que se segue à eleição do Deputado Severino Cavalcanti (PP-PE) para a Presidência da Câmara e que acaba por desarticular ainda mais a base do governo no Congresso.

Observe-se ainda que o percentual de PLVs não aprovados em Lula I é ligeiramente maior que em Lula II (15,7% versus 10,2%). Em meio à crise da base governista as dificuldades de coordenação aumentaram impactando inclusive o processo de tramitação e emendamento das MPs.

## 5 - CONCLUSÕES

Este trabalho tentou mostrar como congressistas tentam emendar os decretos presidenciais na arena congressual. Tratou-se aqui de verificar como a distribuição de relatores e o processo de aprovação dos Projetos de Lei de Conversão podem funcionar como mecanismos efetivos de monitoramento do Executivo. Mostrou-se como os congressistas têm incentivos para pegarem carona no processo legislativo iniciado pelo Presidente, abrindo ao debate público de discussão da Medida Provisória. As vertentes interpretativas sobre os poderes de decreto presidenciais divergem sobre o sentido dos amplos poderes distribuídos ao presidente da República pela constituição brasileira de 1988. Uma primeira compreende que os amplos poderes de decreto seriam prejudiciais para a democracia e que no Brasil as MPs significariam uma clara hipertrofia do executivo diante de um legislativo com poucos poderes. Uma segunda vertente compreende os poderes de decreto como fruto de uma delegação de poderes do legislativo ao executivo.



Desse modo, a aprovação de MPs pelo Congresso seria uma consequência direta dessa delegação. No entanto, nesse processo de delegação de poderes existiriam ‘perdas de agenciamento’, sendo as tentativas de alteração da MP formas de diminuição dessas perdas envolvidas na delegação de poderes do Congresso ao Executivo. Desse modo, o emendamento da MPs seria uma espécie de acionamento de mecanismo de “alarme de incêndio”, que visa sinalizar ao executivo que algo pode estar errado no exercício de poder legislativo do Presidente da República.

A partir da emenda constitucional 32/2001 houve uma maior efetividade no emendamento das medidas provisórias através dos PLVs, pois com a proibição da reedição de MPs o Congresso Nacional passou a apreciar todas MPs editadas, gerando efeitos significativos sobre a tramitação das MPs. Desse modo, há um processo de monitoramento da ação do executivo no emendamento das MPs. Após analisar o emendamento de MPs pelo Congresso posteriores a esta mudança institucional é pertinente fazer algumas considerações de natureza mais teórica. A primeira remete ao significado dos PLVs à luz da tese da “agenda dual” – como se existisse uma agenda do Executivo e outra do Legislativo. Esse argumento é criticado por Figueiredo (2004). A análise aqui proposta poderia sugerir a existência de algum conflito de interesses entre os dois poderes. No entanto, se considera aqui a interferência dos congressistas como um processo incremental de negociações políticas trazidas com as propostas de mudanças às MPs e não necessariamente como a abertura de um conflito entre os poderes.

É necessário ainda considerar, em segundo lugar, que a interferência congressional pode representar ganhos políticos substanciais para os legisladores. Essa possibilidade de ganhos políticos através do emendamento das MPs é coerente com uma característica do sistema político no Brasil, no interior do qual há uma grande dificuldade na aprovação de uma lei cuja autoria seja de um congressista. Conforme ressalta Limongi (2006), o que muda em termos de legislação no Brasil muda por iniciativa do Executivo, cabe acrescentar a isso que tais mudanças não ocorrem sem a interferência e/ou a anuência do Legislativo.

Os dados sobre a apresentação de PLVs evidenciam que quando o Congresso tenta emendar uma MP, o legislativo consegue interferir nos resultados da agenda política iniciada por MP. Foram 514 MPs editadas e 288 PLVs apresentados. Outro dado relevante é que o jogo da MP não termina no Congresso, mesmo que ele tenha aprovado emendas à MP original, o Executivo tem o poder de veto total ou parcial aos PLVs. O executivo utiliza tais vetos de modo estratégico, tentando frear eventuais alterações indesejáveis. Observou-se que o sucesso legislativo no emendamento de MPs pelo Congresso é de mais de 40% dos casos ou seja, o Congresso tem êxito legislativo quando se propõe a emendar uma MP em uma proporção não desprezível de casos.

Sobre o efeito da origem da casa legislativa do relator na apresentação e aprovação de PLVs observou-se que a Câmara dos Deputados leva uma vantagem substancial em

relação ao Senado no emendamento de Medidas Provisórias. Esse rito que envolve o jogo da MP não se encontra em equilíbrio institucional, dado que ainda existem tentativas de alteração da regra do jogo relativa à tramitação de MPs. Isso significa dizer que ainda existe a possibilidade de reestruturações posteriores em relação à correlação de forças entre o presidente e o congresso. Um exemplo disso é a PEC 11/2011 que visa de tentar diminuir a desvantagem do Senado Federal quanto emendamento de MPs. No entanto, é importante destacar que quaisquer tentativas de mudança no rito das MPs podem gerar consequências não calculadas gerando incentivos e “efeitos colaterais” em relação às suas intenções originais.

Em relação à distribuição das relatorias dos PLVs observou-se um predomínio de relatorias para congressistas de partidos pertencentes ao governo em cada período. Ainda que a “olho nu” os dados mostrem um viés governista na distribuição das relatorias não é possível corroborar a hipótese de que é a base quem interfere mais nas MPs. Esta análise é coerente com o diagnóstico de que o Congresso tenta monitorar o Executivo através da modificação da agenda política iniciada através de Medidas Provisórias.

Por fim, algumas inferências podem ser feitas sobre o funcionamento do sistema político brasileiro a partir da análise do emendamento das Medidas Provisórias. A primeira remete ao fato de que a concentração de poderes legislativos no presidente não retirou do Congresso Nacional a possibilidade de monitoramento e revisão das ações do Executivo. Desse modo, o poder legislativo pode ser considerado uma arena de acomodação e de adaptação da agenda política iniciada no Executivo, sendo este um elemento importante no equilíbrio de poderes da arquitetura institucional brasileira. Ainda em relação ao equilíbrio de poderes do sistema político no país a possibilidade de emendamento de MPs mostra que a distribuição de fortes prerrogativas legislativas ao Presidente da República no assim chamado “presidencialismo de coalizão” brasileiro não subtraiu do Congresso Nacional a possibilidade de interferir e incrementar a agenda política iniciada no executivo, ou seja, o presidente não controla sozinho a agenda.

Outra inferência possível de ser feita a partir do exame dos PLVs é referente ao fato de que se por um lado, existe uma agenda política majoritária no país, por outro, a conformação desta agenda não se esgota nos limites do poder executivo, dado que extrapola suas fronteiras e permite aos congressistas e aos partidos políticos rediscuti-la no Congresso caso a maioria considere conveniente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio. “O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”.  
In: Dados 31(1), 1988, pp. 5-33
- AMORIM NETO, Octávio e TAFNER, Paulo (2003) Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas provisórias. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 1, pp. 5 a 38, 2002.
- BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS. Dados dos Projetos de Lei de Conversão. Disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp> Acesso em 15/01/2011.
- BRASIL, Constituição Federal. Emenda Constitucional 32/2001 e Art. 62. Em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm) Acesso 20/05/2011.
- FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. “Poder de agenda e política substantiva”, In: Inácio e Rennó (ed.), O Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada, Ed. UFMG, 2009.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. O Executivo nos sistemas de governo democráticos. BIB 58, 2004.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. “Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional”. Rio de Janeiro, Editora da FGV/Fapesp, 1999.
- FIGUEIREDO, Argelina. Instabilidade Política no primeiro governo Lula: conflito partidário, ideologia e instituições. In Maria Regina Soares de Lima (org.) Desempenho de Governos Progressistas no Cone Sul, Edições IUPERJ, 47-65, 2008.
- INÁCIO, Magna. Mudança Procedimental, Oposições e Obstrução na Câmara dos Deputados. In: INÁCIO e RENNÓ. Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada, Belo Horizonte, Editora UFMG, 2009.
- INÁCIO, Magna. Presidencialismo de Coalizão e sucesso presidencial no Brasil. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Universidade Federal de Minas Gerais, 2006.
- LIJPHART, Arend. Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países/ tradução de Roberto Franco – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- LIMONGI, F. Presidencialismo e Governo de Coalizão. In: AVRITZER e ANASTASIA F. (orgs.). “Reforma Política no Brasil”. Belo Horizonte, Editora UFMG p. 237-257, 2006.
- LINZ, Juan. “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?” IN: LINZ, J. and VALENZUELA, A. (eds.). The Failure of Presidential Democracy. Baltimore: Johns Hopkins. University Press, 1994.
- MACHIAVELI, Fernanda. Medidas Provisórias: Os efeitos Não antecipados da EC 32 nas Relações entre Executivo e Legislativo. 2009. 150 F. Dissertação (mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- MCCUBBINS, Mathew and SCHWARTZ, Thomas. Congressional Oversight Overlooked:

- Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 1 (Feb), pp. 165-179, 1984.
- MAINWARING, Scott. "Presidentism and Multipartism. The Difficult Combination". In: *Comparative Political Studies* N. 26, 1993.
- MOYA, Mauricio *Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000)*. Tese de doutorado defendida no programa de pós-graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, USP, 2005.
- O'DONNELL, Guillermo. *Delegative Democracy*. *Journal of Democracy* - Volume 5, Number 1, January, pp. 55-69, 1994.
- PESSANHA, Charles. *O Poder Executivo e o Processo Legislativo nas Constituições Brasileiras. Teoria e Prática*. In VIANA, Luiz Werneck. (org.) *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, Rio de Janeiro. IUPERJ/ FAPERJ, 2002.
- RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos and POWER, Timothy (2011), *The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime*. *Political Research Quarterly*. Vol. 64, N° 02, pp. 323-334.
- SANTOS, F. G. M. *Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988*. In: Leonardo Avritzer; Fátima Anastasia. (Org). *Reforma política no Brasil*. 1 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG. v. 1, p. 223-236, 2006.
- SHEPSLE, Kenneth A. Congress is a "They," not an "It": Legislative intent as oxymoron *12 Int'l Rev. L. & Econ.* 239, 1992.
- SHUGART & CAREY. *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

# FILANTROPIA E AS POLÍTICAS DE RSE NAS GRANDES EMPRESAS

HUBERT DROUVOT  
CLÁUDIA MAGALHÃES DROUVOT

## RESUMO

Este artigo visa compreender as práticas filantrópicas das corporações, sabendo-se que estas são orientadas pelo desejo das empresas de fazerem contribuições sociais sem esperar quaisquer retornos econômicos ou financeiros. A partir da revisão da literatura é abordada a questão da incorporação da filantropia ao conceito de responsabilidade social das empresas (RSE). A pesquisa apresenta os resultados levantados pelos *websites* de quarenta empresas francesas e quarenta brasileiras cotadas em bolsas de valores. Este estudo constatou uma tendência na criação de fundações das grandes empresas francesas e brasileiras, sobretudo, a partir dos anos 2000, ilustrando que, com a globalização e a cotação das principais multinacionais na *Dow Jones* de Nova York, houve um processo de expansão e de harmonização das práticas filantrópicas com a difusão do modelo norte americano na França e no Brasil.

## PALAVRAS CHAVES

RSE; filantropia; fundação; voluntariado.

# PHILANTHROPY AND CSR POLICIES IN LARGE CORPORATIONS

## ABSTRACT

This article seeks to understand the philanthropic practices of the corporations, knowing that these are guided by the desire of making social contributions without expecting any financial or economic returns companies. From the literature review is to address the issue of the merger of philanthropy to corporate social responsibility (CSR). The research presents the results collected by forty websites French and Brazilian companies listed on the stock exchanges. This study found a trend in creating foundations of the great French and Brazilian companies, especially from the 2000s, illustrating that, with globalization and the price of major multinationals Dow Jones at the New York, there was a process of expansion and harmonization of philanthropic practices with the spread of north american model in France and Brazil.

## KEYWORDS

CSR; philanthropy; foundation; voluntary.

## SOBRE OS AUTORES

### HUBERT DROUVOT

PhD em Ciências das Organizações, Desenvolvimento Sustentável e Responsabilidade Social Pesquisador convidado do CERAG/Grenoble/France e Professor pesquisador da UNIFACS/Salvador, Brasil.  
Contato: hubertdrouvot@yahoo.fr.

### CLÁUDIA MAGALHÃES DROUVOT

PhD em Ciências das Organizações, Desenvolvimento Sustentável e Responsabilidade Social Pesquisadora convidada do CERAG/Grenoble/France e Professora pesquisadora da UNIFACS/Salvador, Brasil  
Contato: claudia.drouvot@netcourrier.com.

SUBMETIDO EM:

**Outubro de 2014**

APROVADO EM:

**Mai de 2015**

A responsabilidade filantrópica é voluntária e orientada pelo desejo da empresa em fazer uma contribuição social não imposta pela economia, pela lei ou pela ética. A mesma inclui as ações de se fazer doações às obras beneficentes, de contribuir financeiramente com projetos comunitários ou instituições de caridade, iniciativas onde não são esperados retornos.

Segundo o dicionário Larousse (1959), a filantropia é o sentimento que incita os homens a ajudarem os outros, palavra que oriunda do grego *philos* (amigo) e *anthropos* (homem), caracterizando um comportamento voluntário destinado a melhorar, de uma maneira gratuita, as condições de vida de uma população ou de uma comunidade determinada.

A filantropia é baseada sobre a noção de ‘dom’ e se aplica de forma voluntária, ou seja, doar um presente que pode ser de natureza monetária ou material, distribuído em favor de alguém, uma população carente, uma comunidade (L’Hèrminier 2012).

De origem moral, a filantropia tem relação extensa com a religião e as práticas caritativas como vista entre o final do século XIX e o início do século XX quando fundada na inspiração protestante de um empresário que quis justificar sua prosperidade com uma contribuição ao bem estar da comunidade (*stewardship*). Na Igreja católica, em 1891, a encíclica *Rerum Novarum* do papa Leon XIII definiu na mesma época a doutrina social da igreja (Gond e Igalens 2014).

Segundo L’Hèrminier (2012), a filantropia moderna nasceu no início do século XX nos Estados Unidos com a criação de fundações baseadas em iniciativa de bilionários como Carnegie e Rockefeller. Neste país, o número de fundações passou de 7000 na década dos anos 50 para 20.000 na década dos anos 90. Em 2003, o número de fundações chegou a 60.000 com um capital total de 475 bilhões de dólares e comparando com a França, o número de fundos de doação e de fundações neste último país não passa de 3.000.

No nível das empresas, a filantropia pode se manifestar dentro dos objetivos de uma política de responsabilidade social, apesar de que a incorporação desse modelo ao conceito de RSE seja objeto de diferentes interpretações entre os pesquisadores, sabendo-se que existem autores que revisitam e discutem o assunto sob pontos de vistas diferenciados.

Na obra de Bowen (1953) que introduziu no domínio das ciências de gestão o conceito de responsabilidade social das empresas (RSE) com o seu livro intitulado “*Social Responsibilities of the Businessman*”, este recomendava aos homens de negócios que se comprometessem socialmente além das habituais obrigações legais. Esta noção espalhou-se na literatura anglo-saxônica sob diversas denominações conhecidas atualmente também como *Business Ethics*, *Corporate Social Responsibility*, *Corporate Citizenship*.

O Instituto Ethos (2011), por sua vez no Brasil, considera a responsabilidade social empresarial (RSE) como uma forma de conduzir os negócios que torna a empresa parceira e corresponsável pelo desenvolvimento social, onde a organização socialmente responsável seria aquela que possui a capacidade de ouvir os interesses das diferentes partes (acionistas, funcionários, prestadores de serviço, fornecedores, consumidores, comunidade, governo e meio ambiente) e consegue incorporá-los ao planejamento de suas atividades, buscando atender às demandas de todos, não apenas dos acionistas ou proprietários (<http://www.ethos.org.br/>).

Concomitante a esta prerrogativa, Melo Neto e Froes (2001) identificam três níveis nos objetivos de responsabilidade social das empresas:

- 1- Os grupos de interesse (*stakeholders*) internos e externos;
- 2- O meio ambiente físico das empresas;
- 3- O bem estar das comunidades.

Diante destas contribuições que se possa ter com a RSE, este estudo está focalizado nas práticas relacionadas às comunidades. Para avaliar a importância das ações filantrópicas nas políticas sociais das empresas, o texto apresenta os resultados de uma consulta realizada nos *websites* de quarentas empresas francesas cotadas na bolsa *Euronext* de Paris e que fazem parte do índice CAC40 e de outras quarentas empresas brasileiras que têm cotações na bolsa de valores de São Paulo (Bovespa).

Portanto, o artigo está organizado em três seções, sendo que a primeira trata do referencial teórico. A seguinte seção descreve a metodologia da pesquisa e apresenta a lista das empresas investigadas do lado francês e do lado brasileiro. E na última e terceira seção, os resultados são apresentados sob a análise das práticas filantrópicas das empresas.

## 2 - REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 - INCORPORAÇÃO DAS AÇÕES FILANTRÓPICAS NA RESPONSABILIDADE SOCIAL DAS EMPRESAS

Dos diversos conceitos de RSE existe uma tendência em se confundir filantropia e responsabilidade social e, na tentativa de esclarecer essa questão, recorrem-se as ideias de Oded Grajew (2011), Diretor Presidente do Instituto Ethos como por exemplo.

Para o mesmo, a filantropia consiste apenas em ações sociais externas da empresa tendo como beneficiária imediata a comunidade e aplicada de uma forma não sistemática (conselhos comunitários; organizações não governamentais; associações comunitárias; etc.).

Por sua vez, a responsabilidade social é uma ampliação da filantropia, estando



focada na cadeia de negócios da empresa e incluindo preocupações com acionistas; funcionários; prestadores de serviço; fornecedores; consumidores; comunidade; governo e meio ambiente e, cujas demandas e necessidades, a empresa deve buscar atender e incorporar em seus negócios.

Sabe-se que existe uma grande diferença entre as ações de responsabilidade social e as ações filantrópicas, também conhecidas como ‘mecenato’ para Melo Neto e Froes (2001) cujos mesmos afirmam que a responsabilidade social está diretamente relacionada com a promoção da cidadania e com a autossustentabilidade das comunidades, enquanto que a filantropia se baseia em ações assistencialistas que visam contribuir para a sobrevivência de grupos sociais desfavorecidos.

Sendo assim, para Laville (2009), a responsabilidade social não é um tipo de mecenato, ou seja, esta ideia que consiste em dizer que se uma empresa quer fazer o bem, é preferível que se dedique a um setor o mais afastado possível de sua atividade cotidiana. Um exemplo é a fundação francesa Total que para o meio ambiente investiu durante anos em ações à proteção da biodiversidade vegetal em vez de financiar a busca de soluções mais sustentáveis para a exploração de seus polos petrolíferos ou no desenvolvimento de energias alternativas e renováveis.

Através do sistema de fundações, as ações filantrópicas nos Estados Unidos são frequentes, sendo que estas oferecem contribuições sociais totalmente desconectadas das atividades econômicas de uma organização. Por sua vez na Europa, a ideia predominante é que a filantropia não pertence ao campo da RSE (Capron e Quairel 2010).

Neste discurso, Lépineux et al (2010:29) consideram que a filantropia se diferencia devido o fato de que na Europa a questão social pertence à esfera pública, enquanto que nos Estados Unidos, o contexto da fundação foi e é atualmente, uma questão privada.

Diante desses contrapontos, ao se debater princípios éticos neste contexto, o primeiro referencial quanto a este *status* na sociedade foi originário da ética cristã que apareceu desde as primeiras décadas do século XX quando se predominou na Europa a visão de que o poder público tem por missão e obrigação fornecer uma proteção social para a população.

Nesta perspectiva, a sociedade americana, ao contrário, apresenta o discurso de que a mesma é fundada sobre um misto de fé religiosa e de individualismo democrático selado sobre um pacto fundador cuja função de proteção permanece na esfera privada, religiosa ou civil, fora do campo de competência do poder público ou da lei (Lépineux et al 2010:92).

Seguindo esta contextualização dos autores, pode-se trazer para a discussão que,

- O fundamento da responsabilidade social na empresa americana está na vontade em assumir seus deveres para evitar colocar o Estado na obrigação de tratar questões sociais pelos quais ele não tem legitimidade e capacidade;

- O fundamento da responsabilidade social na empresa europeia, ao contrário, é a

criação de mecanismos de regulação pública ao nível da nação com a intenção de tornar socialmente aceitável as externalidades negativas do progresso econômico.

Nos Estados Unidos esta visão conservadora sobre a não aceitação das políticas sociais se ilustrou durante o primeiro debate entre Mitt Romney e Barack Obama nas eleições presidenciais de 2012. Foi uma oportunidade para o candidato republicano criticar o programa de distribuição de títulos alimentares, *Food Stamps*, que permitia aos mais de 46 milhões de americanos em situação de pobreza receber em média 133 dólares por mês para comprar alimentação.

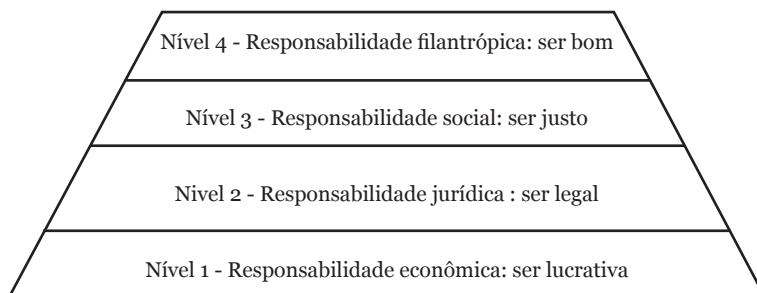
Segundo Huet (2012), os conservadores sempre detestaram este programa por duas razões, sendo que por um lado este dá poder a uma autoridade pública em detrimento das estruturas privadas (igrejas, associações filantrópicas) e por outro lado, este contradiz a visão dos mesmos sobre um mundo fundado na ética individual de responsabilidade.

Um relatório da American Law Institute (1992:80-82) constata que,

Mesmo que os lucros das empresas e os ganhos dos acionistas não forem melhores, as mesmas podem ser consideradas éticas e se envolverem em filantropia. Esta observação sugere que as decisões empresariais não são feitas com base em considerações éticas, mesmo quando isso não aumentaria lucros ou ganho dos acionistas. Tal comportamento não é apenas necessário, mas desejável. A ausência de obrigação legal em cumprir os princípios éticos não significa que os tomadores de decisão das empresas não estão sujeitos às mesmas considerações éticas como outros membros da organização.

Por sua vez, na perspectiva anglo-saxônica, Carroll (2000) colocou a responsabilidade filantrópica no nível mais alto das responsabilidades empresariais conforme Figura 1 a seguir.

**Figura 1 - A pirâmide das responsabilidades**



Fonte: adaptado de Carroll (1979).

Neste debate, os pesquisadores brasileiros parecem compartilhar do mesmo pon-

to de vista dos pesquisadores europeus que consideram que a filantropia não deve ser incluída no conceito de responsabilidade social.

Corroborando, Funcia Lemme (2010) afirma que a sustentabilidade corporativa não deve ser confundida com ações ambientais ou sociais isoladas conduzidas por empresas. Muitas vezes tais ações acontecem por intermédio de organizações separadas da estrutura principal, como fundações de propósitos específicos.

Sabe-se, no entanto, que todas essas iniciativas têm mérito e importância na construção de um mundo melhor, mas associá-las à sustentabilidade corporativa representa um erro conceitual importante, pois para tornar uma empresa sustentável, suas práticas devem estar necessariamente alinhadas às suas orientações estratégicas, fazendo destas o seu “*core business*”.

Diante disto, o foco da RSE se insere nos grupos de *stakeholders* conforme afirmam Melo Neto e Froes (2001) que adotam também o pensamento europeano. Enquanto as ações de filantropia se restringem ao âmbito de doações aos grupos ou entidades, segundo estes autores, as ações de RSE necessitam de um processo de planejamento, organização e avaliação.

Portanto, os fundamentos da responsabilidade social são de natureza estratégica com objetivo de agregar um valor para a empresa, enquanto ao contrário, as ações de filantropia estão baseadas unicamente em uma visão de assistencialismo e de caridade (Pontes 2011).

Sob esse entendimento estratégico, o critério essencial para nortear a escolha de investir em responsabilidade social não tem somente como causalidade a existência dos problemas sociais, mesmo sabendo que esta traz oportunidade de geração de valor compartilhado, ou seja, benefício relevante para a sociedade e valioso, sobretudo, para a imagem da empresa.

Atualmente uma empresa é pressionada em abordar centenas de questões sociais, mas apenas algumas destas trazem oportunidade real em fazer diferença do ponto de vista da sociedade ou auferir alguma vantagem competitiva à organização (Porter e Kramer 2006).

Dessa forma, Donalson *et* Preston (1995) fazem a distinção entre três tipos de representação de RSE, sendo estas a perspectiva descritiva, a perspectiva normativa e a perspectiva instrumental.

- A perspectiva descritiva indica que os gerentes integram a responsabilidade social aos modos de gestão de maneira natural e espontânea;
- A perspectiva instrumental qualificada como “orientada *business*” (Capron e Quairel 2010) trata das consequências das ações, considerando a RSE como uma prática que permite uma empresa desenvolver uma estratégia eficaz a nível econômico e financeiro, com a garantia de obter uma vantagem competitiva no mercado;
- A visão normativa é fundada na conscientização e onde a empresa tem obriga-

ções morais e de respeito para com os seus grupos de interesse. A organização se coloca como devedora da sociedade e por isso, a mesma considera em seu planejamento estratégico, as expectativas de alguns grupos de interesse ou de comunidades locais que tenham relação com suas atividades.

Neste contexto, observa-se que as ações de responsabilidade social de natureza normativa ou até mesmo descritiva, por exemplo, se estendem a toda a cadeia de negócios de uma empresa e aos seus grupos de interesse (*stakeholders*) implicados ou afetados, direta ou indiretamente pelas suas atividades, enquanto que as ações de filantropia, com uma visão instrumental, se restringem a realizar contribuições a grupos ou entidades, visando apenas sua imagem competitiva no mercado (Melo Neto e Froes 2001).

Contudo, a fronteira entre as duas noções, RSE e filantropia, não é fácil delimitar, pois existem ações não ligadas a estratégia de uma empresa e que podem oferecer um impacto positivo sobre a imagem da mesma. Isso pode acontecer, por exemplo, quando uma empresa assume uma responsabilidade em favor de uma comunidade.

## 2.2 - MOTIVOS DAS AÇÕES FILANTRÓPICAS SURGIREM A PARTIR DA CRIAÇÃO DE FUNDAÇÕES

### 2.2.1 - AS FUNDAÇÕES CRIADAS PELOS BILIONÁRIOS

Draperi (2011) indica que a filantropia nos Estados Unidos está ligada a existência das fundações criadas pelos bilionários, que são instituições cuja ambição é constituir uma alternativa às políticas sociais do Estado com a realização de ações caritativas, contudo, a crítica desta prática é que a mesma se conjuga com a economia mais capitalista e desigual.

Para o autor, as fundações necessitam dos ricos e dos líderes das grandes empresas que praticam a filantropia, associando esta a uma identidade de guerreiros, buscando a maximização dos lucros para a conquista dos mercados, bem como a uma identidade de salvadores com a preocupação e compaixão para com a pobreza.

Segundo L'Hèrminier (2012), a filantropia americana tem um papel de contra poder, sendo a intenção real de contornar o Estado para tratar diretamente com as comunidades locais.

Em dezembro de 2012, com a vontade de seguir as iniciativas caritativas do fundador da Microsoft, Bill Gates, o jovem bilionário Mark Elliot Zuckerberg, criador da rede social “Facebook,” divulgou sua decisão em oferecer 18 milhões das ações de sua empresa em favor de uma organização de caridade americana. A fundação comunitária da Silicon Valley, que se preocupa com as questões da educação e da saúde recebeu como doação do mesmo o valor de aproximadamente 500 milhões de dólares (<http://www.lesechos.fr>, 19/12/2012).

Por sua vez, no Brasil, com o incremento de novos milionários e bilionários, o cenário do investimento social privado passa por uma transformação, havendo a multiplicação de fundações e institutos de origem familiar que, conforme Palhano (2012), começam a ganhar terreno em um segmento há pouco tempo dominado por organizações ligadas ao segmento empresarial.

A filantropia é muitas vezes de natureza familiar e se o número das grandes fortunas cresce a nível mundial, uma das causas é o dinamismo dos países emergentes. Nos países do BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), se constata uma profissionalização na ação social das famílias com tradição filantrópica. Um exemplo no Brasil é o Instituto Alana que tem como os principais mantenedores os irmãos Ana Lúcia e Alfredo Egydio Villela, principais acionistas da *holding* Itaú S/A. A missão do instituto é a defesa do bem estar da criança.

Este universo surge devido ao aumento do investimento social familiar que acontece mesmo com a falta de estímulo tributário nas doações filantrópicas, ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos. Segundo Rosseti do GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas), tal situação é semelhante ao que aconteceu há cem anos no país norte americano quando foram criadas as grandes fundações de origem familiar que atuam até os dias atuais como a Ford, a Rockfeller e a W.K Kellogg (Palhano 2012).

## 2.2.2 - AS FUNDAÇÕES E A FISCALIZAÇÃO

Uma visão crítica da implementação das fundações é o fato de que as mesmas permitem as organizações de fortalecerem sua imagem social ao mesmo tempo em que reduzem a sua carga tributária.

Segundo Henry (2012), os olhares cada vez mais críticos têm sido lançados a Bill Gates, por exemplo, não apenas pelas manobras da Microsoft para reduzir a sua carga tributária, mas também, pelos benefícios fiscais da qual é alvo sua fundação.

A fama cuidadosamente cultivada por Gates vem sendo arranhada por acusações de que a fundação é boa, sobretudo, para o mesmo, que pode alocar para longe do fisco, um dinheiro que de outra forma estaria nos cofres públicos. Ao digitar “*Bill Gates Foundation Tax Shelter*”, que significa abrigo antitaxas, vários *links* se abrem. Muitas pessoas que estão na *internet* perguntam por que Gates, ao em vez de falar de filantropia, não paga simplesmente a carga justa de impostos que deve.

Em julho, uma organização independente, a *Tax Justice Network*, publicou um estudo onde foi estimado que os multibilionários mantenham somente em paraísos fiscais, uma quantia entre 21 a 32 trilhões de dólares como operações financeiras (Henry 2012)

Grandes empresas como Apple, Microsoft e Google foram objetos de reportagens

negativas sobre a forma de como lidam com os impostos em um período onde as taxas de desemprego nos países desenvolvidos têm batido recordes. E a necessidade dos cidadãos? Como fica?

### 2.3 - O GRAU DE IMPLICAÇÃO DAS EMPRESAS COM A FILANTROPIA E A VISÃO RENOVADA DA MESMA

A condição mínima para que as práticas de mecenato efetuadas numa fundação possam ser incluídas como política de RSE é que estas sejam focalizadas em áreas bem determinadas e que não sejam limitadas em ações pontuais no decorrer de um determinado tempo.

Melo Nelo e Froes (2001) apontam que a responsabilidade social exige periodicidade; métodos; sistematização e principalmente, gerenciamento efetivo por parte das “empresas cidadãs”, enquanto que as ações filantrópicas precisam de planejamento; organização; monitoramento e avaliação.

No entanto, é importante ressaltar que ações filantrópicas podem ser demandas da comunidade em virtude de necessidades básicas não atendidas pelo poder público como saúde e educação. No Brasil, esta visão ainda é muito presente, o que traduz práticas assistencialistas e paternalistas tão comuns na cultura brasileira (Peliano 2000).

Uma pesquisa do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) realizada em 2006 indicou que 69% das empresas realizam de caráter voluntário ações sociais para atendimento da comunidade nas áreas de saúde, educação, alimentação, assistência social e esporte, dentre outras.

Se as empresas não se implicam no processo de criação de projetos sociais permanentes, este comportamento pode ser percebido como falta de responsabilidade. Muitas delas participam tão somente com a preocupação de preencher uma lacuna tida como obrigação, também conhecida como “*doing one's duty*”, ou seja, cumprindo o dever, quando a cooperação organizacional se limita a fazer apenas doações sem ligação com o desenvolvimento de um projeto (Boehm 2012).

Percebe-se que a falta da associação direta dos gestores de uma empresa é incoerente com a vontade de controlar a boa utilização dos recursos. Na maioria das vezes estes investimentos estão mais presentes na doação de coisas concretas que implicados na organização em um processo de tomada de decisão que dependa de contatos pessoais entre os membros de uma comunidade. Esse processo envolve a dimensão de responsabilidade que pode ser de natureza social, intelectual e emocional.

Neste sentido, empresas socialmente responsáveis não são aquelas que fazem uma doação, mas aquelas que criam propostas com as comunidades, que para Cuevas (2011), estas devem, mesmo assim, evoluir, passando de um comportamento assistencialista a filantrópico onde terão um simples papel de observadoras ou mesmo de organizadoras

dos programas.

Segundo Hartman (2011), o escopo tradicional da filantropia não produziu resultados capazes de dar uma verdadeira esperança a sociedade. A redução da pobreza necessita da criação de valor compartilhado ao desenvolvimento de soluções não dependentes de subsídios privados ou públicos. É preciso de imaginação moral e postura ética. A doação deve ser eficaz. Ao lugar de se comprometer em ações onde os pobres são simples consumidores de prestações, é preciso conceber, a nível local, relações de parcerias focadas em projetos cooperativos de produção, de geração de renda e de emprego. A redução da pobreza não necessita de investimentos públicos substanciais em áreas como assistência, educação, saúde?

Além da noção de responsabilidade moral que implica socialmente os empresários que cumprem seus deveres em favor das comunidades, estes estão localizados no enfoque filantrópico cuja relação é unilateral do tipo “*top down*”, ou seja, de cima para baixo.

Esta implicação social deve ser uma relação de parceria caracterizada pelo intercâmbio, a dependência e a busca de um benefício mútuo (Carrol 1999) se apresentando como uma visão renovada da filantropia que coloca as empresas no centro de uma rede, onde estas aparecem em interações reais com as comunidades locais.

Para tanto, os projetos sociais podem ser focados sobre diferentes tipos de contribuições (Pereira 2011):

- elaboração de atividades produtivas baseadas sobre a economia solidária (criação de associações e cooperativas) a fim de gerar rendas e empregos;
- contribuição nas áreas de educação, saúde, infraestrutura para melhorar as condições de vida local e compensar as carências dos serviços públicos;
- realizações de ações que favoreçam o desenvolvimento individual e ou coletivo, aperfeiçoando a capacidade de liderança ou de ações de inclusão social da população carente a partir de projetos educativos, culturais ou artísticos, susceptíveis de modificar os comportamentos humanos.

Em particular, Faber (2011: 149) estima que a dimensão cultural deve ser integrada nos componentes de desenvolvimento sustentável,

“Os processos das grandes empresas são extremamente eficazes para alterar ou modificar os tecidos econômicos locais, e assim, eles têm um impacto importante sobre as estruturas sociais e culturais das comunidades onde as organizações atuam”.

## 2.4 - AS JUSTIFICAÇÕES DA FILANTROPIA

### 2.4.1 - A RESPONSABILIDADE SOCIAL GENÉRICA

As questões sociais genéricas não estão diretamente ligadas as atividades da empresa, onde Barbieri (2002) apresenta que o desenvolvimento sustentável nasce como uma nova maneira de perceber soluções de problemas globais que não se resumam apenas na degradação do ambiente físico e biológico, mas que incorporam dimensões sociais, políticas e culturais como a pobreza e a exclusão social.

Ao contrário do seu sentido na língua anglo-americana onde a palavra “social” integra todas as ações ao nível da sociedade, o termo social na língua francesa é percebido correntemente em um sentido mais restritivo e limitado nas questões das remunerações e das condições de trabalho dos funcionários e, por isso, o mesmo aparece na literatura por diversas vezes com a palavra “societária”, a fim de caracterizar as iniciativas que se referem as questões sociais genéricas.

Com relação as práticas de RSE que têm como objetivo a busca pela satisfação de todos os públicos da empresa, Capron e Quairel (2010) questionam se é possível afirmar que o interesse geral de uma sociedade é a soma dos interesses de cada grupo ligado as empresas.

Na realidade, esta categoria de responsabilidade “societária” ultrapassa o nível das preocupações dos grupos de interesse e neste sentido, com uma perspectiva mais ampla, a mesma aborda a questão da oportunidade das empresas em realizarem práticas de natureza filantrópica.

### 2.4.2 - A PROSPERIDADE DAS EMPRESAS DEPENDE DO PROGRESSO SOCIAL

Mesmo Porter e Kramer (2002) que defendem a responsabilidade social em uma visão utilitarista reconhecem que a prosperidade das empresas depende do progresso social, onde as mesmas devem ser ou estar bem sucedidas e, para isto, estas precisam de sociedades saudáveis. Educação, assistência médica e igualdade de oportunidades são fundamentais para o desenvolvimento da força produtiva.

De acordo com a OCDE (2001), a RSE supõe uma adequação eficaz entre as empresas e o corpo social na qual operam e, esta adequação marca uma dependência mútua entre ambas as esferas. Um setor da empresa não saberá prosperar se em seu corpo social exista uma operação feita de forma debilitada, sabendo-se que um setor da empresa que esteja debilitado vai prejudicar o bem estar geral.

A interdependência entre a prosperidade das empresas e o ambiente social necessita da coordenação das práticas das diversas instituições públicas e privadas a fim de melhorar o bem estar geral de uma população, onde



“...a economia precisa ser inclusiva bem como os investimentos públicos e privados, as regras, as instituições, as tecnologias e os programas devem estar voltados para o atendimento das necessidades e direitos de todos os seres humanos, sem o qual não será possível construir ambientes sociais para nenhuma atividade produtiva. A economia deve promover o desenvolvimento entre os capitais financeiro, humano, social e natural” (Instituto Ethos 2011).

Corinne Gendron (2008) considera a responsabilidade social numa perspectiva semelhante ao do Instituto Ethos, onde a autora estima que a empresa não possa mais se confinar em uma estreita missão econômica, sendo que, para sua legitimidade, a mesma deva participar dos debates sobre as questões sociais, provando que sua missão ultrapassa seus interesses particulares para então abraçar de um jeito mais amplo o destino das sociedades.

Isto quer dizer contribuir com qualidade na construção de uma sociedade melhor que é o que constitui a essência da responsabilidade social, ou seja, em poucas palavras, uma empresa socialmente responsável é aquela que traz uma contribuição positiva à sociedade e é capaz de demonstrar isso.

Além do discurso sobre o desenvolvimento sustentável, tema em via de banalização, esta visão tem uma explicação bem específica para mostrar as preocupações sociais das empresas, sendo que estas provêm das graves deficiências das políticas públicas nas áreas da saúde e da educação como é sabido.

Jefferson Souza, consultor em Responsabilidade Social da Petrobras, declarou em uma entrevista feita na sede no Rio de Janeiro em 2007, que a política de inclusão social que parte do governo não funciona e que nesta condição são as empresas que devem se preocupar com a questão (Magalhães Drouvot 2010). Bem, se a política de inclusão social do governo não funciona será o setor privado que dará conta dos programas de inclusão social?

#### 2.4.3 - UM NOVO CONTRATO SOCIAL

Desde a Teoria do Contrato Social de Jean Jacques Rousseau (1762), a empresa tem, implícita ou explicitamente, estabelecida com a sociedade, um contrato que a obriga a conduzir a sua atividade equilibradamente à persecução de seus objetivos e de seus valores sociais para com a comunidade em que está inserida. (Marques e Teixeira 2008)

Lépineux (2006: 316) emprega a expressão de “novo contrato social” para redefinir os respectivos papéis dos atores econômicos e sociais, indicando que o mesmo trata de uma transformação dos modos de relacionamento que os atores mantêm entre eles e mais largamente, de uma nova forma de intercâmbio entre a sociedade e cada um de nós.

Ainda segundo o autor, o contrato social em vigor na sociedade se cristaliza no

tempo, contudo, o mesmo não é imutável e pode se modificar sob a pressão dos constrangimentos externos e das expectativas internas que se manifestam durante a aparição de algumas fases críticas da evolução histórica.

Constata-se que o contrato social mudou porque as expectativas da sociedade em relação as empresas são mais fortes e que as demandas são precisas e mais importantes, sendo estas formuladas por grupos sociais melhores e organizados (Lépineux 2010: 70).

Para Melo Neto e Froes (2001), a responsabilidade social pode ser vista neste ponto como um compromisso da empresa em relação a sociedade e a humanidade em geral. É uma forma de prestação de contas do seu desempenho baseada na apropriação e no uso de recursos que originalmente não lhe pertencem e, como indicada anteriormente, nesta percepção, a responsabilidade social é baseada em uma preocupação ética, uma obrigação moral com o sentimento de que a empresa é devedora para com a sociedade.

Segundo Ashley (2003), que compartilha desta visão, ser socialmente responsável é um compromisso que uma organização deve ter com a sociedade ou alguma comunidade de um modo amplo. A autora afirma que uma organização deve não somente assumir obrigações de caráter moral além das estabelecidas em lei, mesmo que estas estejam ou não diretamente vinculadas as suas atividades, ou seja, a empresa deve procurar contribuir para o desenvolvimento sustentável dos povos.

#### 2.4.5 - A FILANTROPIA NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO

D’Humières (2010) sem negar a existência da pobreza nos países desenvolvidos, considera, sobretudo, a dimensão social do desenvolvimento sustentável a partir das disparidades sociais existentes entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos em respeito ao grau de pobreza e de desigualdade, principalmente, no acesso a saúde e a educação.

O futuro do mundo é a responsabilidade de todos, em particular das grandes empresas, “*the world is our business*”, ou seja, o mundo é nosso negócio, tendo como consequência a interdependência dos fenômenos que ligam as micro e a macroeconomia.

“A mundialização coloca em perigo um conjunto de valores sociais e como ator principal desta evolução planetária, a empresa multinacional deve se comprometer e assumir suas responsabilidades a fim de regular sua ação, em particular para se implicar na questão do bem comum próprio a cada comunidade com uma participação em diversos “micro contratos sociais” (Lépineux et al 2010).

Nesta mesma perspectiva, Faber (2011: 149) indica que a emergência dos mercados quase planetários envolvendo o capital; o trabalho; os bens e serviços colocam em questão sua finalidade e suas modalidades. A conquista de um sentido social para a economia é global e isto necessita de uma modificação das práticas de produção e de consumo para que a humanidade possa preservar a si mesma. Sabe-se que sem uma visão

social compartilhada, a mundialização que entrega o capitalismo é e não será mais do que uma nova barbárie.

As empresas internacionalizadas são pressionadas pelos diversos grupos de interesse, como os acionistas, os clientes, a sociedade civil em geral para que adotem um conjunto de práticas éticas e de responsabilidade social. Tais pressões podem ser de ordens formais ou informais, sociais ou normativas, contudo, o movimento não é unicamente no sentido das pressões institucionais sobre as empresas, sendo que no sentido inverso, estas também querem se diferenciar e se legitimar dentro de uma visão de mundo que todos querem socialmente compartilhar (Capron e Quairel, 2010).

“Uma das motivações para a inserção do conceito de sustentabilidade corporativa na gestão das empresas é a intensificação do processo de globalização da economia nas últimas décadas. Na busca da internacionalização, as empresas devem se submeter as demandas sociais por parte de *stakeholders* de diferentes países e culturas” (Funcia Lemme 2010).

### 3 - METODOLOGIA

Para realização deste artigo foram consultados os *websites* de quarenta empresas francesas cotadas na bolsa de valores de Paris (as empresas do CAC40) e de quarenta empresas brasileiras que têm cotações na bolsa de valores de São Paulo (Bovespa).

O sistema de Cotação Assistido em Contínuo (CAC) foi criado em 31 de dezembro de 1988 pela Companhia dos Agentes de Câmbio. O índice CAC 40 é determinado a partir das cotações de quarenta ações cotadas de forma contínua no primeiro mercado Euronext Paris. Estas empresas, representativas de diferentes atividades, ilustram a tendência global da economia das grandes empresas francesas.

A fim de manter sua representatividade econômica, a composição do CAC é revista regularmente por um comitê de peritos e cada uma das quarenta empresas tem seu índice ponderado em função do valor de seus títulos no mercado. O quadro 1 a seguir apresenta as empresas que fazem parte do índice CAC 40 (NYSE Euronext, Paris) com indicação do setor de atividade e do peso no índice em 21/09/2011.

**Tabela 1: Empresas CAC 40 (NYSE Euronext, Paris)**

<b>Empresas</b>	<b>Setor</b>	<b>Peso no índice</b>
Total	Petrolífero	13,95
Sanofi	Farmácia	11,01
BNP Paribas	Banco	5,17
LVMH	Luxo	4,76

Air Liquide	Gás industrial	4,61
Danone	Alimentação	4,59
GDF Suez	Energia	4,45
France Télécom	Telecomunicação	3,9
Schneider Electric	Material elétrico	3,44
L'Oréal	Cosméticos	3,35
AXA	Seguro	3,27
Vivendi	Telecomunicação	3,26
Vinci	Construção civil	2,58
Pernod-Ricard	Bebidas alcoólicas	2,24
Unibail-Rodamco	Imobiliário	2,15
Arcelor-Mittal	Aço	2,1
Saint-Gobain	Materiais de construção	2,04
Société Générale	Banco	2,02
Essilor	Ótica	1,87
Carrefour	Distribuição	1,78
EADS	Aeronáutica	1,72
PPR	Luxo	1,47
Michelin	Pneumático	1,43
Technip	Engenharia petroleira	1,23
Legrand	Eletricidade	0,95
Renault	Automóvel	0,91
EDF	Energia	0,9
Safran	Aeronáutica	0,9
Lafarge	Cimento	0,87
Alstom	Transporte energia	0,85
Publicis	Propaganda	0,83
Vallourec	Tubos	0,81
Bouygues	Construção civil	0,8
Crédit Agricole	Banco	0,77
Cap Gemini	Serviços informáticos	0,66
Veolia	Serviços coletivos	0,52
Accor	Hotéis	0,5
Alcatel-Lucent	Telecomunicações	0,5
ST Microelectronics	Semicondutores	0,5
Peugeot	Automóvel	0,34

Fonte: [http://fr.wikipedia.org/wiki/CAC\\_40](http://fr.wikipedia.org/wiki/CAC_40) (2011)

Todos os *sites* têm janelas, ou seja, rubricas ligadas as ações de responsabilidade

social. Diversos títulos aparecem sendo os mais frequentes *Corporate social responsibility* (Publicis, Sanofi, EADS, Pernod Ricard), *Corporate citizenships* (EDF), *Social responsibility* (Vivendi), *Corporate responsibility* (Axa, Arcelor), “*Our responsibility*” (Air Liquide).

Outro grupo de empresas descrevem suas práticas sociais e ambientais a partir da expressão sustentabilidade como *Sustainable development* (Renault, Vallourec, Lafarge, Legrand, Accor, ST Microeletronic, Alcatel), *Sustainable enterprise* (Essilor), *Sustainability* (Schneider Electric, Unibail).

Na realização da pesquisa do lado brasileiro, a identificação do material foi realizada a partir da consulta das *websites* de quarentas empresas que têm cotações na bolsa de valores de São Paulo (Bovespa). O critério de seleção foi baseado na intenção de diversificar a amostra, aparecendo na lista, empresas do tipo “*Business to Business*” (B to B), “*Business to Consumer*” (B to C) e empresas de serviço.

O Índice Bovespa (Ibovespa) é o mais importante indicador de desempenho médio das cotações das ações negociadas na bolsa de valores de São Paulo. Trata-se da formação de uma carteira de investimentos, retratando a movimentação dos principais papéis negociados, representando o comportamento médio dos preços e o perfil das negociações observadas nos pregões (Ibovespa 2012).

O mesmo que acontece com as empresas francesas representativas do CAC 40, as brasileiras têm em suas *websites*, rubricas relacionadas ao tema de responsabilidade social ou de desenvolvimento sustentável. O título mais frequente é a palavra “sustentabilidade” que aparece em 17 *sites* e as outras expressões empregadas são “Responsabilidade socioambiental” (Bradesco, Pão de Açúcar, Embraer, All América Latina), “Meio ambiente e Sociedade” (Gerdau, Petrobras), “Valores ambientais e sociais” (Ambev), “Nossas causas” (Itaú Unibanco), “Sociedade” (Natura). A seguir, o Quadro 2 indica a lista das quarenta empresas que foram selecionadas para a análise desta pesquisa.

**Quadro 2: Lista das 40 empresas cotadas na Ibovespa**

<b>Empresas</b>	<b>Setor</b>	<b>Segmento</b>
Petrobras	Petróleo, gás, biocombustíveis	Refino e exploração
Vale	Materiais básicos	Minerais metálicos
Itaú Unibanco	Financeiro	Bancos
Ambev	Bebidas	Cervejas refrigerantes
Bradesco	Financeiro	Bancos
BRF Foods	Alimentação	Carnes e derivados
Cemig	Utilidade pública	Energia elétrica
OGX	Petróleo, gás, biocombustíveis	Exploração refino
Gerdau	Materiais básicos	Siderurgia

Brasil Telecom	Telecomunicações	Telefonia
Cielo	Financeiro	Serviços financeiros
CRC AS	Construção, transporte	Exploração de rodovias
JBS	Alimentação	Carnes e derivados
CSN nacional	Materiais básicos	Siderurgia
Redecard	Financeiro	Serviços financeiros
Fibra	Agroindústria	Polpa e papéis
Pão de Açúcar	Comércio	Distribuição
BR Malls	Financeiro	Exploração de imóveis
TIM	Telecomunicações	Telefonia
Votorantim	Agroindústria	Polpa e papéis
Lojas Renner	Comércio	Tecidos, calçados
Natura	Produto de uso pessoal	Cosméticos
CIA Hering	Têxtil	Vestuário
Embraer	Aeronaves	Aeronaves
Usiminas	Materiais básicos	Siderurgia
PDG Realt	Construção	Construção civil
Cyrela	Construção, transporte	Construção civil
Lojas Americanas	Comércio	Produtos diversos
Hypermarca	Produtos diversos	Distribuição
Marfrig	Alimentação	Carnes e derivados
TAM	Transportes aéreos	Transportes aéreos
MRV	Construção, transporte	Construção civil
All Amer Lat	Construção, transporte	Transporte ferroviário
Braskem	Materiais básicos	Petroquímicos
Cosan	Agroindústria	Etanol e açúcar
Banco do Brasil	Financeiro	Bancos
Souza Cruz	Agroindústria	Tabaco
Klabin	Agroindústria	Polpa e papéis
Light	Utilidade pública	Energia elétrica
Eletrobrás	Utilidade pública	Energia elétrica

Fonte: [www.bmfbovespa.com.br](http://www.bmfbovespa.com.br), 2012.

Nesta lista das 40, 18 estão catalogadas na lista do Índice de Sustentabilidade Empresarial (ISE) da BM&F Bovespa que agrupa as empresas reconhecidas para desenvolver projetos em sustentabilidade. Este *site* tem como objetivo divulgar as boas práticas corporativas para os investidores e demais públicos.

Para analisar o conteúdo das informações publicadas nos *websites*, uma análise de conteúdo foi praticada a fim de caracterizar as mensagens. Este método consiste em

identificar o conteúdo dos textos e agrupar palavras, ou seja, transformar um texto narrativo em categorias usadas para identificar palavras chaves ou frases chaves que caracterizem as dimensões do tópico estudado (Weber 1998).

## 4 - APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA

### 4.1 - AS VISÕES E PRÁTICAS FILANTRÓPICAS DAS EMPRESAS FRANCESAS

Para Ecoto (2011), a lógica do “lucro antes de tudo” encontrou seus limites com o movimento da RSE. Muitas empresas, sobretudo as ocidentais, sem negar a lógica do ganho financeiro, adotam alguns aspectos da política do presente (*gift*). Cada vez mais se constata uma aproximação de duas concepções antagônicas, sendo uma a do lucro e outra a da filantropia.

Na França, uma lei de 1990, instituiu o estatuto de “fundação de empresa”, onde os recursos são alimentados pelas doações da organização, dos empregados e pelos subsídios do Estado e das coletividades territoriais.

Esta pesquisa confirma que na França existe uma aproximação com as duas concepções da RSE, a visão instrumental e a visão normativa (Donalson e Preston 1995). 72,5% das empresas do CAC40 dispõem de fundações e a criação destas aconteceu, sobretudo, a partir dos anos 2000: L’Oréal em 1998; Renault e ST Microelectronic em 2001; Vinci em 2002; EADS e Veolia em 2004; Safran em 2005; Société Générale em 2006; Arcelor Mittal e Essilor em 2007; Accor e Air liquide em 2008; Bouygues nos setores da construção civil em 2008 e do imobiliário em 2009; BNP e GDF Suez em 2010; Technip em 2011. A France Télécom, além da Fundação Orange, tem mais 13 fundações criadas pelas filiais locais.

Conforme L’Hèrminier (2012), na França, nos últimos dez anos, com a implantação de uma legislação mais flexível e a influência anglo-saxônica, o número de fundações cresceu para 60%. A partir dos anos 2000, muitas fundações nasceram de grandes empresas francesas, sobretudo, ilustrando o fato de que, com a globalização e a cotação das principais multinacionais na bolsa de Nova York, aconteceu um progresso de harmonização das práticas filantrópicas. Apesar da criação das fundações serem originalmente mais uma tradição dos Estados Unidos do que da Europa, percebe-se que as multinacionais francesas atualmente adotaram o modelo filantrópico norte americano.

Essa constatação vem de encontro ao conceito de isomorfismo da teoria neoinstitucional apresentada por DiMaggio e Powell (1983), onde se percebe um processo que obriga de certa forma uma empresa a se parecer com outras e que enfrentam as mesmas condições do ambiente.

No contexto desta pesquisa, dois tipos de isomorfismo podem explicar esta tendência:

- O isomorfismo mimético, onde uma organização adota os procedimentos e práticas anteriormente desenvolvidas em outras organizações e;

- O isomorfismo normativo, quando uma organização é pressionada a adotar as normas, regras e códigos de comportamento definidos pela profissão ou instituições representativas.

No nível das políticas de responsabilidade social, o isomorfismo normativo é percebido quando as empresas fazem uso dos indicadores estabelecidos em conformidade com as normas do “*Global Report Initiative*” ou com a adesão ao Pacto Global das Nações Unidas que tem dez princípios gerais a respeitar, sendo dentre alguns, os direitos humanos; as normas de trabalho; o meio ambiente; a luta contra a corrupção, etc.

Pode-se destacar sob esta perspectiva, a expressão “*mécénat*” como dito anteriormente que é usada por algumas empresas a fim de caracterizar as suas ações filantrópicas. O banco BNP, por exemplo, define sua política de “*mécénat*” como um apoio financeiro, humano ou material no exercício de atividades que apresentem um interesse geral. É um compromisso sem obrigação, de longo prazo e livre de impactos sobre suas atividades, pois segue um projeto feito em conjunto com a comunidade do entorno.

As práticas de RSE podem acontecer dentro ou fora do negócio da empresa. No universo estudado, 24 delas (65%) praticam ações ligadas as suas atividades como a Danone com a produção do leite no Senegal; a Schneider com programas sociais de eletrificação; a Axa, Société Générale, Crédit Agricole com microcrédito; a Lafarge e Bouygues com habitações sociais; o Carrefour com mercearias sociais na Grécia.

Contudo, as políticas de RSE que não têm nenhuma ligação com as operações produtivas das empresas são também muito frequentes. Isso acontece em 28 empresas, ou seja, 70% do universo analisado.

Sendo assim, se constatou na pesquisa que há um grande número de empresas que pratica ao mesmo tempo ações ligadas as suas atividades como também ações sem ligações alguma com o seu negócio. Nesta categoria podem ser citadas, por exemplo, as empresas Accor ; Danone ; L’Oréal ; Axa ; Carrefour ; Lafarge ; Alstom ; Publicis ; Société Générale ; Crédit Agricole ; Technip ; Vallourec.

Para ilustrar melhor as orientações seguidas pelas multinacionais francesas em filantropia, diversas declarações podem ser encontradas nos *websites*, tais como:

-Bouygues (construção civil): há quase 20 anos, o grupo Bouygues participa do desenvolvimento econômico e social das regiões onde está implantado, seja com iniciativas econômicas, seja com atividades de solidariedade ou ações de mecenato. A fundação da empresa Bouygues Construção, Terra Plural, tem por objetivo oferecer um apoio financeiro para projetos em parceria com colaboradores, a fim de favorecer o acesso a saúde, a educação e a inserção de populações com dificuldades, seja na França ou a nível internacional.

-Suez: Atua como empresa solidária nas áreas da energia e do meio ambiente, ou



seja, busca favorecer o acesso de todos a energia e a água. Em quaisquer países onde está presente, o grupo se preocupa particularmente com populações mais carentes e pratica relações confiáveis de parceira com as ONGs e as associações.

-AXA (Seguro): nossa abordagem quanto a filantropia expressa o nosso compromisso com a cidadania corporativa responsável pela sociedade em que nossos clientes, funcionários e acionistas trabalham e vivem.

- EADS (Aeronáutica): estamos comprometidos com as comunidades onde trabalhamos e damos educação aos jovens, acreditando que o bem estar geral é para nosso benefício mútuo.

-Renault: (Automóvel): grandes empresas não podem se concentrar apenas no desempenho econômico sem prestar atenção ao que está acontecendo ao seu redor. É nossa responsabilidade de nos envolvermos na vida social e societária dos países onde temos negócios.

Apesar de alguns países como a França serem desenvolvidos, as dificuldades sociais são ainda importantes como desemprego e exclusão social em uma parte da população. Percebe-se que as empresas multinacionais originárias adotam políticas de responsabilidades sociais que compreendem, sobretudo, comunidades localizadas em países em desenvolvimento como África e América latina. Nos Estados Unidos, difamadores criticam a grande proporção dos financiamentos da Fundação Bill Gates com destinação internacional em detrimento das ações de proximidade, ou seja, o que poderia ser feito no próprio país (L'Hèrminier 2012).

Uma resposta para este tipo de orientação geográfica pode ser ligada as estratégias das multinacionais que cada vez mais priorizam os países emergentes como vetor de desenvolvimento dos negócios.

Outra justificativa das ações sociais das empresas nos países em desenvolvimento é a falta de capacidade de governança das elites políticas. No caso do Brasil, segundo Melo Neto e Froes (2001), o conceito de sustentabilidade deve garantir a redução da exclusão social provocada pela pobreza e desigualdade.

Diante da incompetência dos governos, independente das esferas públicas, na busca de soluções inovadoras para os problemas sociais, os empresários, mais confiantes de suas capacidades de decisão e ação, acabam chamando para eles mesmos o exercício da responsabilidade social.

#### 4.2 - AS FUNDAÇÕES E INSTITUTOS DAS EMPRESAS BRASILEIRAS

Na amostra das 40 empresas brasileiras, a metade destas apresenta um relatório anual de sustentabilidade conforme aos critérios do “*Global Report Initiative*” como Vale; Cemig; Light; JBS; Marfrig; Redecard; Pão de Açúcar; TIM; Votorantim Papel Ce-

lulose; Klabin; Lojas Renner; Natura; Usiminas; Braskem; Banco do Brasil; Bradesco; Cosan; Souza Cruz; Eletrobrás.

Em geral, os projetos implementados para tratar de questões sociais genéricas não estão diretamente ligados as atividades da empresa e são destinados as suas fundações ou institutos criados por elas mesmas para cumprir estas finalidades, que neste estudo, 23 destas (57,7%) se mostram voltadas para suas organizações sem fins lucrativos valendo-se do benefício de incentivos, como, por exemplo, da Lei Federal Rouanet de incentivos na cultura ou do Fundo da Infância e Adolescência (FIA).

Apesar da data de criação de algumas instituições ser antiga como, por exemplo, Fundação Herman Hering, em 1935 e Fundação Banco do Brasil, em 1975, a maior parte delas foi criada somente a partir do ano 2000 como Instituto Souza Cruz em 2000; Instituto Embraer em 2001; Instituto Votorantim em 2002; Instituto Lojas Renner em 2008; Instituto JBS em 2009 e Instituto Natura em 2010. A criação recente de fundações dentre as grandes empresas brasileiras é similar aos resultados encontrados nesta pesquisa quanto ao nível da amostra dos grandes grupos franceses.

Para descrever as orientações de filantropia de diversos grandes grupos brasileiros, os *websites* selecionados apresentam as seguintes declarações:

- A JBS (Carnes e derivados): Fornecemos suporte financeiro para algumas instituições de caridade e apoiamos eventos locais no entorno de nossas fábricas como doação de alimentos e projetos de educação.

- Grupo Pão de Açúcar (Distribuição): A empresa posiciona-se como parceiro da comunidade local para o desenvolvimento de ações e campanhas que contribuam no fortalecimento da vida comunitária, minimizando as carências sociais e as necessidades que ainda não foram supridas em sua totalidade pelas políticas públicas.

- Instituto Votorantim (Polpa e papéis): Nossa missão é fazer da vida comunitária um ambiente propício para o desenvolvimento social na busca da geração de valor compartilhada para a empresa e a sociedade. O instituto trabalha de forma articulada com uma rede de parceiros em diferentes ações com engajamento destes na articulação com as lideranças locais; qualificação de ONGs; fomento das cadeias produtivas e, apoio aos conselhos comunitários; órgãos de representação das comunidades e do poder público, tendo estes três últimos, o financiamento de projetos sociais.

#### 4.3 - O VOLUNTÁRIO

Nesta perspectiva, os empregados de uma empresa podem ser convidados a participarem das ações de voluntariado patronizadas por ela. As propostas aos funcionários em se comprometerem nas ações sociais de tipo “mecenato solidário”, muitas vezes em parceira com associações têm duplo objetivo, sendo primeiro o fortalecimento da repu-

tação organizacional bem como, agir positivamente sobre as motivações dos assalariados que podem por suas competências, participar na realização de projetos de desenvolvimento local (Lépineux 2010).

Este “mecenato de competência” é baseado na forte aplicação de colaboradores em uma causa de interesse geral como, por exemplo, na Gerdau onde 9.5 mil colaboradores atuaram como voluntários em diversos projetos sociais.

“A adesão dos funcionários é fundamental na construção de um modelo de empresa verdadeiramente sustentável” (Almeida 2009).

Na América do Norte, o grupo Gerdau colabora com a United Way, criada em 1876, que apoia projetos sociais que beneficiam comunidades de 42 países, principalmente, nas áreas de saúde; educação e geração de rendas. United Way é uma das maiores instituições de filantropia do mundo por meio de recursos ou de horas de voluntariado. Para cada dólar doado pelos colaboradores, a Gerdau investe o mesmo valor para atender demandas das comunidades nas áreas próximas as usinas da empresa.

Nesta pesquisa, 6 % das empresas francesas indicam realizar ações de voluntariado. Apesar de que a proporção das que têm esta prática ser maior que na amostra do lado brasileiro, os resultados confirmam uma política frequente no país que busca mobilizar os funcionários nas ações de solidariedade.

Por exemplo, o grupo Cyrela organiza um dia de ação voluntária em São Paulo; Rio de Janeiro; Porto Alegre com o objetivo de renovar as escolas estaduais e as Lojas Renner concedem aos voluntários uma disponibilização de 4 horas/mês na realização de projetos no nível de uma comunidade.

#### 4.4 - OS TIPOS DE AÇÕES FILANTRÓPICAS PRATICADOS PELAS EMPRESAS DO CAC40 E DA IBOVESPA

Com alguns indicadores, o Quadro 3 mostra a seguir a frequência das práticas de filantropia das empresas do CAC40 e das empresas da Ibovespa.

**Quadro 3: As frequências dos tipos de ações filantrópicas**

As práticas	Empresas no CAC 40 (França)		Empresas na Ibovespa (Brasil)	
	Nº de empresas	Porcentagem	Nº de empresas	Porcentagem
Filantropia	29	72,50%	30	75%
Fundação	28	70%	23	57,50%
Voluntária	24	60%	19	47,5%
Em favor de comunidade	27	67,50%	32	80%

Em favor de público em precariedade	21	52,50%	20	50%
Ações culturais	16	40%	31	77,5%
Doações diversas	5	12,50%	12	30%

Fonte: elaborado pelos autores (2012).

As empresas francesas e brasileiras investigadas que praticam a filantropia indicam que as porcentagens mais altas, apesar das controvérsias acadêmicas, acontecem em um processo de institucionalização no nível internacional. Surge uma convergência crescente das iniciativas privadas e públicas bem como, uma evolução dos valores sociais que reforça as relações entre as empresas e as comunidades (Gond e Igalens 2014).

Neste contexto, as empresas, na busca de legitimação, desenvolvem diversos programas de ações planejadas de longo prazo, com uma visão renovada da filantropia que vai além das ações caritativas pontuais. Dessa forma, no quadro acima percebe-se que a prática menos usada pelas empresas é relativa as doações diversas.

## 5 - CONCLUSÃO

Apesar de existir na França uma tradição de mecenato discreto nas grandes empresas familiares (Laville 2009), as ações filantrópicas fazem mais parte da tradição americana. As ações filantrópicas nos Estados Unidos representam 2,1% do PIB que em comparação à França que participa tão somente com 0,1 % (L'Hèrminier 2012).

Na Europa, a ideia que predomina é que a filantropia não pertence ao campo da responsabilidade social das empresas, pois estas oferecem contribuições sociais do tipo assistencialista e caritativa totalmente desconectada das atividades econômicas da organização.

Contudo, existe uma evolução na filantropia com situações diferenciadas, onde as relações reais das empresas com as comunidades deixaram de ser fracas e, nas relações de cooperação de longo prazo as empresas têm uma participação mais ativa na formulação e na implementação dos projetos sociais locais (Greewood 2001).

Segundo L'Hèrminier (2012), a forma moderna de filantropia se situa na ação e não mais na assistência. Esta nova visão implica numa relação de diálogo e de reciprocidade entre as empresas e as comunidades, necessitando da participação destas em um desenvolvimento local baseado sobre os três setores (governo; ONGs e empresas). A mesma se aproxima das fronteiras entre o setor lucrativo e não lucrativo com a aplicação de métodos de gestão do setor privado nas organizações sociais.

As opções sociais selecionadas ilustram os valores e aspirações dos executivos e funcionários de cada empresa, explicitando as motivações em contribuir com o bem cole-

tivo, tendo como base a premissa das falhas do governo em provê-lo.

As ações se apresentam como uma prestação de “serviços em favor da sociedade” uma vez que, segundo Maignan e Ralston (2002), estas auxiliam na resolução de problemas sociais e, desenvolvem processos democráticos e participativos junto às organizações sem fins lucrativos e comunidades.

Estas opções sociais também incorporam dimensões sociopolíticas que, anteriormente, não eram reconhecidas como relevantes às preocupações “de mercado” (Baron 2001), aparecendo desta forma, uma reconfiguração das fronteiras da empresa na sociedade ao expandir sua atuação na esfera pública e assumir espaços antes ocupados por outros atores sociais.

Este artigo constatou também uma tendência à criação de fundações nas grandes empresas francesas e brasileiras, sobretudo a partir dos anos 2000. Isso ilustra o fato que, com a globalização e a cotação das principais multinacionais na bolsa de Nova York, houve um processo de harmonização das práticas filantrópicas, com a difusão do modelo filantrópico norte-americano atual, tanto na França quanto no Brasil.

- Almeida, F. (2009). **Experiências empresariais em sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Editora Campus, Elsevier.
- AMERICAN LAW INSTITUTE (1992), **Principles of corporate governance: Analysis and recommendations**. Philadelphia.
- Ashley, P. A. (2003). Ética e responsabilidade social nos negócios. São Paulo: Saraiva.
- Barbieri, J.C., (2004), **Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos**. São Paulo:Saraiva.
- Boehm, A., (2005), “The participation of business in community decision making”. V. 44. N.2. Business and Society: pp 144-177.
- Bowen, H.R., (1953-2012). **Social Responsibilities of the Businessman**. New York: Harper.
- Campos, T. L. C. (2002). “Administração de **Stakeholders**: uma questão ética ou estratégica”. Anais ENANPAP, Rio de Janeiro: setembro, p.1-15
- Capron, M.; Quairel-La Noizelée, F. (2010) **La responsabilité sociale d'entreprise**. Paris:Collection Pepères, La Découverte.
- Carrol, A. B. (1999) “Corporate social responsibility: *evolution of definitional construct*”. V.38, N. 3. Business and society, pp. 268-295.
- Cuevas, F., (2011) “Petit inventaire des pratiques RSE en Amérique latine hispanophone”. Capítulo 11. In : Barthe N., Rosé J.J. **Rse Entre Globalisation Et Développement Durable**. Bruxelles:De Boeck.
- D’Humieres, P., (2005) **Le développement durable**. Paris:Editions d’Organisation. Dictionario Petit Larousse (1965) Paris.
- DiMaggio, P.J., Powel, W.W. (1983) “The iron Cage Revisited: *Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*”. V.48. N.2. American Sociological Review, abril: p.147-160.
- Donalson T., Preston L.E. (1995) “The stakeholder theory of the corporation: *concepts, evidence and implications*”. V. 20. N.1. Academy of Management Review:p.65-91.
- Draperi, J.F., (2011) **L’Economie sociale et solidaire: une réponse à la crise?** Paris:Dunod.
- Ecoto, F., (2011) **“La globalisation et la RSE tous azimuts amèneront-elles les pays à plus de concurrence ou de coopération ? Un point de vue”**. In : Barthe N, Rosé J.J. **RSE, entre globalisation et développement durable**. Bruxelles : De Boeck, p. 109-119.
- Faber, E., (2011) **Chemin de traverse**. Paris:Albin Michel, p.85.
- Funcia Lemme, C., (2010) “O valor gerado pela sustentabilidade corporativa”. In: Zylbersztajn D.; Lins C. **Sustentabilidade e geração de valor, a transição para o século XXI**. Rio de Janeiro:Campus, Elvesier.

- Gendron, C. (2008) “La responsabilité sociale comme concept et comme objet: quelles pistes de renouvellement pour la gestion stratégique des ressources humaines”. In : **La Responsabilité sociale de l'entreprise**. Revue Internationale de psychosociologie, V..XIV. N. 33. Paris:Editions ESKA.
- Gond, J-P, Igalens, J., (2014) **La responsabilité sociale des entreprises**. 4<sup>o</sup> edição, Paris:Presses Universtaires de France, Que sais-je.
- Grajew, O. (2011). Instituto Ethos. Disponível em <http://www.ethos.gov.br>. Acessado em 2011.
- Greenwood, M. R., (2001) “Community as a stakeholder: focusing on corporate social and environmental reporting”. N.4. Journal of Corporate Citizenship: pp. 31-45.
- Hartman, L. P. (2011) **Perspectives in business ethics**. Mc Graw\_Hill International Edition.
- Hartman L., Werhane P., Moberg D., Kelley S., (2011), “*Une responsabilité des multinationales: réduire la pauvreté dans le monde*”, capítulo 12. In : Barthe N., Rosé J.J. **RSE entre globalisation et développement durable**. Bruxelles:De Boeck.
- Henry, J. (2012) “Tax Justice Network” .Disponível em <http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Private%20Banking%202012.pdf> Acessado em 2014.
- Huet, R., (2012) “**Mitt Romney contre le Président “Food Stamps”**”. Libération, 05/10/2012.
- IPEA, (2006) **Brasil, resultados finais, Pesquisa ação social das empresas**. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/asocial>. Acessado em 2014.
- Laville, E. (2009). A empresa verde. São Paulo : Ôte. Traduction de **L'entreprise verte: le développement durable change l'entreprise pour changer le monde**. Paris : Pearson Education France.
- Lepineux, F., Rose, J.J., Bonanni, C., Hudson, S. (2010) **La RSE, Théories et pratiques**. Paris:Dunod.
- L'Herminier, S., (2012) **L'espoir philanthropique**. Paris:Edição Lignes de repères.
- Magalhães Drouvot, C. (2010) **Le programme national brésilien de biodiesel, les facteurs clés de succès et le management coopératif : une solution pour développer les compétences et la participation des petits paysans ?** Thèse de doctorat en sciences de gestion, Cerag, UPMF, Grenoble, 26/04/2010.
- Maignan, I., Ralston, D. A, (2002) “Corporate social responsibility in Europe and the U.S.: *Insights from business' self-presentations*”. V. 33. Journal of International Business Studies: pp. 497-514.
- Marques, M., Teixeira, C., (2008) “A responsabilidade social das empresas e o desempenho organizacional”. V. VI. N.10. Revista de Estudos Politécnicos: p.149-164.
- Melo Neto, F. P., Froes, C. (2001) **Responsabilidade social e cidadania empresarial: a administração do terceiro setor**. Rio de Janeiro :Qualitymark.
- OCDE (2001) **Responsabilité des entreprises. Initiatives privées et objectifs publi-**

cs, Paris.

- Palhano, A.' (2012) "Fundações e institutos de origem **familiar se multiplicam no país**". Folha de São Paulo, p. mercado B9, 23 de outubro de 2012.
- Peliano, A. M. M. (coord), (2000) **A iniciativa privada e o espírito público: um retrato da ação social das empresas do sudeste brasileiro**. Brasília. Disponível em <http://www.ipea.gov.br>. Acessado em 2013.
- Pereira Silva, S. (2011) "A economia solidária na estratégia de erradicação da pobreza no Brasil: uma contribuição o debate". N. 47. Mercado do Trabalho, mai. 2011: p. 47-53.
- Pontes, E. C. R. (2011) **A responsabilidade social das empresas e a estratégia organizacional: análise de uma empresa na Amazônia**, Dissertação de mestrado em administração. , Belém: Unama.
- Porter, M. E., (1995) "The competitive advantage of the inner city". , N. 73. Havard Business Review: pp. 55-71.
- Porter, M., Kramer, P. M., (2006) "Strategy and society: *the link between competitive advantage and corporate social responsibility*". V. 84. N. 12. Havard Business Review: pp. 78-92.
- Porter, M., Kramer, P.M., (2002) "The competitive advantage of corporate philanthropy". V. 80. N.12. Havard Business Review: pp. 56-68.
- Weber, R. P., (1988) **Basic Content Analysis**, Sage University Paper Series on Quantitative Applications in the Social Sciences, Beverly Hills, CA and London: series n° 07-049, Sage.



# LEGADOS DEL MOMENTO SOCIALISTA EN CHILE: UNA MIRADA AL SINDICALISMO EN LOS GOBIER- NOS DE LAGOS Y BACHELET (2000 - 2010)

DASTEN JULIÁN VEJAR

## RESUMEN

En este artículo pretendemos referirnos a la centralidad que va asumiendo la conformación de una cultura sindical-laboral, de parte de los trabajadores, como actores activos de “lo público”, de sus avances y retrocesos en materia de ampliación de los espacios de negociación y participación política. en un contexto en que plantea contradicciones al abrirse a un esquema global del trabajo vinculado simbióticamente a la politización de las relaciones laborales e industriales, y donde la clase trabajadora se encuentra caracterizada por una alta permeabilidad a los proyectos de las elites políticas y a los partidos políticos oficialistas, sumado a una identificación corporativa con el proyecto empresarial.

## PALABRAS CLAVES

Sindicatos; Política Laboral; partidos políticos; relaciones laborales.

# LEGACIES OF THE SOCIALIST MOMENT IN CHILE: A LOOK AT UNIONISM IN THE GOVERNMENTS OF LAGOS AND BACHELET (2000 - 2010)

## ABSTRACT:

In this article we refer to the centrality that is assuming the formation of a union-labor culture, as active actors in “the public sphere”, its advances and setbacks in extending the negotiation spaces and political participation. This situation occurs in a context that raises open contradictions to a global scheme of work, linked symbiotically to the politicization of labor and industrial relations, and where the working class is characterized by a high permeability to projects of political elites and the ruling political parties, added to a workers identification with the business project.

## KEYWORDS

Trade Unions, Labor Policy, Political Parties, Labor Relations

## SOBRE O AUTOR

DASTEN JULIÁN VEJAR

Sociólogo. Doctor en Sociología del Trabajo. Académico e Investigador Universidad Católica de Temuco. Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología y Ciencias Políticas.

Contato: dasten@gmail.com.

## SUBMETIDO EM:

Outubro de 2013

## APROVADO EM:

Dezembro de 2014

En un anterior artículo nos hemos interrogado por la descomposición del proyecto unitario al interior de la Central Unitaria de Trabajadores, a partir de la emergencia de nuevos liderazgos sindicales, la generación de las centrales ideológicas y nuevas tácticas del sindicalismo, orientado hacia el *movimientismo* y el conflicto social (Julián 2012a). Esta situación ha estado vinculada a la ruptura de los lazos corporativos entre sindicatos y gobierno en los últimos cuatro años y la reubicación del sindicato en el escenario social. Este debate lo resumimos en la dicotomía y la tensión interna entre las orientaciones estratégicas del sindicalismo que propenden a escindirse entre: la continuidad de un “sindicalismo autoritario-tradicional”, y la emergencia de un “sindicalismo movimientista” en Chile (Julián 2012a; 2014a).

Ambas orientaciones estratégicas parecen ser formas políticas de enfrentar y dar salida a lo que hemos llamado “el sindicalismo disciplinado” (Julián 2012b), en cuanto una serie de disposiciones institucionales y legales que restringen el ejercicio de la actividad sindical, maniatándolo a una serie de constricciones institucionales. Esta situación puede ser observada en el modelo de negociación colectiva (descentralizada), la fragilidad frente a la amenaza de prácticas anti-sindicales, la flexibilidad de los vínculos contractuales, las disposiciones respecto al reemplazo de trabajadores en huelga legal, etc., es decir, una serie de situaciones en las cuales se atenta directa o indirectamente en contra del fortalecimiento organizacional de los sindicatos y la libertad sindical, y que actualmente modelan un régimen de trabajo de carácter autoritario y disciplinario.

Este proceso ha sido realizado con la intervención de un aparato político que ha justificado y consolidado una situación de asimetría en las relaciones laborales, la cual habla de la continuidad del legado dictatorial (1973 – 1990), en el proceso de regreso a la democracia (1990). Por medio de la acción de los gobiernos de la Concertación<sup>1</sup> y del sistema político de partidos de conjunto, no se intervino y legisló en la materia, especialmente en temáticas como el fortalecimiento de la afiliación sindical y de la negociación colectiva.

De conjunto, podemos acordar que se consolidó una posición de *suspensión del actor sindical*, por medio de la coacción de una red dispositiva disciplinaria en el modelo de relaciones laborales (Julián 2012b), en donde emergen las tentativas de los actores sindicales a sobreponerse política y tácticamente a esta situación. Por ello, el sindicalismo requiere ser entendido como un sector que pretende aglutinar la convergencia de:

<sup>1</sup> La Concertación es una alianza y coalición de Partidos Políticos que se formó el año 1988, y que aglutinó a distintas fuerzas sociales y políticas que se encontraban en contra de la dictadura de Augusto Pinochet (Cuevas 2001). Luego de ganar el Plebiscito de 1988, la Concertación ganó las elecciones presidenciales de 1989, y gobernó Chile desde el año 1990 al año 2010.

- a) diversas tendencias que atraviesan el espacio sindical, subjetivadas por medio de una compleja *itinerancia* entre el inmovilismo y la movilización social,
- b) la institucionalización de la fragilidad y la precariedad laboral como forma de debilitamiento e imposibilidad de sostener lazos prolongados y estables en el empleo, y
- c) las tendencias a la degradación de las condiciones de trabajo, por medio de un acelerado proceso de precarización laboral y social, centrado en un modelo de crecimiento económico, ideológico y político de (re)producción social (Julián 2014b).

Con el objetivo de dar cuenta de la conformación de estos “marcos de suspensión” y las tentativas realizadas con miras a la convergencia de estos fenómenos en el espacio de la organización sindical, es que en este artículo ofrecemos una mirada crítica y analítica de estos fenómenos en relación con las políticas laborales desarrolladas e implementadas en la primera década del siglo XXI.

Para ello, primero, exponemos el núcleo teórico y metodológico de nuestro análisis de la acción sindical, centrándonos en la propuesta de la Escuela de Warwick y la Escuela de Jena, los cuales constituyen nuestros principales referentes para el análisis de la llamada “crisis del sindicalismo” en Chile (Zapata 2003). En la segunda parte nos enfocamos en la relación Estado y política laboral desde el legado en materia laboral de los gobiernos concertacionistas, especialmente en los últimos dos periodos (2000 – 2010), tomando como referencia una crítica a la interpretación de Aravena y Núñez (2011) de la “transición democrática” y Chile como experiencia de un “gobierno de izquierda”.

A continuación proponemos un análisis de las consecuencias de inclusión y simulacros de inclusión del sindicalismo, en el cumplimiento de su rol en materia de participación política, pública y en política laboral (Cook, 2011), lo cual constituye parte importante del “marco de suspensión” del actor sindical en la escena de las relaciones laborales. Finalmente cerramos con algunas conclusiones, en referencia a la actual situación en Chile y el regreso al gobierno de la Concertación, en una coalición de partidos (“Nueva Mayoría”) junto con el Partido Comunista, en el marco de nuevas tensiones para el modelo de suspensión y la emergencia de voces más críticas al interior del sindicalismo.

## 2 - ALGUNAS ORIENTACIONES TEÓRICAS. DESDE WARWICK A JENA

Considerando que los sindicatos y asociaciones juegan un papel significativo, como expresión institucionalizada de la representación de los intereses de los trabajadores en la sociedad, en el marco de lo que se entiende por las relaciones laborales, y que a

la vez estos constituyen “la síntesis de un punto focal de una compleja red de poder” (Hyman 1989: 37), es que el sindicato se vuelve un agente importante en las dinámicas distributivas y valorativas del trabajo, especialmente en contextos donde se combina la presencia de un sistema de relaciones laborales orientadas a la precarización del trabajo, con fenómenos como la desigualdad, la marginalidad y la desintegración social (Blanco y Julián 2014; Julián 2014a).

Es así como en estos contextos sociales los sindicatos debiesen jugar un rol clave en la mediación del conflicto social y la relación salarial capital/trabajo, en su incidencia creciente como sujeto/actor de políticas laborales (Ermida 2007; Dixon 2010; Rojas 2010), y especialmente como agente en la redistribución del ingreso, valorización del trabajo y de superación de la pobreza (Pizarro 2005; Ramos 2010).

En el caso de Chile, es posible constatar que pese a un conjunto de obstáculos institucionales y de prácticas empresariales que tratan de dinamitar el poder y constitución de los sindicatos - con miras a constituirse en actor en el mundo del trabajo y como sujeto en el campo político - estos logran movilizar una serie de intereses económicos, políticos e ideológicos de la clase trabajadora respecto a su propia actividad productiva, su posición y relación en/con la sociedad.

En esta línea de problematización, los estudios de orientación marxista sobre el rol de los sindicatos en las sociedades modernas, se han redefinido principalmente a partir de la década de los 90' con el objetivo de problematizar la nueva situación que el sindicalismo enfrentaba (a nivel internacional), en el marco de las transformaciones que se habían suscitado desde la reestructuración neoliberal y el nuevo espacio global, nacional y local en construcción (Moody 2001; Hyman 2006; Dörre, Holst y Nachtwey 2009).

Dentro de esta orientación destacaban los planteamientos de Richard Hyman como líder de la escuela de Warwick, en Inglaterra, en la década de los 80' y 90'. Para Hyman (1985; 1989; 1994; 2006) en el emergente escenario de relaciones laborales y cambios en la economía política - marcado principalmente por la “revolución neoliberal” de Margaret Thatcher (Harvey 2007: 55 - 63) en Gran Bretaña -, los cuatro elementos centrales que deben considerarse con el motivo de reconocer las nuevas características y dinamizadores del sindicalismo, así como la dicotomía entre los procesos de identificación colectiva e individualización en el trabajo son:

- 1) “*Lo que tienen que perder los trabajadores*”: respecto a la interdependencia en la relación de la explotación, la cual se caracteriza porque trabajadores y empleadores se encuentran intrínsecamente sujetos a una relación de cooperación y compromiso (Burawoy 1985), la cual involucra, más que “la pérdida de sus cadenas”, principalmente en referencia al sentido emancipatorio dado a esta alusión por el marxismo clásico (Marx y Engels 2000), más bien

la emergencia de una “nueva” relación de exclusión, privación y desafiación social a la cual se ve enfrentado el no-trabajador desde la situación del desempleo (Sen 2000; Kessler 2011) que involucra un nuevo carácter de la definición de este “compromiso”.

2) *La conciencia y la ideología*: este elemento se relaciona al carácter hegemónico del capital como relación social dominante, lo cual delimita la resistencia a la expansión de sí misma, y alimenta un proceso de violencia simbólica que consiste en la promoción de la imposibilidad para los/as trabajadores/as de poder imaginarse o dimensionarse como actores sociales en un proyecto alternativo de sociedad. Este proceso se encuentra directamente relacionado, por una parte, con la caída de los llamados “socialismos reales”, la descomposición de su proyecto de sociedad (Borón 2003) y el triunfo de la revolución neoliberal en la mundialización y globalización del capital; y por otra parte, la adaptabilidad a los patrones dominantes y la cristalización de conductas pasivas/normalizadas en el seno de la clase trabajadora a modo de (no) respuesta a las reformas laborales, lo cual reintroduce el debate acerca de la (no) “conciencia de clase” (Dubar 2002)

3) *El rol del sindicalismo como gestión del descontento*. El sindicalismo parece convertirse en un modelo controlado de negociación de relaciones relativamente estables en el lugar de trabajo. El sindicato fortalece los mecanismos de la subordinación formal del trabajo al capital (Marx 1971: 474 - 487) – más que constituir un centro neurálgico de la generación de estrategias de inversión simbólica (Bourdieu 1999; 2011) y, de negación/afirmación de las relaciones de producción capitalistas (Julián 2013a). A la vez constituye un canal legalmente reconocido de defensa de los intereses de los trabajadores, lo cual está estrechamente atado al papel de catalizador e interlocutor representativo de las demandas de los trabajadores ante el gobierno, los grupos empresariales, los partidos políticos y las organizaciones sociales.

4) *El rol del liderazgo*. Este factor como elemento central en el aprendizaje y la experiencia colectiva de los trabajadores, tanto al plano de sostener una lucha política (contra el gobierno, la generación de un amplio movimiento anticapitalista, su relación partidaria y/o en materia de reformas en materia de políticas laborales, etc.), como en la recomposición de estrategias de resistencia y control en el espacio de trabajo. El liderazgo sindical, a la vez, involucra en su actualidad el debilitamiento de su capacidad de movilizar a otros actores sociales, de ser un eje de concentración de protesta y propuestas políticas.

Si conectamos estos cuatro elementos a una realidad regional como la latinoamericana, en el mismo periodo de tiempo (década de los 80’ y 90’), nos

encontraremos con particularidades que pueden graficar el escenario general del sindicalismo, junto con el tránsito y el carácter de su “crisis” (Zapata 2003), con el objetivo de precisar un enfoque que de cuenta conceptualmente de la actualidad y “desafíos del sindicalismo” (Frías 2008).

La llamada “crisis del sindicalismo en América Latina” (Wachendorfer 1990; Zapata 2003), tuvo una amplia resonancia en la sociología del trabajo latinoamericana, y especialmente en la sociología de los sindicatos y las organizaciones de trabajadores. Esta crisis se extendió de forma diferenciada en cada país del continente (incluso podría ser discutida su *sincronización* e influencia en todos los países de la región), siendo caracterizada principalmente por bajas tasas de afiliación sindical, la tendencia a la inactividad de los sindicatos, el escaso crecimiento de la tasa de negociación colectiva, la fragmentación del mundo del trabajo e individualización de las relaciones laborales (Batsch 1990), a partir, principalmente, de los cambios en el mundo del trabajo, los nuevos encadenamientos globales y las tendencias a la flexibilización laboral<sup>2</sup>.

Todos estos hechos se vinculan a la disminución de la influencia social del sindicalismo en los debates de política pública – lo cual podría ser rebatible en casos particulares como el de Brasil y Argentina –, pero que en general dejaban al sindicato en un momento de “suspensión política” como actor en los modelos de relaciones laborales y políticas de seguridad social. El debilitamiento de su “poder estructural y asociativo” (Wright 2000), y su posición asimétrica en el marco institucional a comienzos de los años 90’, hacía reflexionar a investigadores como Achim Wachendorfer (1990) sobre “el futuro incierto” y difuso del sindicalismo latinoamericano.

Así es como a través de estos fenómenos, las fuerzas de sincronización sistémica de las políticas neoliberales en las sociedades latinoamericanas parecían sentar las bases del agotamiento del discurso y la práctica sindical. Sumado a lo anterior, se encontraba:

- a) La dificultad adaptativa de las organizaciones sindicales de dar respuestas satisfactorias a los retos planteados por el nuevo escenario de desregulación global del capital, tanto en la construcción de un nuevo internacionalismo (Munck 2003), como en las prácticas nacionales y locales;
- b) La heterogeneización de la clase trabajadora (Antúnes 2003), con los fenómenos de precarización y flexibilización laboral, y de cambios en la estructura ocupacional (Salinero 2006);
- c) los ajustes internos en las direcciones, la consolidación de liderazgos y de mecanismos de elección de sus representantes (Bersusán 2001), sentando una

<sup>2</sup> A ello también se podría sumar un debilitamiento de la base social real de los sindicatos; una reducción de la conflictividad laboral, en medio de la “renovación socialista” y la pérdida de la tradición de un sindicalismo clasista (Drake 1996).

profunda erosión de los elementos y relaciones que permitían hablar de un actor colectivo, de un sujeto social, como en las décadas anteriores.

Así se gestaron las condiciones de posibilidad para un debate acerca de esta “crisis” como un escenario que invitaba a redefinir las estrategias y tácticas de sindicalismo, es decir, a enfrentar sus desafíos. Las perspectivas y propuestas que afloraron principalmente – tanto de la sociología del trabajo como de los mismos sindicatos – fueron los rebrotes de las orientaciones corporativas en fases de “transición democrática”, en búsqueda de un soporte institucional y gubernamental para la resolución de la crisis.

En el caso de Chile, como desafío histórico para el movimiento de trabajadores, se encontraba planteada la tarea del cambio del modelo de relaciones laborales instaurado durante la dictadura militar (1973-1990). Este modelo combinaba la generación de un límite objetivo y de diversas políticas en materia sindical (desde el prohibicionismo a la represión), con una arquitectura institucional disciplinaria y disuasiva de la acción de los/as trabajadores/as (Salinero 2006; Julián 2012b).

Este proceso involucró una re-organización y defensa de los intereses de los trabajadores a través de la figura debilitada y descentralizada del sindicato, la negociación colectiva y la huelga legal, lo que en definitiva involucraría, a mediano plazo, una reformulación táctica que consistió principalmente en la *adaptabilidad* de la relación entre los partidos políticos y el sindicalismo en búsqueda de una reforma política en materia laboral (Julián 2014).

A partir de lo anterior, podemos decir que en referencia a las cuatro interrogantes planteadas por Hyman como condiciones reflexivas de la actualidad del sindicalismo en el análisis de la tradición marxista, el sindicalismo chileno, en primer lugar, se encuentra atravesado por:

- a) un modelo disciplinar de mercado (Gill 1995) que refuerza el modelo de cooperación y coerción en el trabajo (Julián 2012b; Julián 2014b). Una lógica de “disciplinamiento total”, en una matriz de (re)producción marcada por la precarización social y la comodificación de la vida (Hoehn 2009; Blanco y Julián 2014). Las cadenas del trabajador(a) han sido extendidas *más-allá* del espacio de trabajo y se han solidificado (en el imaginario social) como formas cristalizadas de estructurar la acción, colocando al desempleo como una forma de desafiliación social sin resguardos y protección; y
- b) fenómenos de debilitamiento interno, fracturas y divisiones, los cuales son fenómenos propios de las organizaciones que se descomponen al reproducirse en un contexto de fragilidad y vulnerabilidad estructural, y con la dificultad de no allanarse a procesos de democratización que posibiliten la apertura de los canales de participación y la acción de sus (no) miembros.



Esta situación – que parece ser un callejón sin salida a la hora de enfrentar “los desafíos sindicales” – nos obliga a incorporar otra herramienta analítica, como lo es la propuesta por la escuela de Jena y el enfoque de “Power Resources” (Dörre, Holst y Nachtwey 2009; Dörre y Schmalz 2013). Este enfoque constituye un acercamiento al estudio de los sindicatos y las organizaciones de trabajadores, a través de la reformulación y ampliación de las propuestas de autores como Erik Olin Wrigth (2000) y Beverly Silver (2003), con la respectiva definición de cuatro dimensiones del ejercicio de su poder: (a) el *poder estructural*, como el lugar que ocupan los trabajadores en referencia al conjunto de la estructura productiva; (b) el *poder institucional*, de acuerdo con el carácter de las relaciones legales y el conjunto de instituciones que está encargado de hacer cumplir las disposiciones normativas referentes al empleo y el trabajo; (c) el *poder comunicacional*, entendido como la capacidad de constituir una voz significativa y un referente de influencia colectiva en la matriz de la opinión pública; y el (d) *poder organizacional*, como la capacidad de cohesión interna de las organizaciones sindicales, de interrelaciones y gestión de sus experiencias, tanto en actividades y prácticas reivindicativas, como en tareas de formación y planificación.

La articulación de estas cuatro formas de poder puede ser considerada un marco de referencia para identificar la posición de los sindicatos en los espacios de decisión pública y su capacidad de influir en las sociedades modernas. Por ello es que el sindicato, en estas cuatro dimensiones, sostiene una relación particular con el Estado y con el campo político, lo cual resulta de profunda importancia para entender el caso de Chile, donde la *adaptabilidad corporativa* será la tendencia y estrategia del sindicalismo en el período post-dictatorial (Julián 2013a; 2014a).

### 3 - LA CONCERTACIÓN DE LAGOS Y BACHELET (2000 - 2010) ¿UN GOBIERNO DE IZQUIERDA?

El proyecto neoliberal de “modernización” y reestructuración productiva, liberalización económica, la privatización de las empresas estatales, los servicios sociales, los recursos naturales y la seguridad social, tuvo sus bases históricas en la configuración de un escenario relacionado con las transformaciones sociopolíticas en el continente y a nivel global, con la crisis del modelo de acumulación dominante (Munck, 2003). Esta transformación implicó en el caso de la “sociedad latinoamericana”, la derrota de gobiernos de corte frente popular en la década de los 70’ y 80’, los cuales representaban un cambio económico/social a las condiciones de la propiedad sobre los medios de producción, regulación al sector privado, democratización y de políticas de bienestar

social (Vitale 1998; Del Pozo 2001)<sup>3</sup>.

De esta nueva constelación en América Latina es que se produjo la imposición e introducción de las políticas neoliberales en la región de parte de gobiernos afines a los objetivos de las instituciones patrocinadoras de estas políticas (principalmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional), por medio del terror de Estado de parte de dictaduras militares – en la década de los 80’ –, y por medio de gobiernos democráticamente electos en los 90’, como causa-efecto de estrategia de restitución del poder político y económico de las clases empresariales en el continente (Harvey 2007).

En el caso de Chile, se consolidó “un nuevo escenario en el mundo del trabajo, caracterizado por la flexibilización laboral y precarización, fenómenos que en su despliegue, forman el panorama de prácticas que se instalan como pilares de la génesis de una nueva dinámica de acumulación” (Julián 2012b: 111).

Los gobiernos de la Concertación (1990 – 2010), a grandes rasgos, exhibieron la continuidad de la estructura disciplinaria del sistema de relaciones laborales en Chile (Julián 2012b; Julián 2014b). Este diagnóstico coincide con la percepción de Aravena y Nuñez (2011: 118 – 119) al destacar que las consecuencias de las políticas laborales emprendidas durante veinte años de Concertación<sup>4</sup>, “paralelamente a la modernización económica y productiva de las últimas dos décadas” ha significado para los trabajadores verse “inmersos en un marco de mayor flexibilidad y precariedad laboral”.

Luego de un análisis de las políticas laborales post-dictadura, ambos autores arrojan como conclusión que “los gobiernos de la concertación muestran luces y sombras en el ámbito laboral” (Aravena y Nuñez 2011: 129), lo cual es destacado con una “sutil” distinción entre los gobiernos de presidencia demócrata cristiano en la década del 90’ (Patricio Aylwin y Eduardo Frei), y los gobiernos de presidentes socialistas (Ricardo Lagos y Michelle Bachelet) en la primera década del siglo XXI.

Principalmente por medio de esta *distinción* los autores estarían de acuerdo con que la política laboral de los gobiernos de la concertación conllevaría “elementos positivos” en materia de “la reforma a la justicia laboral, la disminución legal de la jornada de trabajo, el seguro de cesantía, las mayores posibilidades de sindicalización, el aumento de la capacidad fiscalizadora de la Dirección del Trabajo, entre otras” (Aravena & Nuñez 2011: 129). Estas medidas serían atribuidas a las últimas dos administraciones de la Concertación, es decir, a los gobiernos socialistas.

3 Así se configuró una nueva estrategia y definición del rol del Estado en los países periféricos del capitalismo. Estos gobiernos sintetizaban un conjunto de políticas que representaban un ‘ataque’ a los intereses de los inversores-propietarios capitalistas en la región (extranjeros y en menor medida de las burguesías nacionales) al desarrollar una matriz populista-industrializadora, con un modelo de sustitución de importaciones (1930-1982) y la “internacionalización del mercado interno” (Guillén 2008).

4 El artículo de Aravena y Nuñez (2011) analiza de manera ilustrativa cuatro iniciativas en materia de políticas laborales: la reforma al Código del Trabajo, la creación del seguro de desempleo, el proyecto de reforma a la justicia laboral y previsional, y la ley de subcontratación de 2007.

Esta reflexión es contratada en las conclusiones del texto, al identificar las llamadas “tareas pendientes” (Aravena y Nuñez 2011: 129), tales como el “avanzar en un mayor nivel de equidad en el ámbito de las relaciones laborales, permitiendo a los trabajadores negociar en distintos niveles (a nivel de empresa, sectorialmente o a nivel inter empresa); es necesario eliminar la posibilidad que tiene el empleador de remplazar trabajadores en huelga; hay que adecuar e incorporar nuestra legislación laboral, en términos electivos, los convenios 87 y 98 de la OIT”, los cuales refieren a la libertad sindical y la protección del derecho a sindicalización (Convenio No. 87 de 1948), y los derechos de sindicación y negociación colectiva (Convenio No. 98 de 1949).

Si bien los “elementos positivos” mencionados por Aravena y Nuñez (2011) cobran cierta importancia en el sistema de relaciones laborales para el accionar sindical, a modo de generación de condiciones de bienestar de la clase trabajadora en general, es claro que a la vez las reformas mencionadas involucran y contienen su contra-tendencia, en lo que hemos llamado la “fuerza dispositiva disciplinaria de las relaciones laborales” (Julián 2012b: 114), la cual se caracteriza por “la configuración de nuevos espacios de sujeción, de acuerdo a una nueva tipología del trabajador, en base de requerimientos actitudinales por parte del proceso irruptivo de la metamorfosis del trabajo y las demandas del mercado de trabajo”,<sup>5</sup> los cuales promueven y modelan un comportamiento y una identificación con el trabajo guiada por la angustia, el miedo y la incertidumbre (Sennett 2006) y el la actitud de ser “empresario de sí mismo” (Boltanski y Chiapello 2002).

Cambiando el prisma de análisis, podemos considerar por otra parte, que las reformas generadas y analizadas en el texto suman elementos *facilitadores de la acción sindical* (especialmente en el tema “acceso a la información” o “reducción del número de trabajadores para la conformación de un sindicato”), sin embargo de conjunto estas no constituyen un marco de relaciones que garanticen o alienten directamente la sindicalización y la actividad sindical,<sup>6</sup> y más bien constituyen actos simbólicos de ajuste al modelo de relaciones laborales que dejan intacto su núcleo como sistema de administración legal burocrático, de vigilancia y castigo, y de valorización precaria del

5 Aquí mismo podemos hacer una contra-interpretación a la propuesta de Aravena y Nuñez (2011: 126 - 129) en el caso de la ley de subcontratación, la cual es vista como un mecanismo de regulación de una realidad emergente y masificada en el empleo, pero que a nuestro parecer genera las condiciones de sostenimiento y legalización de una relación de diferenciación selectiva, segregadora y de sobre-explotación de la fuerza de trabajo.

6 A manera de ejemplo podemos mencionar el caso de la ampliación de los fueros para los trabajadores involucrados en procesos de negociación colectiva. Esta ampliación que contempla 10 días antes de presentado el proyecto y 30 días después de firmado, no detiene las prácticas de persecución sindical, las materias de despido que pueden seguir siendo realizados convocando el artículo 161 del Código del Trabajo, el cual señala la posibilidad de causal de despido por “razones de la empresa”, es decir, un espacio de la legislación que permite la autonomía para ajustes disciplinarios a nivel de empresa, diluyendo entre las “razones de la empresa” proyectos de modernización y restructuración productiva, déficit en la productividad, y cambios a nivel de mercado. Esto va de la mano con la facilitación del ejercicio de modelos de castigo en regímenes hegemónico-despóticos de trabajo (Burawoy y Wright, 1990: 260).

trabajo (Julián 2014b)<sup>7</sup>.

En otro análisis en la materia, María Lorena Cook (2011: 59) realiza el ejercicio de revisar las tendencias y políticas contra-regresivas a las políticas neoliberales en el espacio laboral, a partir de la definición de 5 áreas en las cuales, “los cambios benefician potencialmente a los trabajadores y sindicatos... pueden ser evaluados” en: 1) política de salarios; 2) *enforcement* (cumplimiento y aplicación) de la legislación, 3) negociación colectiva; 4) diálogo social; y 5) densidad sindical”.

Al abordar el caso de Chile, Cook (2011) sostiene un distanciamiento del “nombrar” o identificar como “izquierda” el gobierno chileno ¿Por qué? La autora estima que,

“en lo que respecta a política laboral, el caso chileno parece indicar mas una continuidad con los gobiernos de la concertación, llevada por los demócratas cristianos en los 90’, más que una ruptura con sus políticas, como podría ser sugerido por un “giro a la izquierda” en el gobierno. Los presidentes socialistas expandieron la población objetivo de las políticas de programas sociales, incrementaron el salario mínimo, y pusieron más recursos en el cumplimiento y fiscalización de la ley laboral. Sin embargo no inyectaron un mayor balance en la relación entre trabajadores y empleadores, y no expandieron los recursos colectivos para los trabajadores” (Cook 2011: 61).

Esta afirmación parece involucrar un cuestionamiento y suponer una pregunta: ¿Es posible identificar a la concertación (en su *momento socialista*) como un “gobierno de izquierda”? En el caso de la propuesta de María Lorena Cook (2011) refiere a los gobiernos de izquierda como un foco de problematización desde la óptica de las políticas laborales y su eficiencia, reintroduciendo un lazo primordial en la definición de la izquierda: su cercanía, relación orgánica, electoral e ideológica con el bienestar de la clase trabajadora. De allí que en sus conclusiones (Cook 2011: 69), arrojan el resultado de que “en Chile, de todas formas, la agenda laboral permanece constreñida por el poderoso rol de los empleadores y de la oposición política, con una situación que persiste desde la transición”, lo cual nuevamente nos hace reflexionar sobre el “rol” del actor sindical en la cultura laboral chilena, y las posibilidades de introducir un nuevo modelo de relaciones laborales con mayor participación de los trabajadores en materia de política pública y social.

Por su parte, Aravena y Nuñez (2011: 117) destacan que

7 En esta dirección es muy clara la reforma al código del Trabajo referente a la jornada laboral. A partir del primero de enero de 2005 la jornada laboral pasó de las 48 horas semanales a las 45 horas semanales. Esta reducción involucra la cristalización de una de las relaciones de sobreexplotación del trabajador, ya que si bien disminuye el número de horario de trabajo, tan sólo constituye un ajuste con respecto a culturas laborales como la colombiana que en su legislación regulan una jornada de 44 horas semanales desde el año 1978, y no se acerca en nada a la jornada laboral venezolana y ecuatoriana de 40 horas semanales.

“durante los noventa el estado dejó de ver al sindicalismo como un aliado estratégico y en muchas decisiones de interés nacional ha prescindido de buscar acuerdos con dicho actor (aunque existan instancias formales que los incluyan)”.

Esta situación debe ser interpretada, no como un oportunismo crítico a un sector de la Concertación (identificable con los gobiernos de presidentes demócrata cristianos y por lo tanto con ese partido en particular), sino que más bien como el enmascaramiento de la continuidad de este sistema de “exclusión inclusiva” en su *momento socialista*, por medio del sostenimiento de un frágil modelo neo-corporativo de relaciones laborales durante la administración Lagos y Bachelet<sup>8</sup>.

En este *momento socialista*, el gobierno encontraba a un interlocutor como Arturo Martínez (militante socialista) en la presidencia – desde el año 2000 hasta el 2012 – de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la principal central sindical en Chile, con lo cual se sostuvo un circuito para dar continuidad a la hegemonía empresarial en materia de regulación y legislación laboral (Murillo 2001; Murillo y Schrank 2005; Piore y Schrank 2006)<sup>9</sup>, junto con un modelo de cooperación monopólica (Murillo 2000: 153), que invisibilizó a las demás fuerzas sindicales, e incluso pasó sobre los marcos y tratados internacionales – como los ya mencionados Convenios No. 87 y No. 98 – en la anulación de derechos fundamentales por los cuales fue reconvenida por la OIT en el año 2004 y 2008.

En general, la cultura de las relaciones laborales que el gobierno cristalizó tuvo este carácter de “exclusión inclusiva”, sosteniendo la hegemonía empresarial, la cual no deja de ver en el sindicato un enemigo de las bases de colaboración en el trabajo, y la acción de un sindicalismo disciplinado en su “inclusión”, el cual estuvo flanqueado por las tendencias de precarización del trabajo, una débil sindicalización y negociación, y la fragmentada composición de sus fuerzas y organizaciones (Julián 2014a). Esto puede graficarse en que para el año 2012, tan solo un 12,2% de la fuerza ocupada se encontraba sindicalizada, y solo un 14,6%, si se considera a los asalariados del sector privado,

8 El gesto práctico que simboliza esta fragilidad estructural de “exclusión inclusiva” estará dado por la negativa de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la central sindical más importante en términos de afiliación, historia y representación, de sumarse el año 2007 al Consejo Asesor Presidencial de Trabajo, Salario, Competitividad y Equidad Social, el cual constituía una propuesta socio-técnica del gobierno de Michelle Bachelet el año 2007, y en el cual el presidente de la multigremial señalaba en una entrevista que los trabajadores “No tenemos ningún interés en estar en cosas burocráticas. Creemos que este país está lleno de comisiones, de consejos y de cosas que no dan resultado, y al final el ministro de Hacienda termina resolviendo las cosas a su manera... Nosotros no queremos más circo, queremos soluciones. No queremos más comisiones o consejos y que se sigan estirando las cosas” (Clarín 21/08/2007).

9 A la vez la dualidad de la CUT, tanto en sus acusaciones de burocratización del debate laboral al gobierno, como en el reconocimiento del campo de fuerzas hegemónicamente empresarial, le lleva a tomar la decisión de iniciar una mesa paralela al consejo asesor presidencial, con el fin de sostener una negociación con la Cámara de Producción y Comercio (CPC), la cual agrupa a los mayores empresarios del país. Esta es y será la continuidad de la política neo-corporativa de la CUT durante las últimas décadas, y que finalmente impulsarán la salida de Arturo Martínez (PS) de la presidencia de la central en las elecciones de agosto de 2012 (Julián 2012a).

población de servicios y trabajadores/as por cuenta propia.

#### 4 - INCLUSIONES Y SIMULACROS DE PARTICIPACIÓN.

La estrategia de “inclusión” resulta ser un *simulacro* – de lo que se entendería por un modelo “corporativo clásico” (Westergaard 1977; Baccaro 2003) –, ya que en vez de asentarse en una base de negociación, autonomía y diálogo simétrica entre los actores de las relaciones industriales – los grupos empresariales, gubernamentales y sindicales –, esta “inclusión” se encuentra sujeta a un marco de relaciones laborales disciplinares que alientan la debilidad y fragilidad de la posición de negociación de los sindicatos.

Esta situación de “fragilidad institucional” puja como un factor importante para desincentivar la sindicalización y debilitar los lazos de cooperación y representación de los trabajadores. La “inclusión” cobra una formalidad burocratizada en mesas de negociación, mesas de trabajo, etc., instancias las cuales desgastan el escaso “capital social” del sindicalismo frente a sus asociados. Esta situación configura una pérdida de capacidad de representación y una falta de credibilidad en su eficiencia organizativa.

Desde este *simulacro* de corporativismo (clásico) promovido durante las dos primeras décadas del siglo XXI, se han consagrado las relaciones de valorización simbólica y material del trabajo, las cuales han estado caracterizados por un sistema de remuneraciones y salarios insuficientes, bordeando su límite estructural en la reproducción de la vida y la pauperización social, sumado a una alta desigualdad social y una alta concentración económica (Julián 2014b).

En medio del gobierno de Michelle Bachelet (2006 – 2010), y en contra tendencia a este *simulacro*, algunas acciones de parte de los trabajadores pusieron en jaque la política laboral, especialmente en materia de las condiciones de negociación colectiva y de huelga legal. Distintas experiencias resultaron entrar en el marco de la *ilegalidad*, pero con un reconocimiento de legitimidad desde el punto de vista de los trabajadores y de la opinión pública, en donde se cuestionaban las condiciones de precariedad laboral, de inequidad salarial, de persecución sindical, de *inefectividad* del código laboral (en materia de protección de los derechos laborales), y las deficiencias de las instituciones del Ministerio del trabajo como entes reguladores con el objetivo de velar por el cumplimiento de los marcos normativos y la legislación laboral. Esta situación se vio reflejada en materias como el daño previsional, el pago de cotizaciones previsionales, la jornada laboral, las prácticas antisindicales, etc.

Todo este núcleo de consignas, que podrían considerarse “económicas” (Hall 1977), constituyó un descentramiento de la acción reivindicativa en el espacio de trabajo, y re-dinamizó el debate político y recomposición del movimiento sindical, la cual tuvo su mayor expresión en los procesos de negociación colectiva en los sectores de la minería

del cobre, forestal y acuícola industrial (2006-2007), al ser estos los centros estratégicos del modelo exportador chileno, en medio de una coyuntura de alza de los precios de los *commodities* a nivel internacional. Pueden destacarse en este proceso 3 hitos:

1) *La huelga de trabajadores subcontratistas de CODELCO en 2007*: En 2007 los trabajadores subcontratistas de la empresa estatal CODELCO realizan una huelga que logra instalar un debate sobre el subcontrato bajo la consigna “igual trabajo, igual salario”, poniendo en cuestión la segmentación de la clase trabajadora y la precariedad de sus fuentes de empleo, así como los vínculos de subordinación y la insuficiencia de las condiciones de trabajo que exhiben las bases del crecimiento económico del sector minero (Jordana y Torres 2013)..

2) *La negociación y huelga interempresas de Celulosa Arauco en 2007*: cerca de 5.000 trabajadores que prestaban servicios a Bosques Arauco, una de las empresas propiedad de Anacleto Angelini<sup>10</sup>, declararon la huelga el 30 de abril de 2007, luego de un proceso de negociación trabado por dos puntos: las remuneraciones y las condiciones contractuales. Los salarios que en muchos casos no alcanzaban el sueldo mínimo como base, tenían una estructura que promovía la intensificación, la extensión de la jornada laboral y la sobreexplotación en el trabajo, con el fin de alcanzar un ingreso que se ajustase a las necesidades de reproducción vital de los trabajadores y sus familias<sup>11</sup>. Mientras que las condiciones del subcontrato volvían inestables y precarias las relaciones de trabajo, la acción represiva de la policía<sup>12</sup> y la acción del gobierno y la Iglesia en el proceso de negociación, visibilizaron una nueva “cuestión obrera” relacionada a la precariedad que solventaba el auge exportador del sector forestal, así como la desigualdad e inequidad entre las ganancias, del grupo económico Angelini, y los salarios de los trabajadores del sector.

3) *La huelga de trabajadores de AquaChile en la industria del salmón en 2006*: Para el año 2006, la empresa AquaChile es la más grande del sector

10 La lista de la Revista Forbes hace varios años que considera al magnate forestal Anacleto Angelini, propietario de Celulosa Arauco, como uno de los hombres más ricos del mundo. El año 2007 ocupó el lugar 119 en el Ranking Forbes, con una fortuna estimada en 6.000 millones de dólares. Eleodoro Matte, dueño de la CMPC, ocupó el lugar 137, con 5.600 millones de dólares. Ambos empresarios controlan los principales holding madereros del país: Matte la CMPC y Angelini Celulosa Arauco.

11 Pascual Sagredo, presidente de los trabajadores del Transporte, señalaba el 5 de mayo de 2007 que lo que se exige es que se respete el sueldo mínimo, como sueldo base, eso como piso para iniciar la negociación. “No se puede educar a los hijos con \$ 80 mil al mes, pero tampoco se puede permitir que los que logran terminar el Cuarto Medio tengan que trabajar para Arauco. “Esta provincia no puede seguir siendo una fábrica de trabajadores. Lo que se logre irá en directo beneficio de esa zona, de su comercio. Aquí está el pozo de oro de la empresa, pero al año mueren 30 trabajadores, porque no contaban con sus implementos de seguridad o de protección para trabajar”.

12 El día 3 de mayo, después de una toma pacífica de la carretera que une la ciudad de Concepción con Arauco, frente a las instalaciones de Celulosa Arauco en la localidad de Horcones, intervino el grupo de fuerzas especiales de carabineros, lo cual finalizó con 6 heridos, más de 30 detenidos y un trabajador asesinado.



a nivel nacional. Al finalizar el contrato colectivo entre los trabajadores y la empresa AquaChile los Sindicatos No. 1 y No. 2 inician la negociación colectiva. El petitorio de los trabajadores no superaba el 1% de las utilidades anuales de la empresa, tal como lo indican en su declaración pública, señalando que “la empresa reconoce altas unidades logradas en los últimos tres años. En el 2004 obtuvo \$26.104.119.910 millones de pesos. El año 2005 obtuvo \$50.798.891.570 millones de pesos, y para el 2006 se esperan \$64.131.784.880 millones de pesos”<sup>13</sup>. La demanda de los trabajadores, de los cuales sus sueldos base fluctúan entre los 90 y los 114 mil pesos que, con diversos bonos, se elevan a no más de 280 mil pesos líquidos, piden 26 mil pesos de reajuste, lo que totalizaba sólo un 1% de las ganancias de la empresa.

A partir de estos hitos se abrió en la opinión pública una “nueva cuestión obrera” que era acompañada de una nueva “cuestión social”. El gobierno utilizó la formalización del conflicto, por medio de un grupo de expertos que dio vida al Consejo Asesor Presidencial de Trabajo & Equidad, el cual se encargó de formular dieciséis recomendaciones referentes a empleo, pobreza e igualdad social.

Las conclusiones del Consejo fueron satisfactorias y consensuadas en temas tales como capacitación y subsidios (al empleo y estudiantes), mientras que en materias como negociación colectiva, afiliación sindical, titularidad sindical, etc., los expertos no presentaron acuerdos, ni propuestas que solidarizaran con la debilidad del sindicalismo de desarrollar una agenda en la materia.

Finalmente los vínculos neo-corporativos del sindicalismo tradicional, sumado a la estrategia del gobierno de tecnificar el problema social y de administrar el conflicto por medio de una instancia “socio-técnica” (Julián 2014b), dio como resultado la ausencia de formulaciones, propuestas y reformas laborales en las áreas que políticamente el sindicalismo requería para el fortalecimiento de su actividad. Así quedaron frustradas las reivindicaciones estructurales por la generación de mejores condiciones salariales, el fortalecimiento de las herramientas de negociación colectiva y fiscalización laboral, y el fomento y aumento de la afiliación sindical.

Desde este panorama, y considerando la propuesta señalada por Cook (2011) es que creemos que es impensable la caracterización de “gobierno de izquierda” para el caso

13 En una de las entrevistas realizadas a trabajadores de la empresa, en el contexto de una visita a la planta de AquaChile en el año 2006, preguntamos junto con Miguel Millapichún y la Dra. Sandra López por “¿cuáles eran las bases de la negociación, y cuales son los motivos que desencadenan la misma?”. La respuesta sentaba sus bases en los plazos y fin del anterior contrato colectivo: “nosotros estamos negociando porque se cumplió el plazo del contrato colectivo anterior, y las bases de la negociación son que la empresa AquaChile ha incrementado sus ganancias en forma muy considerable desde el 2003 hasta la fecha y las peticiones son: el aumento de las remuneraciones de los trabajadores y buscar mejores beneficios para nuestros asociados”. Disponible On-line: [http://www.ft-ci.org/spip.php?page=boletin\\_nota&id\\_article=339&lang=es](http://www.ft-ci.org/spip.php?page=boletin_nota&id_article=339&lang=es)



de la Concertación y su “momento socialista”, ya que este no tuvo la relación orgánica y la generación de las mediaciones institucionales para el fortalecimiento de la posición estructural de la clase trabajadora, por medio de políticas que apuntaran en esa dirección.

Creemos que, por el contrario, el *momento socialista* profundizó una coacción disciplinaria y la instalación de un “consenso precario” (Julián 2014b: 144), sentado en lealtades y relaciones de cooperación partido-sindicales (Murillo 2005), sumado al debilitamiento de herramientas colectivas como la negociación y la huelga legal (Julián 2012b: 124).

Al entender este conjunto de fenómenos de manera sistémica, es imposible obviar el carácter disciplinario que moviliza la cooperación de los trabajadores con los objetivos político-laborales sostenidos por la concertación, lo cual interroga nuevamente por el carácter del Estado y el rol de los sindicatos para poder (des) adaptarse y sobrevivir en estas condiciones de precariedad laboral y debilidad institucional.

## 5 - CONCLUSIONES: EL LEGADO DEL “MOMENTO SOCIALISTA” Y SU *REMAKE*

A fines del “momento socialista” fue posible identificar un nuevo sindicalismo y nuevos liderazgos sindicales (Nuñez 2008; Calderón 2009; Baltera y Dussert, 2010) que interpelaban las desigualdades entre las ganancias y salarios, como parte de una desigualdad social estructural, dando paso a: 1) la configuración de nuevos centros estratégicos de la acción sindical<sup>14</sup>; 2) tácticas que estaban en el origen de las luchas obreras tradicionales (Vitale 1998; Nuñez 2008; Álvarez 2009); y 3) lo que Diego López (2009: 7) identificaba como “el surgimiento de nuevos liderazgos sindicales, más cercanos a la acción directa y la legitimidad social que a las ceremonias de los acuerdos políticos”.

Esta dosis de “radicalismo” en las posturas del movimiento sindical, sumada a la confluencia y conformación de una “nueva caja de herramientas tácticas”, en materia de legislación referente a la actividad sindical, una readecuación de las identidades laborales y la transformación del trabajo por la predominancia del empleo atípico y precario (Julián 2014b), dan forma a la heterogeneidad actual de los escenarios laborales, con una consecuente “politización del espacio de trabajo”.

Las demandas existentes desde el mundo sindical, e institucionalizadas en la CUT, podría ser interpretado como parte de un proceso de diversificación de las direcciones políticas y de su capacidad de representación sindical, pero también como parte de una serie de experiencias que han desbordado las posibilidades institucionales-legales de acción y organización, junto con la emergencia de una tensión y fractura entre las

<sup>14</sup> Se podrían agregar aquí el sector agroindustrial, el sector del Retail, el sector de comunicaciones (Call Center) y el sector Bancario.

dirigencias sindicales tradicionales.

Este es un fenómeno contradictorio, en donde se ha fragmentado, por una parte, una serie de centrales sindicales, federaciones y confederaciones, mientras que por otra, ha organizado y nucleado a “nuevos” trabajadores, con distintas expectativas sociales, las cuales dan paso a una reconfiguración del mapa sindical en Chile (Julián 2012a).

En esa misma dirección apuntan las huelgas y conflictos laborales sucedidos entre 2010-2014, donde algunos sectores tales como los trabajadores en el sector privado – tales como portuarios, transportistas (TranSantiago), bancarios y mineros –, y el sector público – salud, educación, honorarios y gendarmería –, dieron significativas muestras de movilización y fortalecimiento de sus posiciones de negociación, presión y acción en la escena política.

La novedad que representan estas orientaciones se enmarca en el contexto en que Chile se encuentra en un *Remake* del primer gobierno de Michelle Bachelet. Tras su reelección en 2013, en un nuevo escenario político y con un programa de reformas en materia laboral, el gobierno de la Nueva Mayoría<sup>15</sup> ha intentado promover proyectos de reforma que involucran intereses sensibles para un empresariado caracterizado por: a) una cultura laboral despótica, b) por ser socios directos de la conformación del anterior “momento socialista”, y c) por ser actores estratégicos en la formulación de “la política” en Chile, especialmente en referencia a la continuidad del modelo de relaciones laborales existentes.

La propuesta de esta coalición en materia laboral señalaba como atingente introducir una reforma laboral, integrando los debates que habían sido planteados desde el mundo sindical en el anterior periodo de movilización: a) el salario mínimo; b) el fortalecimiento de la negociación colectiva; y c) el resguardo y protección de la afiliación sindical. A esto sumaba la intención de implementar políticas en el área de: a) “la participación laboral, la calidad del empleo, los salarios (salario mínimo y pago de gratificaciones) y aumentar la productividad”; y b) propuestas en materia de “fortalecer y mejorar la institucionalidad laboral, avanzando hacia un cumplimiento de la ley laboral, y hacia políticas que lleguen efectivamente a todas y todos los trabajadores” (Nueva Mayoría 2013: 92).

Las propuestas que se concentraban en su programa de gobierno, especialmente en materia de fortalecimiento sindical y de la negociación colectiva, han estado mediadas por los diálogos con el sector empresarial y las nuevas condiciones institucionales, las cuales podrían apuntar a movilizar mayor capital político y social de parte del sindicalismo,

15 La “Nueva Mayoría” constituía una coalición política que integraba al Partido Demócrata Cristiano, el Partido por la Democracia, el Partido Socialista, la Izquierda Ciudadana, el Partido Radical, el Partido Comunista y el Movimiento Amplio Social, y la cual fue liderada en las elecciones presidenciales de 2013 por Michelle Bachelet, quien fue electa presidenta en segunda vuelta con un 62% de los votos emitidos, pese a la abstención de un 59% del total de los votos.

especialmente por medio de sus liderazgos políticos, para la generación y aseguramiento de estos cambios en materia de legislación laboral y social.

Si bien el gobierno ha promulgado proyectos como el cambio del Multirut (Cataldo 2013)<sup>16</sup> y/o la nueva ley sobre el trabajo en casas particulares (con la ratificación del convenio No. 189 de la OIT), estas han estado matizadas en sus formulaciones por vacíos en términos de fortalecimiento de las posiciones de negociación y derechos colectivos, dejando la impresión de una “dosificación” de la política en materia laboral, y de una *difuminación* del proyecto programático del gobierno.

Aún así, este proceso se encuentra en desarrollo, aunque las estrategias y repertorios de diálogos e institucionalización burocrática en la formulación y discusión de los proyectos de reforma, con una consecuente actualización de los simulacros de inclusión y participación (sindical y social), parece constituir la tónica y tendencia que permite hablar de un *Remake* del “momento socialista” en la actualidad.

Finalmente, este proceso de renegociación institucionalizada del programa político de la Nueva Mayoría, la irrupción de las identidades precarias representan un desafío para las organizaciones sindicales tradicionales (Julián 2013a), especialmente en cuanto a la necesidad de reforzar, recomponer y extender una identidad común a la clase trabajadora<sup>17</sup>; y por otra parte desarrollar repertorios de acción colectiva que involucren a organizaciones de trabajadores (no-sindicalizados), lo cual tiene su correlato en la actualidad, en la génesis de un sindicalismo con bastantes rasgos *movimientistas* (Julián 2012a; 2014b) y que puede desbordar las demandas del sindicalismo más cercano al gobierno y sus representantes.

16 Como lo señalan Durán y Kremerman (2012), economistas de la Fundación Sol, el uso de los multirut es enormemente perjudicial en materia legal, ya que divide al movimiento sindical restándole fuerza y contaminando la negociación colectiva, y además representa un resquicio tributario para las empresas. Por otra parte distorsiona y no transparente el real aporte que hacen los trabajadores a las ganancias de la empresa. Además hay que recordar que en Chile la negociación colectiva inter-empresas está supeditada a la voluntad del empleador (Julián 2012b).

17 Para una definición sobre el sindicalismo movimientista ver Kim Moody (2001).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁLVAREZ, Rolando. 2006. La “identidad precaria”: Sumisión y resistencia laboral en Chile. El caso de los trabajadores precarios del salmón. *Revista Alternativa* no. 24. ICAL, Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz: Chile.
- ANTUNES, Ricardo. 2003. ¿Adiós al Trabajo? Ensayo sobre metamorfosis del trabajo y el rol central del trabajo. 1ª ed. Buenos Aires: Ed. Herramienta, 250 p.
- BACCARO, Lucio. 2003. What is alive and what is dead in the theory of corporatism?, *British Journal of Industrial Relations*, 41 (4), 683-706.
- BALTERA, Pablo y DUSSERT, Juan Pablo. 2010. Liderazgos sindicales emergentes. El caso de los trabajadores subcontratados de la salmonicultura, minería del cobre y forestales. Santiago, Chile: Dirección del Trabajo. Dirección de Estudios, 146 p.
- BERSUSÁN, Graciela. 2000. La democracia en los sindicatos. Enfoques y problemas. En: DE LA GARZA, Enrique. (Coord.). *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*. 1ª ed. México: Fondo de Cultura Económica, 392-421.
- BIANCHI, Álvaro y BRAGA, Ruy. 2005. Brazil: The Lula Government and Financial Globalization. *Social Forces*, 83 (4): 1745 – 1762.
- BOLTANSKI, Luc y CHIAPELLO, Eve. 2002. *El nuevo espíritu del capitalismo*. 1ª ed. Madrid: Akal, 720 p.
- BOURDIEU, Pierre. 1999. *Contrafuegos*. Barcelona, España: Anagrama, 160 p.
- BOURDIEU, Pierre. 2011. *Las estrategias de la reproducción social*, Buenos Aires: Siglo XXI editores, 224 p.
- CALDERÓN, Ricardo. 2009. Nuevas expresiones sindicales desde la precarización del empleo. El caso de los trabajadores contratistas de la gran minería del cobre. En: Soto, Álvaro. (Ed.). *Flexibilidad Laboral y subjetividades. Hacia una comprensión psicosocial del empleo contemporáneo*, Santiago, Chile: LOM ediciones: 111-133.
- CAMPERO, Guillermo. 1986. Las tareas del sindicalismo. *Nueva Sociedad* n. 83: 134-145.
- CASTEL, Robert. 2010. El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, p. 344.
- COOK, María Lorena. 2011. Unions and Labor Policy under Left Governments in Latin America. *Revista Trabajo*, Año 5, v. 7: 55 – 73.
- CUEVAS, Hernán. 2001. La nueva democracia en Chile. En: MILET, Paz (Coord.). *Estabilidad, crisis y organización de la política: lecciones de medio siglo de historia chilena*, 1ª ed. Santiago: FLACSO. 85 – 110.
- DEL POZO, José. 2002. *Historia de América Latina y el Caribe (1825-(2001))*, Santiago, Chile: Editorial LOM, 286 p.
- DÍAZ, Eugenio y NOÉ, Marcela. 1984. Partidos Políticos y sindicatos: ¿Competencia o solidaridad? *Revista Nueva Sociedad* v. 74: 26-34.
- DIXON, Marc. 2010. *Union Threat, Countermovement Organization, and Labor Policy in*

- the States, 1944–1960. *Social Problems*, v. 57 (2): 157–174.
- DRAKE, Paul W. 1996. *Labor movements and dictatorships: the Southern Cone in comparative perspective*. Baltimore; London: Johns Hopkins University Press, 253 p.
- DURÁN, Gonzalo y KREMERMANN, Marcos. 2012. Nuevas formas de organizar el trabajo: Modelos Laborales y Razones Sociales. Evidencia desde el sector “Supermercados”. Cuaderno de Investigación No. 12. Fundación SOL (Visitado el 14 de Octubre de 2012), [En línea]. Disponible en: <http://www.fundacionsol.cl/wp-content/uploads/2010/09/Cuaderno-12-Modelos-laborales-y-razones-sociales.pdf>
- DÖRRE, Klaus, HAJO Holst y OLIVER Nachtwey. 2009. Organising – A Strategic Option for Trade Union Renewal?. *International Journal of Action Research*, v. 5 (1): 33 – 67.
- DÖRRE, Klaus y SCHMALZ, Stefan. 2013. Comeback der Gewerkschaften? Machtressourcen, Innovative Praktiken, Internationale Perspektiven. Frankfurt: Campus, p. 454.
- ENGELS, Friedrich y MARX, Karl. 2000. *Manifiesto del partido comunista*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 125 p.
- ERMIDA, Oscar. 2007. La política laboral en los gobiernos progresistas. *Revista Nueva Sociedad*, No. 211: 50-65.
- ESPINOZA, Malva y YANES, Hugo. 1998. *Sindicalismo en Chile: Un actor que sobrevive contra viento y marea*. Temas Laborales N°8. Santiago, Chile: División de Estudios Dirección del Trabajo, 8 p.
- GILL, Stephan. 1995. Globalization, Market Civilization, and Disciplinary Neoliberalism. *Millennium - Journal of International Studies*, v. 24: 399-423.
- HARVEY David. 2007. *Breve Historia del Neoliberalismo*. Madrid. España: Akal, 256 p.
- HYMAN, Richard. 1985. Class struggle and the trade union movement. COATES, David; JOHNSTON, Gordon; BUSH, Ray. (Eds). *A Socialist Anatomy of Britain*. Cambridge: Polity in association with Blackwell: 99–123.
- HYMAN, Richard. 1989. *The political economy of industrial relations: theory and practice in a cold climate*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press, 259 p.
- HYMAN, Richard. 1994. Changing trade union identities and strategies. In: Hyman, Richard; FERNER, Anthony. (Eds). *New Frontiers in European Industrial Relations*. Oxford: Blackwell: 108–139.
- HYMAN, Richard. 2006. Marxist Trough and the analysis of Work. KORCZYNSKI, Marek; HODSON, Randy; EDWARDS, Paul K. (Ed.) *Social theory at work*, Oxford; New York: Oxford University Press: 26 - 55
- JULIÁN, Dasten. 2012a. Tendencias de un sindicalismo fracturado. *Sindicalismo autoritario v/s sindicalismo movimientista*. *Revista Actuel Marx*, No. 13: 93 – 115.
- JULIÁN Dasten. 2012b. Dispositivos de disciplinamiento en el Trabajo. *Relaciones laborales y subjetividad(es) en el Trabajo en Chile*. *Revista Si Somos Americanos*, v.

12 (2): 109-131.

- JULIÁN, Dasten. 2013a. Contribuciones al estudio de Identidades e Identificaciones precarias en Chile”. Revista Polis, No. 36: 407 – 429.
- JULIÁN, Dasten. 2013b. La precariedad laboral, modernidad y modernización capitalista. VIDAL, Paula; RODRÍGUEZ, Ma. Angélica. (Ed.) Transformación(es) del trabajo: tiempo(s) de precariedad(es) y resistencia (s). Buenos Aires: Espacio Editorial. 21 – 45.
- JULIÁN, Dasten. 2014a. El sindicalismo en Chile. Panorama de sus tendencias y notas para su revitalización. Revista Trabajo, Año 8, v. 10: 139 – 167.
- JULIÁN, Dasten. 2014b. Bases del modelo de valoración precario del trabajo en Chile Acercamientos desde la política laboral y la cultura del trabajo. Revista Sociológica, No. 81, v. 1: 119 – 160.
- KESSLER, Gabriel. 2011. Exclusión social y desigualdad ¿nociones útiles para pensar la estructura social argentina?. Revista Lavboratorio. Año 12, No. 24: 4 – 18.
- MARX, Carlos. 1971. El Capital. Crítica de la economía política. Tomo I. 4ta impresión. México: Fondo de Cultura Económica, p. 784.
- MOODY, Kim. 2001. Workers in a lean World. Unions in the international Economy. 2a. London: Verso. 342 p.
- MORRIS, Pablo. 2002. Transformaciones en el imaginario sindical: Una mirada de la ciudadanía laboral desde los sujetos. Aportes al debate laboral No. 10. Santiago, Chile: Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, 42 p.
- MURILLO, Victoria. 2001. Labor Unions, Partisan Coalitions and Market Reforms in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 250 p.
- MURILLO, Victoria. 2005. Partisanship amidst Convergence: The Politics of Labor Reform in Latin America”. Comparative Politics, 37, v. 4: 441-58.
- MURILLO, M. Victoria y SCHRANK, Andrew. 2005. With a Little Help from My Friends: Partisan Politics, Transnational Alliances, and Labor Rights in Latin America. Comparative Political Studies, 38, v. 8: 971-99.
- NUEVA MAYORIA. 2013. Programa de Gobierno de la Nueva Mayoría. [en línea]: [Fecha de consulta: 4 de enero de 2015] Disponible en: <http://www.onar.gob.cl/wp-content/uploads/2014/05/ProgramaMB.pdf>
- NUÑEZ, Daniel. 2008. Apuntes sobre el renacer de la huelga obrera en Chile. Revista Alternativa, No. 25: 23-40.
- PEREZ, Pablo. 2013. Encontrando lo que nunca estuvo perdido. Conciencia de clase y conflicto de clases en el régimen neoliberal chileno. Revista de Sociología, No. 28: 83 – 111.
- PIZARRO, Roberto. 2005. Desigualdad en Chile: desafío económico, ético, y político. Revista Polis. Vol. 4. No. 10. [en línea]: [Fecha de consulta: 12 de enero de 2015] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30541019>

- RAMOS, Joseph. 2010. Sindicalismos en el Sur en la era de la globalización. *Revista CEPAL*. No. 100: 97-121.
- REYGADAS, Luis. 2002. Producción simbólica y producción material: Metáforas y conceptos en torno a la cultura del trabajo. *Nueva Antropología*, vol. XVIII, No. 60: 101-119.
- ROCHI, Verónica. 2007. Populism and Neopopulism in Latin America: Clientelism, Trade Union Organisation and Electoral Support in Mexico and Argentina in the '90s. *The Fondazione Eni Enrico Mattei. Note di Lavoro No. 41*. [En línea]: [Fecha de consulta: 15 de enero de 2015] Disponible On-line: <http://www.feem.it/Feem/Pub/Publications/WPapers/default.htm>
- ROJAS, Jorge. 2010. Las políticas laborales en Chile: 1900-1970". *Archivo Chile* [En línea], (Fecha de consulta el 12 de diciembre 2013), Disponible On-line: [http://www.archivochile.com/Ideas\\_Autores/rojasfj/rojasfj0007.pdf](http://www.archivochile.com/Ideas_Autores/rojasfj/rojasfj0007.pdf)
- SEN, Amartya. 2000. Social exclusion: Concept, application, and scrutiny. *Social Development Papers No. 1*, Manila. Office of Environment and Social Development. Asian Development Bank, 54 p.
- SIERRA, Alfredo. 2010. El nuevo concepto de justicia laboral y el remplazo en la huelga. *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*. Año 17, No. 1: 101 – 113.
- SILVER, Beverly. 2003. *Forces of Labor: Workers' Movements and Globalization since 1870*, Cambridge: Cambridge University Press, 260 p.
- TOURAINÉ, Alain. 1989. Acción sindical y desigualdad social. *Proposiciones* 17:79-83.
- UGARTE, José Luis. 2013. El concepto legal de empresa y el derecho laboral: cómo salir del laberinto. *Revista chilena de derecho privado*, No. 20: 185 – 213.
- VITALE, Luis. 1998. *Historia social comparada de los pueblos de América Latina*. Tomo III. Punta Arena, Chile: Comercial Atelí, 232 p.
- WACHENDORFER, Achim. 1990. Sindicalismo latinoamericano, un futuro incierto. *Revista Nueva Sociedad*, No. 110: 80 – 91.
- WESTERGAARD, Jhon. 1977. Class, inequality and corporativism. En: HUNT, Alan. (Ed). *Class and Class Structure*. London: Lawrence and Wishart, 192 p.
- WRIGHT, Erik Olin. 2000. Working-Class Power, Capitalist-Class Interests, and Class Compromise. *American Journal of Sociology*, v. 105, No. 4: 957 – 1002.
- ZAPATA, Francisco. 2003. ¿Crisis del sindicalismo en América Latina? *International Institute of Social History*. University of Amsterdam [En línea], (Visitado el 13 de Noviembre de 2012), Disponible en: <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/302.pdf>

# O BOLSA FAMÍLIA É DIREITO DAS CRIANÇAS: PARTICIPAÇÃO SOCIAL INFANTIL NO SEMIÁRIDO NORDESTINO<sup>1</sup>

FLÁVIA FERREIRA PIRES  
CHRISTIANE ROCHA FALCÃO  
ANTONIO LUIZ DA SILVA

## RESUMO

A centralidade das crianças no que diz respeito às condicionalidades do Programa Bolsa Família tem contribuído para novas configurações do lugar das crianças em diversos âmbitos da sociedade brasileira, tais como na família, na escola, e no cotidiano da vida comunitária. Para pensar as crianças como agentes políticos é preciso adentrar nas relações indivíduo-Estado, observando atentamente como as políticas públicas, aqui em especial o Programa Bolsa Família, engendram identidades políticas, compreendendo como essas identidades estruturam as experiências cotidianas infantis. O

presente texto abordará essas questões, tendo como base dados coletados durante uma pesquisa antropológica a partir do ponto de vista das crianças no município de Catingueira, no sertão paraibano, usando como técnicas de pesquisa a observação participante, grupos focais com crianças, desenhos e redações infantis. Concluiremos argumentando pela implementação da participação social infantil expressa na reivindicação, na experiência e nas considerações das crianças no que tange ao direito de acesso ao dinheiro do benefício.

## PALAVRAS - CHAVE

Crianças; Programa Bolsa Família; participação social; direito; beneficiário.

1 Os autores agradecem às crianças e aos adultos, participantes desta pesquisa, à equipe de trabalho de campo e ao CNPq/MDS por tornarem possível esse exercício de pesquisa coletiva. O artigo é um dos resultados dos projetos de pesquisas: “Do ponto de vista das crianças: O acesso, a implementação e os efeitos do Programa Bolsa Família no semiárido nordestino” (2011), e “A Casa Sertaneja e o Programa Bolsa-Família: Analisando Impactos de Políticas Públicas no Semiárido Nordestino Brasileiro” (2009-2011), ambos executados pelo grupo de pesquisa CRIAS - Criança: Sociedade e Cultura, na Universidade Federal da Paraíba. Contamos com a colaboração dos pesquisadores: Christiane Rocha Falcão, Patrícia Oliveira Santana dos Santos, Christina Glayds Nogueira de Mingarelli, George Ardilles Silva Jardim, Edilma Nascimento Sousa, Daniela Oliveira Silveira, Tatiana Benjamin, Jéssica Karoline Rodrigues, Fernando Antonio Dornelas Belmont Neri sob a coordenação de Flávia Ferreira Pires. Antonio Luiz da Silva participou das discussões do grupo de pesquisa, assim como da redação do artigo, além de ter desenvolvido a pesquisa para sua dissertação de mestrado no mesmo campo.



# *BOLSA FAMÍLIA IS A RIGHT OF THE CHILDREN: CHILDREN CITIZENSHIP IN SEMIARID NORTHEASTERN BRAZIL*

## *ABSTRACT:*

The centrality of children in relation to the conditionalities of Programa Bolsa Família contributes to new configurations of the child's place in society in various fields, such as family, school, and in everyday community life. To think of children as political agents we need to understand the individual-state relations, how public policies, especially the Programa Bolsa Família engender political identities also for children and, how these identities structure their everyday experiences. This article discusses these processes from data collected during anthropological research from the point of view of children in the municipality of Catingueira in the sertão of Paraíba, Brazil, using as research techniques participant observation, focus groups with children and children's drawings and writings. We conclude by arguing on the child's social participation expressed in the claim of children to the right of access to the benefit's cash.

## *KEYWORDS*

Children; Bolsa Família Program;s social participation; Rights; Beneficiary.

## *SOBRE OS AUTORES*

### *FLÁVIA FERREIRA PIRES*

Doutora em Antropologia/Museu Nacional. Professora do Programa de Pós-Graduação em Antropologia e Pós-Graduação em Sociologia/UFPB. Pós-Doutora/ University of Sheffield  
Contato: ffp23279@gmail.com

### *CHRISTIANE ROCHA FALCÃO*

Mestre em Antropologia/UFPE e VU University of Amsterdam.  
Contato: chfalcao@gmail.com

### *ANTONIO LUIZ DA SILVA*

Mestre em Antropologia/UFPB e Doutorando em Psicologia/ UFRN.  
Contato: tonlusi@hotmail.com

SUBMETIDO EM:

Julho de 2013

APROVADO EM:

Novembro de 2014

*“Children remain the only social group totally deprived from any explicit political rights”* (Sarmiento, Soares e Tomás 2005: 01).

## 1 - INTRODUÇÃO

As políticas públicas, elaboradas por diferentes atores proponentes, num permanente campo de disputa ideológica (Sposati 2009), além dos efeitos de sua intervenção nas realidades propostas, acabam evocando sucessivas mudanças nas relações entre os indivíduos e o Estado. Na verdade, as políticas públicas, partindo de sua formulação, já estabelecidas visando atingir usuários específicos. Ao delinear o perfil de seus destinatários, elas acabam incentivando a constituição de uma identidade para aqueles que, possivelmente, irão ser afetados por suas ações. Assim, acessá-las parece contribuir para estruturar a experiência de mundo de seus beneficiários em diversos níveis. No caso do Programa Bolsa Família - PBF, pano de fundo deste trabalho, a literatura já tem destacado uma autonomização feminina (Suárez *et al* 2006; Rego e Pinzani 2013; Adato 2008), em paralelo com a re-tradicionalização dos papéis de gênero e as funções associadas à maternidade (Molyneux 2006), elementos que ilustram modificações na relação indivíduo-Estado, como também nas relações familiares<sup>2</sup>.

Embora os pesquisadores já tenham se interessado por situações de gênero e papéis femininos no que diz respeito ao PBF, restam ainda muitas questões que precisam ser aprofundadas. A centralidade que as crianças acabaram conquistando no desenho do PBF, especialmente no que tange às condicionalidades e a forma como essa ação de Estado afeta as vivências infantis, por exemplo, ainda é pouco estudada. Enfatizando a perspectiva infantil, o objetivo do presente artigo é promover uma apreciação do referido programa pelas crianças, considerando-as em seu contexto familiar, escolar, incluindo sua relação com a gestão local do programa federal. Partindo do pressuposto de que “As crianças de Catingueira (...) conhecem as problemáticas do seu cotidiano”, sendo capazes “(...) de interferir em seu contexto social” (Souza 2011: 56), desejamos compreender os efeitos do PBF em seu cotidiano, bem como o papel que elas passaram a desempenhar nas dinâmicas familiares em consequência do recebimento do benefício<sup>3</sup>.

O PBF não é uma política para a infância, embora afete as crianças de forma

2 Ressalta-se o papel social da mulher como administradora do lar, como personagem doméstico, que vem sendo, enquanto membro da família, a titular da maioria dos benefícios sociais no Brasil, como regra quase geral também nos programas de transferência de renda condicionada em diversos países. Nesse sentido, as mulheres são “instrumentos” para o alcance dos objetivos do programa (Lomeli 2008: 489). Todavia, acreditamos, esse foco nas mulheres traz um efeito “double-bind” (Bateson 2000) para as mulheres. De um lado, elas tem maior autonomia de compra, pois não dependem mais do marido para fazer compras cotidianas (Suárez *et al* 2006; Rego e Pinzani 2013; Adato 2008), de outro, elas estão ainda mais presas ao universo doméstico.

3 Para um aprofundamento dessa questão veja: Pires 2012, 2013, 2013a, 2013b; Pires e Silva Jardim 2014; Benjamin 2010; Silva Jardim 2010; Silva 2011; Santos 2011; Silva e Pires 2012; Nogueira e Pires 2012.

evidente. Como veremos ao longo deste texto, as crianças catingueirenses compreendem as condicionalidades impostas pelo PBF e, em certa medida, abraçam-nas por meio de sua frequência à escola, garantindo o recebimento do benefício, como forma de participação na vida cotidiana de suas famílias. Elas entendem como a transferência de renda do PBF estrutura, por exemplo, sua vida escolar, familiar e comunitária. Essa participação, em alguma medida, evidencia a experiência dessas crianças, membros de famílias beneficiárias do PBF, como sujeitos políticos, apontando para a constituição de uma identidade política assumida e vivida por elas.

Mesmo não tendo sido criado exclusivamente para elas, é importante enfatizar que o desenho do PBF previa que as crianças fossem beneficiadas com o acesso à escola e com os serviços de saúde, na forma das condicionalidades. Em certo sentido, as crianças eram percebidas como receptoras ‘passivas’ da política de educação e saúde. Obviamente, os responsáveis legais pelo cumprimento das condicionalidades são seus pais, mais comumente suas mães. No entanto, as crianças parecem ter abraçado a responsabilidade por sua própria escolarização e pela consequente garantia de recebimento do benefício. E é justamente esse olhar diferenciado sobre a política pública que nos interessa: como, a despeito de sua posição ‘passiva’ no desenho do programa, as crianças passaram a ser consideradas por seus responsáveis e a se considerar como agentes essenciais na garantia do recebimento do PBF?

Visando auxiliar na compreensão da exposição das ideias aqui defendidas, esse artigo encontra-se dividido em cinco sessões, além da introdução e da conclusão. Na primeira parte trataremos de apresentar brevemente o contexto e o ambiente onde foi realizado o trabalho de campo. Na segunda explicitaremos a metodologia utilizada. Na terceira parte, procuraremos fundamentar a validade da investigação com crianças na avaliação de políticas públicas e traremos alguns dados sobre as pesquisas, sobretudo antropológicas e sociológicas, que partem do princípio de que as crianças são agentes sociais, cuja voz deve ser ouvida (James e James 2008; Lee 2010). Na quarta parte, trataremos das políticas públicas, especialmente, do PBF. Na quinta parte, apresentaremos alguns resultados da pesquisa, deixando claro o conhecimento acurado e crítico que as crianças de Catingueira têm a respeito do PBF, destacando-o como um direito reivindicado pelas crianças. Concluindo, argumentaremos que a participação social infantil na pesquisa apresenta-se como indicador para necessidade de uma percepção do processo de formulação-implementação-avaliação das políticas públicas de forma transversal e inter-geracional, ampliando impactos e aperfeiçoamentos positivos. Ao analisarmos os dados da pesquisa, compreendemos que a experiência das crianças é subsídio importante para a avaliação do PBF. Se ouvidas, a contribuição delas pode colaborar tanto para o aperfeiçoamento do referido programa quanto para o melhoramento de outras políticas públicas, tais como Educação, Esportes, Cultura e Saúde, por exemplo.

## 2 - CATINGUEIRA

A pesquisa que embasa este trabalho foi realizada no município de Catingueira, no sertão da Paraíba, no Nordeste do Brasil, tendo como foco a avaliação de uma política pública, o PBF, através do olhar das crianças e das famílias beneficiadas. A pequena cidade de Catingueira tem fortes raízes camponesas e conta com uma população de 4.912 habitantes, segundo os dados estimados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano de 2014, distribuídos entre as zonas rural e urbana (Santos 2011; Souza 2011; Silva 2011). Mesmo morando na cidade, muitos mantêm uma roça, onde plantam, principalmente, feijão e milho. Crianças e jovens podem estudar na cidade até completarem o ensino médio, mas para cursar a universidade precisam migrar ou realizar deslocamentos diários para outras cidades. Normalmente as mulheres são donas de casa e cuidam dos filhos, enquanto os homens realizam trabalhos temporários dentro ou fora da cidade. Os e as jovens, quando tem sorte ou ligações de parentesco, são empregados nos pequenos comércios da cidade. A aspiração financeira de grande parte da população é um emprego na prefeitura, tendo em vista a estabilidade e remuneração que implica. Do ponto de vista da economia local, as famílias sobrevivem através da agricultura de subsistência, pequenos comércios, empregos na prefeitura e benefícios governamentais, como o PBF, as aposentadorias e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Segundo os dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) do total de 4.200 pessoas cadastradas em dezembro de 2014, 4.040 possuem renda até 1/2 salário, o que caracteriza a população como extremamente pobre. Um contingente populacional estimado de 4.912 pessoas, ou seja, 85% da população está cadastrado no Cadastro Único. Junte-se a essa larga proporção a baixa monetização da região e temos a constatação de que os efeitos do PBF podem ser ali mais facilmente observados, se comparados às cidades de médio e grande porte, aspecto ressaltado pelo Relatório Executivo do Cedeplar (2007)

## 3 - METODOLOGIA

Durante o trabalho de campo, realizado no ano de 2010 e 2011, atuaram cinco e seis pesquisadores(as) respectivamente. Em ambas as ocasiões os (as) pesquisadores(as) ficaram hospedados(as) em residências de famílias beneficiárias do PBF<sup>4</sup>. Tínhamos como intuito: realizar uma observação participante acerca do dia-a-dia das famílias, fazer entrevistas semiestruturadas com os adultos e interagir com crianças e adolescentes.

4 As famílias tinham perfis diversos, dentre as quais podemos destacar os seguintes modelos: nuclear, com um casal de filhos; monoparental feminina, com 06 filhos; monoparental masculina, com três filhos, dentre outros arranjos.

Além disso, fizemos grupos focais com crianças, com resultados muito frutíferos. No entanto, é importante destacar que outras pesquisas etnográficas vêm sendo realizadas no mesmo município desde o ano de 2000, o que favoreceu na coleta e análise dos dados.

Estávamos cientes de que apesar dos avanços que os estudos sociais tem feito, no sentido de incluir as crianças em sua produção de conhecimento, ainda é difícil encontrar espaços onde a voz das crianças possa ser ouvida. Para Nick Lee (2010: 43): “É possível que seja negada às crianças a oportunidade de se expressar durante tomadas de decisão formal, pois os adultos supõem que elas sejam incapazes de falar sozinhas, sem mediação, por si próprias”. Porém, a antropóloga Alma Gottlieb (2009) que desenvolveu seu trabalho observando a vida dos bebês, levantou a hipótese de que o problema não se encontra nas crianças, mas no ajustamento do foco das lentes e dos demais instrumentos de captação de informação utilizados pelos pesquisadores. Atentos a esse “ajustamento do foco das lentes”, em nosso campo, os pesquisadores se dividiram em duplas, tendo como atividades o recrutamento de crianças para a realização dos grupos focais e a execução dos mesmos. Foram realizados seis grupos focais, com crianças de 06 a 08 anos de idade, de 09 a 10 anos de idade, e de 11 a 12 anos de idade. O grupo focal era estruturado da seguinte forma: boas vindas; pedido de autorização para o uso dos desenhos, redações e depoimentos; apresentação de cada participante através de uma brincadeira; rodada de perguntas; pausa para o lanche; produção de desenhos e redações; socialização dos desenhos e redações; e finalmente, a despedida com uma brincadeira. Os grupos focais aconteceram em uma das escolas da cidade, em duas salas de aula preparadas adequadamente para a pesquisa. O primeiro dia de grupos focais revelou necessidades especiais para cada faixa etária. Seguindo a proposta de que: “(...) ao tratar com crianças, as instituições formais devem se tornar informais (...)” (Lee 2010: 44), passamos a inserir uma brincadeira no meio da rodada de perguntas, o que acabou sendo para as crianças, de 06 a 08 anos, bastante produtivo. Por isso, a partir do segundo dia as brincadeiras permaneceram no começo e depois do lanche para esse grupo e somente no final das atividades para as crianças de 11 e 12 anos.

As perguntas do grupo focal versavam sobre o PBF, sobre as formas e produtos de consumo das crianças e da família, sobre possíveis mudanças na estrutura hierárquica na família no que diz respeito a questões de gênero e geração, bem como acerca do trabalho das crianças (Pires 2012) e da escola. Antes de chegarem ao campo, os pesquisadores sugeriram inúmeras perguntas e foi importante refletir sobre como formulá-las para que elas fizessem sentido para as crianças, tais como adicionar verbetes utilizados na região para perguntas relacionadas à hierarquia familiar e à classe social. Todo esse esforço não ilustra, como aponta Pires (2011), nenhuma intenção ou percepção da criança como incapaz de entender as questões, mas uma adaptação da pesquisa ao contexto pesquisado. Lembramos que o informante “(...) fala de coisas que não sabe estar revelando, coisas que têm sentido unicamente no âmbito de uma matriz de significados de que não tem

domínio” (Martins 1991: 53). Ainda para o citado autor, aquele que nos fala “Difícilmente poderá ler e entender a análise sociológica baseada nos dados que forneceu, mesmo que se trate da chamada pessoa ‘cultura’” (Martins 1991: 53). De certo, o mesmo pode ser dito das crianças. “A criança compreende muito além do que sabe dizer, responde muito além do que poderia definir e, aliás, com o adulto as coisas não se passam de modo diferente” (Merleau-Ponty 1992: 24).

Os desenhos, enquanto ferramenta metodológica, têm sido bastante utilizados na pesquisa antropológica com crianças, tanto por autoras clássicas, como Margaret Mead (1933) e Cora Du Bois (1944), quanto por autoras contemporâneas, como Toren (2010), Pires (2011) e Cohn (2005). O desenho como uma atividade correntemente destinada a crianças acaba por tornar a atividade de pesquisa prazerosa. Além disso, os desenhos e as redações podem ser utilizados como forma de socialização de saberes, como oportunidade de observar e de se relacionar com as crianças durante o processo criativo, e como dado a ser analisado e interpretado. Durante o momento de produção dos desenhos e das redações as crianças estiveram à vontade e compartilharam ideias com os colegas.

De modo geral, o “(...) desenvolvimento de novas formas de ouvir as opiniões (...) é vital se se quer tornar as vozes das crianças (...) verdadeiramente ouvidas” (Sarmiento, Soares & Tomás 2005: 20)<sup>5</sup> e, nesse caso, as técnicas de pesquisa aqui utilizadas, largamente experimentais, são exercícios de pesquisa bem vindos. Podemos dizer que a metodologia de pesquisa com foco nas crianças “(...) revelou uma grande vontade de falar, uma surpreendente informação sobre os acontecimentos e sobre os limites e possibilidades de suas vidas (...)” (Martins 1991: 58). Essas técnicas poderão vir a serem utilizadas em outras oportunidades de avaliação de políticas públicas, em especial às políticas complementares do PBF, como de acesso a Educação e a Saúde. Dados coletados junto às crianças podem subsidiar o desenho de políticas e ações para redução do índice de evasão escolar e repetência, bem como políticas de ações afirmativas para populações vulneráveis.

#### 4 - FUNDAMENTANDO A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DAS CRIANÇAS

Há algumas décadas pesquisadores das ciências sociais e humanas vem questionando as diversas formas de silenciamentos sistemáticos e históricos dos grupos ‘minoritários’ de nossas sociedades. Para os pensadores, esses grupos têm mostrado seu poder, sua capacidade de pensar, seu modo de agir e sua autonomia, mesmo dentro dos

5 Do original: “The development of new ways to listen to opinions (...) is quite vital if you care to make children’s voice (...) truly heard”.

determinantes sociais a que estão submetidos. Para Maria M. Campos (2008: 38):

“Parece mesmo que o último grupo dominado a ingressar nesse movimento de revisão dos modelos de pesquisa são as crianças”.

Partindo da inspiração advinda do pioneiro trabalho de Ariés (1981), as ciências sociais têm se voltado à pesquisa com crianças, tanto na tentativa de compreendê-las em “suas próprias culturas” (Corsaro 2005), quanto na perspectiva de sugerir que a presença delas representa aspecto necessário e promissor nas investigações acerca de temáticas importantes para situações sociais experimentadas também por adultos, e por estes tomadas como “dados” (Toren 2010). Nesse tópico, pensando a avaliação de políticas públicas a partir das crianças, apresentaremos brevemente o debate teórico em torno da ideia de agência infantil, discorrendo, em acréscimo, sobre a noção de autonomia infantil e participação social das crianças.

As áreas do conhecimento como a Antropologia da Criança e a Sociologia da Infância no Brasil ou os *Childhood Studies* no Reino Unido se propõem a compreender as crianças como sujeitos sociais, produtores e reprodutores de cultura. Essa tendência é profícua não só para a apreensão das “culturas das crianças” (Sarmiento 2004; Corsaro 2005), mas também para compreender “como viemos a ser o que somos” (Toren 2002; Pires 2011). Para Muller (2006: 557) as “crianças são e devem ser vistas como ativas na construção e determinação de suas próprias vidas sociais, da vida de todos aqueles ao seu redor na sociedade em que elas vivem”. De acordo com James, Jenks e Prout (1998), a ideia de que crianças possuem agência, e, por isso, são atores sociais, emergiu na década de 1970 e tornou-se um paradigma nos estudos das crianças e jovens. Embora falar de agência infantil ainda seja assunto controverso para alguns acadêmicos, uma vez que a discussão deve levar em consideração a relação existente entre estrutura/agência (Lancy 2012), sua importância destaca-se tanto na aproximação com os debates contemporâneos das Ciências Sociais quanto no possível desenvolvimento de novos aportes teóricos.

A ideia da criança como ator social é aqui entendida a partir de uma das Nove Teses sobre a “infância como um fenômeno social”, sugerida por Qvortrup (2011: 206): “As crianças são coconstrutoras da infância e da sociedade”. Já a agência é definida, em poucas palavras, como a “capacidade dos indivíduos de agir com independência”<sup>6</sup> (James e James 2008: 9). Para James, Jenks e Prout (1998), os *Childhood Studies* se esforçam por elucidar o nível de atuação independente de indivíduos, aqui em destaque, as crianças, em relação às estruturas e instituições sociais. Ainda de acordo com esses autores, a relação estrutura-agência seria colaborativa. O foco na agência das crianças, ou na criança como ator social, explora sua subjetividade face aos âmbitos social, moral,

6 Do original: “capacity of individuals to act independently”.



político e econômico.

Deixando de lado as possíveis controvérsias, devemos pensar que se as ideias em torno da agência infantil já são relativamente aceitas, inclusive fora da academia, a possibilidade de se pensar a autonomia infantil ainda é incipiente. Para Sarmiento (2004: 11), a identidade da criança e sua capacidade criadora são “irredutível(is) ao mundo dos adultos”, apesar de sua “impotência” jurídica no que toca a sua autonomia. As crianças ainda são representadas politicamente por adultos, pais, professores, conselheiros tutelares, promotores, juízes, facilitadores, etc, os quais se relacionam entre si, muitas vezes advogando pelo o que acreditam ser o “melhor interesse” das crianças. A interpretação da autonomia das crianças, embora ainda iniciando, é ou deveria ser, de acordo com Sarmiento (2004), um aspecto central nos Estudos da Infância.

Alega Sarmiento (2004) que alguns autores afirmam a “autonomia das formas culturais da infância”, porém, essa autonomia não se estende amplamente ao âmbito político. Na verdade, “as crianças continuam sendo o único grupo social totalmente privado de direitos políticos explícitos”<sup>7</sup> (Sarmiento, Soares e Tomás 2005: 01). No entanto, assim como ponderam Sarmiento (2004), Sarmiento, Soares e Tomás (2005), mesmo que advogando pelo direito à participação das crianças, não estamos pensando de forma convencional como, por exemplo, reivindicando o direito ao voto infantil; estamos defendendo a possibilidade de se constituir e de se aperfeiçoar políticas a partir de dados apontados por sujeitos, nesse caso as crianças, que têm seu cotidiano diretamente influenciado por essas políticas. Buscar uma apreciação das políticas públicas através dos olhos e das experiências das crianças pode significar uma maior coerência com “a ideia da criança como cidadã e sujeito de direitos” (Rizzini 2011). Além disso, é importante frisar que “(...) todos os eventos, grandes e pequenos, terão repercussões sobre as crianças, como parte da sociedade; e, em consequência, elas terão reivindicações a serem consideradas nas análises e nos debates acerca de qualquer questão social maior” (Qvortrup 2011: 202). Argumentamos que o que as crianças pensam sobre o PBF e como o experimentam cotidianamente contribui para estruturar suas relações familiares, com a escola e com sua comunidade, além de instituir uma “identidade política” que mais se aproxima da experiência e percepção da ideia de “sujeitos de direitos” ou “cidadãos”<sup>8</sup>.

Ao defender a influência das crianças beneficiárias do PBF no aperfeiçoamento da política, encontramos o tema da participação social cuja discussão muito tem ocupado

7 Do original: “Children remain the only social group totally deprived from any explicit political rights”.

8 A primeira referência às crianças como sujeitos de direitos deu-se na ocasião de uma das Convenções de Genebra, no ano de 1924, mas ainda sob a compreensão das crianças como seres irresponsáveis, imaturos e incapazes que necessitam de proteção, o que seria uma justificativa para o adiamento do exercício de sua autonomia e participação (Soares 2002: 2). Soares (2002) expõe o que seria a tendência de valorização da vulnerabilidade inerente e um insatisfatório esforço de se valorizar “fatores sócio-estruturais que invisibilizam o estatuto político-social da criança” (Soares 2002: 3), posição controversa a suas ideias que defendem a participação das crianças como indispensável em processos cujas decisões afetam diretamente seu cotidiano.

o debate público no Brasil. O Decreto Presidencial 8.243 de 23 de maio de 2014, que trata da instituição da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e cria o Sistema Nacional de Participação Social, visa regulamentar o direito constitucional de a sociedade civil poder influir nos negócios do Estado de forma direta. O decreto foi derrubado na Câmara dos Deputados em outubro do mesmo ano, sob o argumento de se tratar de uma medida populista, em que pese o texto constitucional garantir tal direito em seu primeiro artigo. A criação e o fortalecimento das instâncias de participação social têm direta relação com a ampliação da democracia, cenário contrastante com a suspensão dos valores democráticos em voga durante a ditadura militar (1964-1985). Lygia Parente (2006) afirma que é a partir da queda das ditaduras militares na América Latina que a participação cidadã é alocada enquanto ferramenta para o aprofundamento da democracia dentro do processo de descentralização do poder.

Roberto Pires (2013), na introdução da organização “Políticas Públicas e formas societárias de participação”, contabiliza que na década de 1990 os conselhos municipais se multiplicaram nos municípios brasileiros. Com base em dados estatísticos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o autor afirma que 90% do território possui conselhos municipais nos campos da saúde, assistência social, direitos da criança e adolescente, educação, entre outros. Já na década de 2000, ocorreu a “expansão de conselhos e conferências no nível federal” (Pires 2013: 11). O autor avalia, entretanto, que a institucionalização dos conselhos, comissões e conferências tem como grande desafio seu funcionamento cotidiano, que seria “marcado por tensões e limitações”, posto que algumas instâncias apenas possuem caráter consultivo e

carecem de empoderamento legal para transformar decisões coletivas em medidas concretas de gestão. Em muitas outras instâncias, prevalecem assimetrias de poder, informação e recursos entre os atores sociais e entre estes e os representantes governamentais, prejudicando o processo deliberativo. Há, ainda, desafios relativos à garantia da ampla representação de interesses sociais no interior das instituições participativas (Pires 2013: 12).

No prefácio do trabalho “Da pobreza ao poder: Como cidadãos ativos e estados efetivos podem mudar o mundo”<sup>9</sup>, o premiado economista indiano Amartya Sen (2012) considera que as experiências de poder de decisão conquistadas pelos até então não-sujeitos de direitos têm reduzido as deprivações de liberdades que caracterizam a pobreza. Essa opinião é compartilhada na introdução da mesma obra, na qual o editor, Duncan Green (2012), reforça a ideia de que é a combinação entre cidadãos ativos e um Estado efetivo que contribui para a redução das desigualdades sociais, especificando que

9 No original “From Poverty to Power: How active citizens and effective states can change the world.

ser um cidadão ativo significa deter uma combinação de direitos e deveres.

Cidadania ativa tem méritos inerentes: pessoas que vivem na pobreza devem ter voz nas decisões sobre seu próprio destino ao invés de serem tratadas como recipientes passivos de políticas de bem estar ou ação governamental. O sistema – governos, judiciários, parlamentos e empresas – não podem abordar a pobreza e a desigualdade tratando as pessoas enquanto objetos do governo ou outras ações. Ao contrário, as pessoas devem ser reconhecidas enquanto sujeitos, ser conscientes disso e ativamente demandar seus direitos (...) (Green 2012: 11).

Segundo Shore (2010: 31-32): “Las políticas reflejan maneras de pensar sobre el mundo y cómo actuar en él. (...) inciden en la construcción de nuevas categorías del individuo y de la subjetividade”. E ainda de acordo com Ramirez (2010: 14): “(...) es a través de las políticas públicas que se articulan discursos hegemónicos que empoderan a unos sectores de la población y silencian a otros; pero sobre todo (...) y además, en el proceso de interacción con las mismas, los sujetos asumen identidades colectivas”.

Nesse sentido, como pensar a participação social infantil? Ao situar o grupo social das crianças nas suas relações com o Estado, o ser criança passa a operar enquanto uma identidade instrumentalizada para o acesso às políticas públicas universais e específicas. O especialista argentino em semiótica, Walter Mignolo (2008), tem destacado a necessidade de argumentação acerca de como a identidade é tratada em meio a questões políticas, mostrando que ela difere consideravelmente do que seria a “política de identidade”. O referido autor defende que a política identitária dominante, que controla e instrumentaliza as políticas identitárias, possui como principal pressuposto a naturalização da identidade de recorte de gênero (heterossexualidade), sexo (masculino), e racial (branco). É essa naturalização da identidade política dominante que possivelmente nos faz rejeitar a ideia de que as crianças têm o direito de influir nos negócios do Estado. Nesse debate propomos então que, ao desafiar a identidade política dominante, aspirando o protagonismo da formulação e da avaliação das políticas públicas, o reconhecimento das crianças enquanto sujeitos de direitos pressupõe a abertura de canais de diálogos com o Estado, para que assim elas também influenciem as políticas que as afetam diretamente. Esses canais de diálogos devem pressupor ferramentas de escutas e consultas específicas, a exemplo das técnicas de coleta de dados utilizadas na presente pesquisa; dados de consulta de semelhante natureza poderão subsidiar de forma eficiente a formulação e o aperfeiçoamento de políticas de diversas áreas, evidenciando a transversalidade do PBF.

Na próxima sessão, serão apresentados os aspectos do PBF que ilustram a constituição dessa identidade política das crianças junto ao programa, para em seguir oferecermos algumas contribuições de formas de viabilização da participação social infantil.

## 5 - O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Nesse tópico apresentaremos brevemente o PBF, tendo como pano de fundo a ideia de que uma política pública promove a constituição de identidades, nesse caso, de beneficiário.

A eliminação da pobreza e da fome, aspecto presente na agenda política internacional, é uma meta em evidência na atual política pública brasileira, principalmente desde a última década. Antes da implementação do PBF, o Governo Federal Brasileiro criou uma série de programas sociais com vistas a assegurar o direito fundamental à alimentação, através dos programas: Bolsa Escola (2001); Bolsa Alimentação (2001); o Auxílio Gás (2002); e o Cartão Alimentação (2003). Em 2003, esses programas foram incorporados ao Bolsa Família, um programa federal de transferência direta e condicionada de renda cujo objetivo é o alívio imediato da fome de famílias situadas abaixo da linha da pobreza, o que atuaria também como incentivo à quebra do ciclo intergeracional da pobreza e do analfabetismo. Esse último aspecto é expresso em uma das principais condicionalidades do PBF, a frequência escolar dentro do Projeto Presença, dentre outros projetos complementares.

São elegíveis ao beneficiamento pelo PBF famílias com renda per capita mensal de até R\$ 154,00. As famílias devem estar registradas no Cadastro Único (CadÚnico), um banco de dados utilizado pelo Sistema Único de Assistência Social, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), para identificação e caracterização de famílias situadas abaixo da linha da pobreza. Outros projetos complementares estão disponíveis para as famílias cadastradas, como o PETI (Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil), o Pro-Jovem (Programa Nacional de Inclusão de Jovens), destinados a crianças e adolescentes, que oferecem cursos de reforço escolar, recreação, atividades lúdicas e esportivas<sup>10</sup>. Mais recentemente foi lançado o programa Brasil Carinhoso, cujo principal objetivo é erradicar a pobreza extrema em famílias que tenham crianças com até 6 anos de idade. O formato de atendimento feito pelo MDS em conjunto com as Secretarias Municipais de Desenvolvimento e Assistência Social tem como base o CadÚnico, cujo o intuito é “conhecer para incluir”. As Secretarias Municipais de Desenvolvimento e Assistência Social possuem uma equipe dedicada ao PBF, formada geralmente por uma coordenação, um assistente social e os cadastradores que alimentam e atualizam o CadÚnico. Não seria tarefa difícil chegar a uma Secretaria

<sup>10</sup>No caso do Pro-Jovem são oferecidos também cursos profissionalizantes. As ações desses programas têm como fins a inclusão e o desenvolvimento humano de crianças e jovens e o exercício da cidadania <http://www.projovem.gov.br>.

de Desenvolvimento e Assistência Social em dias de recadastramento, por exemplo, e ouvir algo como “Essa é a fila do Bolsa Família”, geralmente formada por mulheres, munidas com suas cédulas de identidade e o cartão do Bolsa Família, e algumas delas acompanhadas por crianças.

A categorização de “beneficiário” é utilizada tanto pelas gestões locais como pelas famílias. Ser beneficiário do Bolsa Família colabora para estruturar a experiência cotidiana das famílias e é percebida de diferentes formas pelos membros familiares. Assim, possuir registro no CadÚnico e receber o benefício do PBF parece contribuir para a constituição de uma identidade política para as famílias beneficiárias.

O programa incitou discussões entre políticos, acadêmicos e na sociedade, havendo críticas de que se trataria de mais um programa assistencialista, com ações que deixariam as pessoas em situação de total comodismo etc. Essa perspectiva é ainda presente, até mesmo entre gestores locais do programa e agentes públicos envolvidos no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Para acompanhamento do programa, foram realizadas pesquisas com dados que desafiam as críticas, comprovando que o programa, em diversas formas, contribui para a segurança alimentar de famílias situadas abaixo da linha da pobreza, movimenta economias locais com destaque para municípios de baixa monetização, transforma padrões de consumo de gêneros alimentícios, colabora para a redução de índices de evasão escolar, ampliando a faixa da população universitária, dentre outros (Soares, Ribas e Osório 2007; Medeiros, Britto e Soares 2007; Glewwe e Kassouf 2010). As pesquisas acima referidas também fornecem comparações entre programas similares desenvolvidos em outros países, como México e Chile, por exemplo. Além disso, alimentando o processo avaliativo de aperfeiçoamento da política pública, elas apontam também para as fragilidades do PBF, tais como: a necessidade de segurança de empregabilidade, o fortalecimento das oportunidades de emprego para os beneficiários, além de indicar o alcance e as margens de erro na implementação do programa. Mais recentemente, as pesquisas vêm mostrando a necessidade de se investir na qualidade da educação, já que, embora as crianças estejam na escola, o aprendizado não tem mostrado melhoras significativas (Santos *et al* 2007: 186). É possível também que pesquisas futuras argumentem, a partir das crianças, tanto pela qualidade geral das escolas quanto pela necessidade de qualificação dos profissionais envolvidos com educação.

## 6 - CRIANÇAS COMO AGENTES POLÍTICOS

Considerando que o PBF, enquanto política pública, foi formulado sob a visão da identidade política dominante e que suas condicionalidades foram sob esse prisma postas, estamos propomos que uma nova análise seja possível a partir do ponto de vista das crianças. Entendemos, por conta das condicionalidades preconizadas pelo programa,

que estes atores sociais têm se tornado centrais para a implementação política do PBF. Dessa forma, a análise de seus efeitos deverá, sim, legitimamente, levar em conta as transformações das realidades vividas por esse grupo social, uma vez que as crianças ainda são desprovidas de influências na política que direta e indiretamente as afeta.

## 7 - O PBF COMO DIREITO DAS CRIANÇAS

Na maioria das entrevistas com as famílias foi corrente a declaração de mães e pais de que a escolarização das crianças é uma questão central para a família, e de que o recurso do Bolsa Família é “para” ou “da” criança. A priorização nos alimentos para criança e itens para seu consumo evidencia essa centralidade da criança nas questões relacionadas ao orçamento familiar. As crianças parecem compreender seu lugar nesses arranjos, porém afirmam a importância da coletividade familiar. Isso se deve ao conhecimento acurado por parte das crianças da precária realidade financeira de suas famílias. Frente à necessidade, o recurso é dividido entre todos os membros familiares, mas há o reconhecimento, por parte das crianças e dos adultos, de que esse dinheiro é idealmente das crianças, uma vez que é a criança quem o ganha, através da sua frequência à escola<sup>11</sup>. Em consequência disso, o gestor local do PBF em Catingueira, nos relatou que já houve casos de crianças que compareceram à Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social a fim de “denunciar” o fato de que seus pais não lhe repassavam o dinheiro vindo do benefício. Segundo o gestor, essas reclamações eram acompanhadas de argumentos dados pelas crianças de que o benefício “é das crianças” visto que são elas que asseguram seu recebimento comparecendo à escola. O embate no seio familiar também está explícito na fala de Felipe, 09 anos de idade, quando nos disse: “(...) o dinheiro é nosso, porque nós estudamos e ela [a mãe] recebe”<sup>12</sup>. Na discussão do grupo focal abaixo descrita, Lucas (11 anos) e Silvana (12 anos) arrazoam:

Lucas: É importante o Bolsa Família.

Pesquisadora Patrícia: Porque tu acha que é importante?

Lucas: Porque eles devem dá, por que nós estudamos.

Silvana: Nós estudamos e temos o direito de receber.

Pesquisadora Flávia: Então, toda criança que estuda tem o direito de receber?

Silvana: Tem.

11 Para um aprofundamento dessa questão, a partir de Catingueira, veja Pires 2012; 2013; 2013<sup>a</sup>; 2013b; Pires e Silva Jardim 2014; Santos 2011; Silva Jardim 2010.

12 Dessa forma, parece-nos que a agência política das crianças das famílias beneficiárias do PBF pode ser entendida como mais uma das características definidoras da “geração Bolsa Família”, (Pires e Silva Jardim, 2014) em conjunto com a expansão das possibilidades de consumo e a priorização da escola em detrimento do trabalho infantil.

Quando perguntadas se recebem uma parte do benefício, as crianças responderam que sim. Maria Eduarda, 11 anos de idade, que disse que recebe “A metade, por causa que minha mãe compra as coisas pra mim”. A fala da criança nos leva a entender que o dinheiro é repartido entre mãe e filha e, além disso, o dinheiro da mãe é usado na aquisição de produtos para a criança. Nesse caso, a criança não escolhe diretamente como aplicar o recurso, o que ocorre no repasse direto. Mas as crianças afirmam que pedem aos seus pais ou responsáveis que lhes comprem algo da sua preferência. Na evidência de uma necessidade, por exemplo, de calçados ou roupas, o recurso é aplicado para suprir a necessidade da criança. No entanto, a maioria declarou também que recebe uma parte em dinheiro para gastar como bem entender, como Sebastião, 12 anos, que afirmou gastar o dinheiro comprando “besteiras que criança gosta”. Algumas disseram que gastam uma parte e guardam outra para a compra de alguns produtos mais caros, como Emanuela, 11 anos, que juntou durante um ano o dinheiro que recebia da mãe para comprar um telefone celular. Dessa forma, percebe-se que o acesso ao PBF também significa a ampliação do poder de consumo direto para as crianças, seja com “bobagens que criança gosta”, ou seja, com produtos duráveis como o telefone celular de Emanuela ou a bicicleta de Sebastião (Benjamin 2010; Santos 2011; Silva 2011; Souza 2011). Esses dados relativos ao acesso e a reivindicação do dinheiro como consequência da frequência escolar evidenciam que as crianças conhecem, se submetem e tiram partido da condicionalidade escolar, acabando por experimentar uma posição privilegiada no seio familiar no que diz respeito aos gastos com o benefício.

A experiência escolar também evidencia pontos em que o PBF é reivindicado como componente identitário de algumas crianças. Silva Jardim (2010: 42) escutou “(...) uma mãe falando, a respeito do seu filho de oito anos: este menino passou um tempo sem querer ir à escola. Eu tive que explicar pra ele que se não fosse à escola não teria dinheiro pra comprar suas coisas”. Em tempos de Bolsa Família a ida à escola tornou-se motivo de negociação entre os estudantes e seus responsáveis.

No grupo focal com crianças entre 09 e 10 anos de idade, elas afirmaram que alguns professores apontavam eventualmente a assiduidade escolar como “dever” de crianças cujas famílias recebiam o PBF. Ao mesmo tempo, esse dever é sabido e abraçado pelas crianças mesmas, dada a importância do benefício para manutenção financeira das famílias. Algumas crianças citaram ainda o caso em que uma facilitadora do PETI, classificada como “chata”, teria afirmado que as crianças beneficiárias do PBF deveriam, obrigatoriamente, participar dos encontros do referido programa. Com base nessas informações, pode-se compreender uma das formas pelas quais a vida escolar das crianças também é influenciada pelo PBF.

Na escola, “ser beneficiário” do PBF produz efeitos nas relações entre crianças e professores. Por isso, Fabíola, 10 anos de idade, ilustra em sua redação como a

escolarização é uma obrigação das crianças em decorrência do PBF, ao mesmo tempo em que deixa evidente a importância do benefício para garantir a segurança alimentar da família: “A bolsa família é muito importante para as famílias e para os alunos da Escola, se eles perdem aula uns três dias, eles perdem o bolsa família e eles ficam sem estudar e a mãe fica na pior para comprar coisas para nós comermos”.

No entanto, as crianças sabem que existe uma única razão legítima para se faltar a escola. Silvana, 12 anos de idade, escreveu: A bolsa família é muito importante para todas as famílias. O aluno tem que ir todos os dias para a escola. Mas também nós alunos não somos obrigados a ir todos os dias, no caso que esteja doente (...). Se o aluno não for à escola, faltar muito, ele pode até se prejudicar e pode também perder a bolsa família”.

Mesmo havendo outras condicionalidades, a condicionalidade da frequência escolar é tida como a mais importante para a manutenção do benefício. Isso ocorre já que as pessoas têm conhecimento de famílias que tiveram o benefício suspenso ou cortado em função do não cumprimento da condicionalidade escolar. O mesmo não ocorre em relação à condicionalidade da saúde. O acesso aos serviços de saúde é visto, em grande medida, como não condicional, uma vez que não implica cortes ou suspensões.

A quebra do ciclo do analfabetismo é uma das justificativas para a imposição da frequência escolar como condicionalidade, imposição recebida por algumas famílias como “moeda de troca” justa, posto que a valorização da escolaridade das crianças se apresentou em todas as famílias visitadas pelos pesquisadores (Pires e Silva Jardim 2014; Silva Jardim 2010; Souza 2011). Os adultos recorreram muitas vezes a suas histórias de vida para justificar o apoio a essa condicionalidade, como expõe Seu Pedro, de 60 anos de idade: “Hoje está muito bom. Só não estuda quem não quer. O governo dá o carro, dá a escola e até paga para os estudantes se ficarem na escola. Quando eu era criança nem escola existia. Tinha a casa da professora, mas somente quem podia pagar é que ia estudar. Hoje está muito diferente” (Silva e Pires 2012: 08)<sup>13</sup>.

Vale lembrar, como faz Santos (2011), que as condicionalidades do PBF incidem apenas sobre famílias com crianças, constituindo-se um benefício não condicionado para as famílias consideradas extremamente pobres sem crianças. Dessa forma, o peso das condicionalidades está colocado sobremaneira nas costas das famílias com crianças.

13 As crianças foram perguntadas se os pais ou avós lhes falavam sobre como era a infância no “tempo deles”. A maioria citou relatos dos pais ou avós que afirmavam em comparação à infância hoje que “antigamente era mais difícil”, pois as crianças tinham que trabalhar, era difícil estudar em função da distância das escolas e porque precisavam “ir para a roça”. Alguns deram exemplos dos brinquedos que seus pais e avós tinham acesso: “Minha mãe diz que no tempo deles a boneca dela era sabe o que? Eram as pedras”, diz Alisson, 11 anos. Já Emanuela, 11 anos, afirma que a boneca de sua mãe quando criança era o sabugo de milho e que os cabelos da boneca eram os “cabelos” do sabugo. Que a vida está melhor hoje em dia para as crianças parece ser uma ideia compartilhada por todos em Catingueira. Nesse sentido, pode-se compreender que as crianças, com base nos depoimentos dos pais e avós, entendem que sua infância hoje é melhor do que a infância de “antigamente”, pois todas podem estudar, atividade que é compreendida como privilégio principalmente pelos adultos, como o fato de não trabalharem constantemente “na roça” com a finalidade de complementar a renda da família. Remetendo-nos mais uma vez à Sarmento (2004), a atuação da criança na esfera econômica como contribuinte da economia familiar teria migrado do trabalho na roça para a ida à escola.



Note ainda que a condicionalidade escolar é verificada bimensalmente e as condicionalidades da área da saúde apenas bianualmente (Fiszbein e Schady 2009). Com isso, o controle da frequência escolar parece ser apreendido pela população como mais efetivo que o controle das condicionalidades da área da saúde. Quando perguntado se frequentava o posto de saúde, Tiago, 08 anos de idade, respondeu categórico: “(...), eu nunca fico doente, mas a minha vó vai direto” (Silva 2012: 239). Embora, as condicionalidades da saúde também sejam cumpridas pelas crianças (mesmo que não apenas por elas), a escola parece ser um universo mais propriamente infantil que o posto de saúde. Tudo isso, mas principalmente o rigor no controle da condicionalidade escolar, coloca em evidência o papel central que as crianças assumem na manutenção do recebimento do benefício e acaba por enfatizar seu direito a ele.

## 7 - ACESSO AO DINHEIRO DO PBF PELAS CRIANÇAS

Rego e Pinzani (2013) tem enfatizado o papel do dinheiro, certo e contínuo, na conquista da cidadania pelas mulheres receptoras do PBF. Em direção complementar, acreditamos que o acesso ao dinheiro também é importante para as crianças.

Nos grupos focais perguntamos como as crianças se consideravam: pobres, ricas ou “mais ou menos”, forma local de se definir a população que não é rica, nem pobre. No grupo de crianças com 11 e 12 anos de idade todos responderam “mais ou menos”, definindo como pobres as pessoas que “não tem nada”, que “moram em casa de taipa” e que para “ter as coisas” passam dificuldade. Essas famílias que “não têm nada”, possivelmente não possuem nem Bolsa Família. As crianças foram perguntadas também se havia pessoas “que não tem nada” em Catingueira, e a resposta foi afirmativa e puderam identificar algumas famílias. Já pessoas ricas não têm dificuldade para “ter as coisas”, “quando querem tem tudo”, “não fazem nada e pagam para os outros fazerem”. Pessoas mais ou menos “às vezes têm as coisas e às vezes é difícil”, “são ricos e pobres ao mesmo tempo”, segundo as crianças.

A possibilidade de consumir, de “ter as coisas”, ocupa um lugar central na forma das crianças perceberem a estratificação social em Catingueira. Do grupo de crianças entre 11 e 12 anos, somente uma menina afirmou que nem sempre teve o Bolsa Família e definiu esse período como período em que “não sobrava...e, agora dá pra comprar as coisas pra gente”. Antes do acesso ao Bolsa Família a possibilidade de consumo era reduzida, o dinheiro era priorizado para gastos essenciais da casa, e restrito para o consumo de bens como roupas, calçados e para o gasto direto das crianças. Ter acesso ao benefício, o aumento das possibilidades de consumo, poder escolher o que se consome e ser “mais ou menos” podem ser compreendidos como aspectos da identidade política da criança enquanto membro de uma família beneficiária. Sua experiência como beneficiário é

contrastada com a experiência daqueles que são “pobres” ou que são “ricos”, os primeiros, aqueles que não têm nada e, os segundos, aqueles que têm tudo. Cria-se, portanto, aqui, uma identidade de beneficiário também para as crianças.

De acordo com as respostas das crianças participantes dos grupos focais, ficou claro que para a maioria o PBF é uma “ajuda” para toda a família, e que sua aplicabilidade é principalmente para “as coisas de dentro de casa”, como a compra de alimentos, pagamento de contas, aquisição de roupas e calçados. Segundo as crianças, o Bolsa Família é bom “porque o dinheiro serve para toda a família”. “A ajuda do governo” serviria então, principalmente, como ampliação das possibilidades de aquisição de alimentos e manutenção da casa. Em paralelo, o recurso é usado pela família na aquisição de itens para as crianças, como comidas especiais, material escolar, roupa e calçados. Sebastião, 11 anos de idade, na sua redação<sup>14</sup>, ilustra a importância do benefício para sua família, ao mesmo tempo em que deixa evidente a prioridade infantil no que diz respeito aos gastos: “O Bolsa Família é uma boa ajuda para a minha família e a minha educação. Traz para minha casa uma grande alegria, nunca nos faltou nada, e ainda deu para comprar minha bicicleta e pagar as contas. Meu material escolar foi comprado com o dinheiro do Bolsa Família, também comprei roupas e calçados”.

Nesse sentido, ao ser solicitado que desenhasse sobre o PBF, Júnior de 09 anos de idade, desenhou uma bolsa, provavelmente, cheia de dinheiro; em sintonia com essa resposta, Maiara, 07 anos de idade, quando perguntada: “O que é o Programa Bolsa Família?”, respondeu: “É quando você está cheio de dinheiro, aí, não pode faltar na escola”.

### **Desenho 1. O PBF segundo Júnior, 9 anos de idade.**



A maioria dos desenhos produzidos no âmbito da pesquisa enfocou: o cartão do Bolsa Família, a retirada do recurso no banco ou casa lotérica, objetos que poderiam ser consumidos com o recurso do PBF, assim como o dinheiro em si mesmo (notas e moedas). Essas imagens frequentes podem ser entendidas, com base nos desenhos e nos depoimentos acerca deles, como o meio efetivo de se ter acesso ao dinheiro. Rego e Pinzani (2013) destacam essa qualidade do programa, argumentando como a renda monetária pavimenta o caminho em direção a uma autonomia cívico-política. Nildo, de

14 As redações e falas foram editadas a fim de facilitar o entendimento do leitor.

11 anos de idade, exige seu direito legítimo a receber o PBF, afinal, como ele pontuou veemente na discussão do grupo focal: “Nós pagamos imposto!”.

Algumas crianças afirmaram que quando a mãe e/ou o pai não podiam ir à casa lotérica receber o benefício, elas iam sozinhas, retiravam o benefício no caixa eletrônico e, retornando às suas casas, entregavam o dinheiro às suas mães, momento em que estas podiam também lhes dar uma parte do dinheiro para gastar como quisessem<sup>15</sup>. O ato de ir receber o benefício se configura como uma atividade cotidiana, experimentada uma vez por mês, na companhia de seus pais ou sozinhas.

### **Desenho 2. Denilson, 09 anos de idade, indo à lotérica sacar o dinheiro do PBF.**



### **Desenho 3. Estefânia, 10 anos de idade, indo com sua mãe à “Caixa”, note o cartão do PBF dentro da bolsa da mãe.**



Diferente de outras políticas públicas de transferência de renda através da doação de bens e produtos, pode-se entender que a materialização no cartão magnético e a segurança do recebimento do recurso, que chega através do banco todos os meses, são aspectos importantes do programa. Eles contribuem para a oportunidade de consumir mais e escolher o que se consome, o que seria um aspecto diferente em relação, por exemplo, a política de distribuição de cestas básicas. Esse elemento de escolha é exaltado por pesquisadores como um reforço de uma política de cidadania (Suplicy 2006; Hanlon, Barrientos e Hume 2010; Lavinias e Barbosa 2000; Rego e Pinzani 2013).

Perguntamos às crianças se elas estavam satisfeitas com o programa e o que

<sup>15</sup> Esse fato pôde ser observado em outras localidades, como no município de Laranjeiras, em Sergipe, em que na fila da casa lotérica, podiam ser vistas crianças com os cartões do PBF em mãos a esperar por sua vez.

poderia ser feito para que ele melhorasse. Unanimemente as crianças aprovam o programa. Elas apontaram como críticas o seu reduzido valor, a dificuldade de acesso ao recurso (uma vez que a caixa lotérica fecha à noite e nos finais de semanas) e os cortes ou suspensões que são feitos arbitrariamente, sem que os interessados tenham faltado com as condicionalidades. Uma série de cortes ocorreu em Catingueira em função de um erro no envio dos dados da frequência escolar, deixando as crianças e suas famílias temerosas<sup>16</sup>.

Embora alguns pesquisadores, como Zimmermam (2006) e Suplicy (2006), tenham discutido o perigo da estigmatização dos pobres, através de benefícios direcionados a essa parcela da população, as crianças parecem desconsiderar essa possibilidade. Observou-se que as crianças cujas famílias recebiam o benefício pareciam estar algumas vezes em melhores condições financeiras que as crianças de famílias não beneficiadas. Isso era visto na escola, por exemplo, na exibição de materiais escolares, roupas (uniformes), calçados novos e no acesso à merenda comprada. Durante o grupo focal pudemos observar relatos, de como acontece, por exemplo, a partilha de material escolar, merenda e guloseimas entre crianças de famílias beneficiárias e crianças de famílias não beneficiárias. Aqui é importante frisar que a cobertura do programa, embora extensiva, não é suficiente para abraçar todas as famílias que se enquadram nos seus pré-requisitos. Assim parece-nos que as crianças não reconhecem ou não legitimam a estigmatização como consequência da focalização do programa; e, mais uma vez, o dinheiro e as possibilidades de consumo por ele engendradas são tidos como aspectos centrais e positivos do programa. E aqui a identidade de beneficiário aparece apenas em sua positividade.

Esse percurso de pesquisa nos revelou que, embora o PBF, enquanto programa federal, tenha sido pensado para a família como um todo, - não desconsiderando o fato de ser administrado quase que exclusivamente pela mãe/mulher -, acabou sendo tomado, ao menos em Catingueira – PB, à partir da prioridade central às necessidades das crianças. Para as crianças são comprados desde alimentos, roupas, material escolar e brinquedo até guloseimas (Pires 2013a), como pelotas (Silva 2011), “brebotes e burungangas” (Benjamim 2010). Argumentamos que “ter as coisas” e poder escolher o que consumir no contexto de crianças de famílias beneficiárias do PBF, no município de Catingueira, podem, legitimamente, ser compreendidos como forma de ampliação do poder aquisitivo e, para além disso, como um exercício de autonomia financeira, autonomia que também reverbera para a experiência infantil.

A centralidade da criança na aplicação dos recursos do PBF dentro da família está expressa na possibilidade da criança receber pequenos benefícios cotidianos e de poder escolher o que consumir. Isso se dá tanto através de seus pais quanto de forma

16 Nesse sentido, argumentamos pela constitucionalização do programa a fim de que a política possa ser entendida finalmente como um direito, e não um programa instável.

direta, quando recebe pequenos trocados para seus gastos com objetos de curta ou de longa durabilidade. As crianças catingueirenses, porque conhecem a realidade em que estão inseridas (Souza 2011), entendem que são responsáveis pela entrada do dinheiro do PBF no ambiente doméstico através da condicionalidade escolar. Isso acaba criando um ‘poder de barganha’ para as crianças e uma ‘capacidade de negociação’ com seus responsáveis, representando maior autonomia frente aos adultos.

## 8 - REFLEXÃO FINAL

Tendo como pano de fundo o PBF, neste artigo, nos propusemos pensar as crianças catingueirenses como atores sociais críticos, sujeitos políticos cientes dos seus deveres e que reivindicam seus direitos frente à família e ao Estado. Esperamos que esses dados possam ser úteis no âmbito de aperfeiçoamento do PBF e dos projetos complementares, como o PETI, ou outras ações que sejam direcionados às crianças, como as de promoção de cidadania. A sensibilização de avaliadores, gestores e formuladores de políticas públicas para a valorização do que pensam as crianças sobre as ações que lhes atingem pode ser uma estratégia frutífera para o aperfeiçoamento das políticas governamentais.

A participação social infantil na avaliação de políticas públicas oferece subsídios importantes para a formulação, implementação das mesmas, uma vez que as políticas criam e afetam transversalmente diversas identidades políticas. Com a participação delas na observação avaliativa se tem a oportunidade de ampliar a percepção dos impactos positivos e/ou negativos da ação, contextualizando os seus efeitos.

Partindo do que nos foi possível enxergar com base no PBF, cremos que também o ponto de vista das crianças sobre o acesso à Educação e a Saúde poderá colaborar para o aperfeiçoamento das políticas e para sua qualificação, bem como para compreender as condições e regimes de ampliação de políticas afirmativas para populações mais vulneráveis.

As técnicas de coleta de dados aqui apresentadas possuem ampla capacidade de reprodução e se revelaram eficientes para entender a participação social infantil como condição para o reconhecimento das crianças como sujeitos de direitos e como subsídio para um Estado efetivo.

Para terminar, pomonos em comunhão com José de Souza Martins quando afirma que: há nas crianças “(...) uma rica inteligência dos processos e situações em que estão envolvidas. [Elas] (...) dão significativa demonstração de compreensão do que estão vivendo”. E, para o referido autor: “As Ciências Sociais dariam um passo importante no seu desenvolvimento se reconhecessem que são elas, nos dias de hoje, os principais portadores da crítica social” (Martins 1991: 17-18). Parafraçando-o, cremos que isso vale para as políticas públicas em geral e para o PBF, de modo particular.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADATO, Michelle. 2008. Combining Survey and Ethnographic Methods to Improve Evaluation of Conditional Cash Transfer Programs. *International Journal of Multiple Research Approaches*, Vol. 2, No. 2, Oct: 222-236.
- ARIÈS, Philippe. 1981. *História Social da Criança e da Família*. Trad. D. Flaksman. 2ª Ed. Rio de Janeiro: LTC Editora.
- BATESON, G. 2000. *Steps to an ecology of mind*. London: Paladin.
- BENJAMIN, Tatiana. 2010. “Brebotos e Burugangas: analisando o ‘empoderamento’ infante-juvenil no Sertão Paraibano”. *CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais (UFPB)*, João Pessoa, nº 15, março, pp 31- 36. Disponível em: <http://www.cchla.ufpb.br/caos/n15/1%20artigo%20tatiana.pdf>. Acesso em 09 dez. 2013.
- CAMPOS, Maria Malta. 2008. Porque é importante ouvir a criança? A participação das crianças pequenas na pesquisa científica. Em: CRUZ, Silvia Helena Vieira. *A Criança fala: A escuta de crianças em pesquisa*. São Paulo: Cortez, pp. 35-42.
- CEDEPLAR. 2007. *Sumário Executivo. Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família*. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional - Cedeplar/UFMG. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília: SAGI.
- COHN, Clarice. *Antropologia da criança*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 2005.
- CORSARO, William. 2005. “Entrada no campo, aceitação e natureza da participação nos estudos etnográficos com crianças pequenas”. *Educ. Soc.*, (UNICAMP), vol.26. n. 91, p.443-464.
- DU BOIS, Cora A. 1944. *The people of Alor; a social-psychological study of an East Indian island*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- FISZBEIN, Ariel; SCHADY, Norbert. 2009. *Conditional cash transfers reducing present and future poverty*. A World Bank Policy Research Report. Washington, D.C.
- GOTTLIEB, Alma. 2009. Para onde foram os Bebês? Em busca de uma Antropologia de Bebês (E de seus cuidadores). *Psicologia USP*, julho/setembro, 20(3), 313-336.
- GLEWWE, Paul; KASSOUF, Ana L. 2010. *What Is the Impact of the Bolsa Família Programme on Education?* Internacional Policy Centre for Inclusive Grow. One Pager Nº 107, Mach. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager107.pdf>. Acesso em 14 jun. 2015.
- GREEN, Duncan. 2012. *From Poverty to Power: How active citizens and effective states can change the world*, 2nd ed. Rugby, UK: Practical Act.
- HANLON, Joseph; BARRIENTOS, Armando; HULME David. 2010. *Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South*. USA: Kumarian Press.
- JAMES, Allison; JAMES, Adrian L. 2008. *Key Concepts in Childhood Studies*. London: Sage.
- JAMES, Allison; JENKS, Cris; PROUT, Alan. 1998. *Theorizing Childhood*. Cambridge.

Polity Pess.

- LANCY, David F. 2012. Unmasking child agency. *AnthropoChildren*, 2012, 2. Disponível em: <http://popups.ulg.ac.be/AnthropoChildren/docannexe.php?id=1503>. Acesso em 11 dez. 2013.
- LAVINAS, Lena; BARBOSA, Maria Ligia de O. 2000. “Combater a pobreza estimulando a frequência escolar: o estudo de caso do Programa Bolsa-Escola do Recife”. *Dados* 43 (3): 447-477.
- LEE, Nick. 2010. Vozes das Crianças, tomadas de decisão e mudança. Em: MILLER, Fernanda (Org.) *Infância em Perspectiva: Políticas, Pesquisas e Instituições*. São Paulo: Cortez, pp. 42-63.
- LOMELI, Enrique V. 2008. “Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their contributions and limitations”. *Annual Review of Sociology*, 34: 475-99. Disponível em: [http://www.development.wne.uw.edu.pl/uploads/Courses/dw\\_19\\_1.pdf](http://www.development.wne.uw.edu.pl/uploads/Courses/dw_19_1.pdf). Acesso em 12 dez. 2013.
- MARTINS, José de Souza. 1991. *O Massacre dos Inocentes. A criança sem infância no Brasil*. São Paulo: Hucitec.
- MEAD, Margaret. 1933. *Coming of age in Samoa*. New York: Morrow.
- MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. 2007. Transferência de renda no Brasil. *Novos estud. - CEBRAP*, no. 79, p.5-21.
- MERLEAU-PONTY, Marcel. 1992. *O Visível e o Invisível*. 3ª Ed. Trad. J. A. Gianotti; A. M. d'Oliveira. São Paulo: Editora Perspectiva S. A.
- MIGNOLO, Walter. 2008. Desobediência epistêmica: A opção descolonial e o significado de identidade em política. *Cadernos de Letras da UFF – Dossiê: Literatura, língua e identidade*, no 34, p. 287-324.
- MOLYNEUX, Maxine. 2006. “Mothers at the service of the new poverty agenda: progresa/ oportunidades, Mexico’s conditional transfer programme”. *Social Policy & Administration*, 40(4):425-449. Disponível em: <http://www.prof.uniandes.edu.co/~ijaramil/progresa.pdf>. Acesso em 15 dez. 2013.
- MÜLLER, Fernanda. 2006. Infâncias nas vozes das crianças: Culturas Infantis, trabalho e resistência. *Educ. Soc., Campinas*, vol. 27, n. 95, p. 553-573, maio/ago.
- NOGUEIRA, Christina G. de Mingareli; PIRES Flávia F. 2012. E quando a mãe vai embora? Família monoparental masculina e o Programa Bolsa Família em Catingueira -PB. Trabalho apresentado na 28ª. Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 02 e 05 de julho, USP - São Paulo.
- PARENTE, Lygia Bandeira de Mello 2006 *Participação social como instrumento para a construção da democracia: A intervenção social da Administração Pública Brasileira*. Artigo apresentado no âmbito do Curso de Especialização em Direito Público e Controle Externo. Brasília: Universidade de Brasília.
- PIRES, Flávia F. 2011. Quem tem medo de mal-assombro? Religião e Infância no Semi-

- árido Nordeste. Rio de Janeiro/João Pessoa, E-papers/UFPB.
- PIRES, Flávia F. 2012. Crescendo em catingueira: criança, família e organização social no semiárido nordestino. *Mana* (UFRJ. Impresso), v. 18, p. 539-561.
- PIRES, Flávia F. 2013. Do Ponto de Vista das Crianças: Uma avaliação do Programa Bolsa Família. *Estudos de Avaliação das Políticas do MDS*. Brasília: SAGI/MDS.
- PIRES, Flávia F. 2013a. Comida de Criança e o Programa Bolsa Família: moralidade materna e consumo alimentar no semi-árido. *Política & Trabalho* (UFPB. Impresso), v. 38, p. 123-135.
- PIRES, Flávia F. 2013b. Child as family sponsor: An unforeseen effect of Programa Bolsa Família in northeastern Brazil. *Childhood* (Copenhagen), v. 20, p. 1-20. Disponível em: <http://chd.sagepub.com/content/early/2013/05/17/0907568213484341>. Acesso em 04 set. 2013.
- PIRES, Flávia F; SILVA JARDIM, George Ardilles. 2014. Geração Bolsa Família: educação, trabalho infantil e consumo na casa sertaneja (Catingueira/PB). *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (Impresso), v. 29, p. 99-112.
- PIRES, Roberto. 2013. Introdução. In: SILVA, Eduardo; SOARES, Leonardo (orgs.) *Políticas Públicas e formas societárias de participação*. Belo Horizonte: UFMG / FAFICH/UFMG, 184 p.
- QVORTRUP, Jens. 2011. Nove teses sobre a “infância como um fenômeno social”. *Proposições*, Campinas, v. 22, n. 1 (64), p. 199-211, jan./abr.
- RAMIREZ, Maria Clemência. 2010. “Presentación. La Antropología de la política pública”. *Antípoda*, No. 10, pg. 13 – 17.
- REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. 2013. *Vozes do Bolsa Família. Autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Editora Unesp, p. 241.
- RIZZINI, Irene. 2011. *O Século Perdido. Raízes Históricas das Políticas Públicas para a Infância no Brasil*. 3ª Ed. São Paulo: Cortez.
- SANTOS, L. M. P. et al. 2007. Perfil nutricional de crianças menores de cinco anos do semi-árido brasileiro. *Avaliação de políticas de programas do MDS - Resultados*, ed. J. Vaitsman e R. Paes-Souza, 1:347-382. Brasília SAGI/MDS.
- SANTOS, Patrícia. O. S. 2011. *Deixa eu Falar! Uma análise antropológica do Programa Bolsa Família a partir das crianças beneficiadas do alto sertão paraibano*. João Pessoa: Monografia em Ciências Sociais: CCHLA/UFPB.
- SARMENTO, Manuel. 2004. *As culturas da infância nas encruzilhadas da 2ª. modernidade*. Disponível em: [www.cedic.iec.uminho.pt](http://www.cedic.iec.uminho.pt). Acesso em 10 fev. 2012.
- SARMENTO, Manuel Jacinto; SOARES, Natália Fernandes; TOMÁS, Catarina. 2005. *Public Policies and Children’s Participation*. Disponível em: [http://cedic.iec.uminho.pt/Textos\\_de\\_Trabalho/textos/WorldClient.pdf](http://cedic.iec.uminho.pt/Textos_de_Trabalho/textos/WorldClient.pdf). Acesso em 01 jun. 2012.
- SEM, Amartya. 2012. Foreword. In: GREEN, Duncan 2012 *From Poverty to Power: How active citizens and effective states can change the world*, 2nd ed. Rugby, UK: Practical



Act.

- SHORE, Cris. 2010. “La Antropología e los estudios dela política publica: Reflexiones sobre la “formulación” de las políticas”. Antípoda, No. 10.
- SILVA, Antonio Luiz da e PIRES, Flávia F. 2012. “A Criança e O ECA na Pequena Catingueira Paraibana: Direitos reivindicados, direitos conquistados?” Anais da RBA, São Paulo. 18p.
- SILVA, Antonio Luiz da. 2012. Um Estudo acerca das Políticas Públicas e da Participação das Crianças em Catingueira - PB. Mnemosine Vol.8, nº2, p. 225-257.
- SILVA JARDIM, George A. da 2010. “Reflexões antropológicas a partir de uma política pública para crianças”. CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais (UFPB), João Pessoa, nº 15, pp. 37-45. Disponível em: <http://www.cchla.ufpb.br/caos/n15/2%20artigo%20george.pdf>. Acesso em 07 dez. 2013.
- SILVA, Jessica K. R. 2011. “Eu compro tudo de pelota”: o Programa Bolsa Família e a expansão do consumo infantil em Catingueira – PB. João Pessoa: Monografia em Ciências Sociais: CCHLA/UFPB.
- SOARES, Fábio Veras; RIBAS, Rafael Perez; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. 2007. Avaliando o Impacto do Programa Bolsa Família: uma Comparação com Programas de Transferência Condicionada de Renda de Outros Países. Centro Internacional de Pobreza (IPEA /PNUD).
- SOARES, Natália F. 2002. Os direitos das crianças nas encruzilhadas da Protecção e Participação. Texto apresentado no I Encontro Nacional sobre maus tratos, negligência e risco, na infância e na adolescência. Disponível em: [http://cedic.iec.uminho.pt/Textos\\_de\\_Trabalho/textos/dircriencpropar.pdf](http://cedic.iec.uminho.pt/Textos_de_Trabalho/textos/dircriencpropar.pdf). Acesso em: 11 dez. 2013.
- SOUZA, Edilma do N. 2011. As Crianças e O Programa Bolsa Família em Catingueira (Pb): Uma Reflexão Antropológica da Condicionalidade Escolar a Partir do Ponto de Vista das Crianças. João Pessoa: Monografia em Ciências Sociais: CCHLA/UFPB.
- SPOSATI, Aldaiza. 2009. Modelo Brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. Em BRASIL. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO.
- SUAREZ, Mireya et al. 2006. “O Programa Bolsa Família e o enfrentamento das desigualdades de gênero - O Desafio de Promover o Reordenamento do Espaço Doméstico e o Acesso das Mulheres ao Espaço Público.” Relatório compreensivo de pesquisa apresentado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e ao Department for International Development (DFID).
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo. 2006. Renda Básica de Cidadania: a resposta dada pelo vento. Porto Alegre: L&PM Pocket.
- TOREN, Christina. 2002. “Comparison and ontogeny”. In: Gingrich, Andre, Fox, Richard, (ed). 2002. Anthropology, by comparison. Routledge, London.

- TOREN, Christina. 2010. A matéria da imaginação: o que podemos aprender com as idéias das crianças fijianas sobre suas vidas como adultos. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 16, n. 34, p. 19-48, jul./dez.
- ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. 2006. “Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa-Família do governo Lula no Brasil”. *Sur, Rev. int. direitos human.* [online]. vol.3, n.4, pp. 144-159. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sur/v3n4/08.pdf>. Acesso em 15 dez. 2013

# O GOVERNO DOS ADOLESCENTES ASSISTIDOS: A LIBERDADE TUTELADA OFERECIDA NAS ME- DIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO<sup>1</sup>

SARA REGINA MUNHOZ

## RESUMO

Este artigo se propõe a apresentar uma reflexão sobre a indissociabilidade entre a punição e a transformação no caso dos adolescentes submetidos à medida socioeducativa de liberdade assistida a partir de uma etnografia realizada na Obra Social Dom Bosco, em Itaquera, São Paulo. Apreendidos pelo sistema policial e julgados por um tribunal específico, os adolescentes e suas famílias passam por várias intervenções e encaminhamentos para que depois de um tempo específico, sejam considerados aptos para uma reinserção social, capacitados para uma existência pautada pelos meios lícitos de ganharem a vida, e, finalmente, inseridos em uma série de outras instituições e serviços que potencialmente garantam esses objetivos através, principalmente, da visibilidade e do controle que permitem. É na circulação, é fora dos muros das prisões e das instituições disciplinares, é na liberdade vigiada e encaminhada que se dá a gestão desses *meninos* nos dias de hoje.

## PALAVRAS - CHAVE

Medidas socioeducativas; liberdade assistida; atendimento; adolescentes infratores; Michel Foucault.

1 Os dados e reflexões apresentados neste artigo são desdobramentos de minha dissertação, de mestrado – *A construção do atendimento em um núcleo de medidas socioeducativas em meio aberto* – defendida no Programa de Pós Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal de São Carlos em 2013. Agradeço ao meu orientador Jorge Mattar Villela e aos colegas do Grupo Hybris pelas leituras e comentários a este texto. Agradeço também à Fapesp pelo financiamento a esta pesquisa.

# THE GOVERNMENT OF ATTENDED ADOLESCENTS

## ABSTRACT

This article aims to present a reflection about the inseparability between the punishment and the transformation in the case of adolescents submitted to socio-educational measure of probation (supervised liberty) from an ethnography in the Obra Social Dom Bosco in Itaquera, São Paulo. Seized by the police system and judged by a specific tribunal, adolescents and their families are submitted to a number of interventions and referrals to, after a specific time, be considered qualified to a life ruled by licit means of earning life and inserted into a number of other institutions and services that potentially ensure these goals primarily through the visibility and control they allow. It is in the movement, it is outside the walls of prisons and disciplinary institutions, it is in the freedom that is made the management of these boys nowadays.

## KEYWORDS

Socio-educational measures; probation; assistance; transgressor adolescents; Michel Foucault.

## SOBRE A AUTORA

SARA REGINA MUNHOZ

Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos, licenciada em Ciências Sociais pela Faculdade de Ciências e Letras da Unesp-Araraquara, mestra em Antropologia Social pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal de São Carlos.

Contato: sa\_munhoz@yahoo.com.br.

SUBMETIDO EM:

Fevereiro de 2015

APROVADO EM:

Julho de 2015

A Obra Social Dom Bosco, em Itaquera, São Paulo, atende mais de cem *meninos* e *meninas*<sup>2</sup> que precisam passar pelas medidas socioeducativas (MSE) de Liberdade Assistida (LA) ou de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) determinada após a apreensão policial e um julgamento que comprove o envolvimento desses adolescentes em atos infracionais previstos na legislação brasileira<sup>3</sup>. Encaminhados para o cumprimento da medida em meio aberto logo após sua apreensão ou depois de um período de internação nas unidades da Fundação CASA<sup>4</sup>, os *meninos* e suas famílias precisam passar por uma série de intervenções oferecidas pelo Núcleo de Proteção Psicossocial Especial (NPPE) da Dom Bosco para que depois de um tempo específico sejam considerados *ressocializados*, aptos para uma reinserção social, capacitados para uma existência pautada pelos meios lícitos de ganharem a vida e, finalmente, inseridos em uma série de outras instituições e serviços que potencialmente garantam todos esses objetivos através, principalmente, da visibilidade e do controle que permitem.

O trabalho de campo que deu origem à minha dissertação e a este artigo foi realizado durante o primeiro semestre de 2012, no núcleo de MSE da Obra Social Dom Bosco Itaquera. Durante o trabalho de campo, acompanhei as atividades cotidianas desenvolvidas pelas secretárias, técnicos e coordenadora da equipe que atende os adolescentes das medidas socioeducativas. Também tive acesso aos documentos ali produzidos e àqueles que chegam de outras instâncias e precisam ser *interpretados* pela equipe. Deste modo, as reflexões que apresento são referentes à perspectiva desta equipe sobre a medida de LA, e à forma como ela lida com as exigências judiciais relacionadas à construção de cada um dos *atendimentos*.

A partir dos dados de campo, este artigo se propõe a apresentar uma reflexão sobre a indissociabilidade entre a punição e a transformação no caso destes adolescentes submetidos à LA em núcleos como o da Dom Bosco. A liberdade aos adolescentes autores de práticas infracionais só é concedida com a condição da assistência, da vigilância, do acompanhamento técnico e dos encaminhamentos. Se a instituição total do cárcere

2 Os adolescentes atendidos pela Dom Bosco geralmente são chamados pelos funcionários de *meninos*. Embora o termo seja majoritariamente acionado no masculino, há *meninas* atendidas no núcleo. Enquanto estive em campo, a proporção era aproximadamente a de 110 *meninos* para menos de 10 *meninas*. Sobre as versões femininas a respeito do cumprimento da MSE-MA, conferir Malvasi (2012: 168-180).

3 Sobre as notações utilizadas neste trabalho para apresentar os termos acionados por meus interlocutores como centrais às suas atividades cotidianas, adianto: será utilizado o itálico na primeira vez em que cada um desses termos for apresentado. Para não sobrecarregar o texto, nas aparições subsequentes, utilizarei a grafia normal, a não ser nos casos em que julgue necessário lembrar ao leitor de que a minha escrita reflete expressões ouvidas ou lidas em campo.

4 Antiga Febem. Desde 2006, o governo do estado de São Paulo criou as Fundações Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente (CASA), pautada principalmente pela descentralização das internações. Processo semelhante ocorreu nas penitenciárias do estado. Sobre isso, conferir Biondi (2010).

(Foucault 2009) é excluída ou relegada a um papel marginal na legislação voltada aos adolescentes autores de práticas infracionais, as intervenções se pulverizam por uma série de outras instituições que, oferecendo a liberdade, oferecem-na assistida<sup>5</sup>.

Ao longo do texto exponho dados que explicitam os modos como as medidas socioeducativas são encaradas ora em materiais formativos para os técnicos das medidas, ora na fala ou nos relatórios e sentenças dos juízes e técnicos que trabalham no núcleo de medidas em meio aberto. Em diferentes contextos é possível percebermos a centralidade dos saberes psiquiátricos, pedagógicos e assistenciais nas MSE. É possível ainda detectar o papel marginal, limitado, que os próprios atos infracionais ocupam desde a determinação da sentença até a verificação da eficácia do processo socioeducativo, sem que isso signifique a ausência de toda uma reflexão sobre como e o quanto punir para poder transformar os *meninos das medidas* em indivíduos (res)socializados.

A possibilidade de construção dos atendimentos iniciada no tribunal e compartilhada com os técnicos do núcleo se justifica pela expertise que esses profissionais carregam, comprovada por sua formação acadêmica e por sua experiência cotidiana<sup>6</sup>. Constroem os atendimentos ao oferecerem as *oportunidades* específicas aos *meninos*, mas também ao escreverem relatórios dotados de pareceres e avaliações, que informarão o juiz com saberes que escapam aos limites do tribunal. Os saberes técnicos manifestados em suas práticas cotidianas e em seus relatórios explicitam esse sistema punitivo atrelado a um ideal transformador, que só funciona a partir do exame constante das existências dos adolescentes e de suas famílias. A lei determina, mas é a partir do exame e da norma que os *meninos* assistidos são governados.

Para desenvolver este meu argumento, o texto foi subdividido em quatro partes. Na primeira, demonstro como os saberes técnicos constroem o atendimento a partir de uma série de diretrizes que extrapolam o núcleo como, por exemplo, das exigências legais de individualização dos casos. Na segunda, evidencio o modo como a apreensão do adolescente e a exigência do cumprimento da medida socioeducativa funcionam como ferramentas que permitem o levantamento de inúmeros dados sobre as existências dos *meninos* e de suas famílias. Sem extrapolar o ato infracional cometido, a medida não pode ser determinada. Na terceira parte apresento os momentos em que os saberes do tribunal encontram os saberes do núcleo, e demonstro como as medidas socioeducativas,

5 A ideia ressocialização está muito presente no processo de Reforma Psiquiátrica que de desenrola a partir do fim dos anos 90. Também nesse caso, o processo não se ancora mais na internação dos *pacientes* (Sartori 2010). A etnografia de Martinez (2011), por sua vez, apresenta dados sobre as tensões entre a circulação das populações em situação de rua e as políticas de institucionalização dessas populações que, da mesma forma, não recorrem ao abrigo como o cerne seu funcionamento, mas ao atendimento diurno marcado, principalmente, pelos encaminhamentos a outros serviços da rede.

6 À época de minha pesquisa, era composta por uma coordenadora e oito técnicos, duas secretárias e uma auxiliar de limpeza. Dentre os técnicos, quatro eram formados em pedagogia e quatro em psicologia. Depois do término de meu trabalho de campo, soube que com a saída de alguns técnicos, assistentes sociais foram contratados.

além de revirarem o passado dos adolescentes e de suas famílias, projetam um futuro específico através do oferecimento de oportunidades cuidadosamente dosadas. A última seção mostra como a criação de indivíduos obedientes está no cerne dos objetivos dos atendimentos. Encerro o artigo afirmando que, do modo como os técnicos entendem as medidas socioeducativas, um atendimento demanda mais do que a simples presença do adolescente no núcleo. É preciso gerir suas existências encaminhando-os e transformando-os em indivíduos previsíveis, disciplinados e vigiáveis, mesmo que em liberdade.

Os dados apresentados nestas seções são postos em contato com as discussões de Michel Foucault sobre a delinquência, a disciplina e o continuum carceral. O intuito desta aproximação é o de demonstrar como na realidade atual do oferecimento da liberdade assistida a esses indivíduos específicos é possível encontrarmos continuidades em meio à grande ruptura causada pela proposta de não encarceramento dos adolescentes. É na circulação, é fora dos muros das prisões e das instituições disciplinares, é na liberdade que se dá a gestão desses *meninos* nos dias de hoje.

## 2 - SABERES TÉCNICOS: A CONSTRUÇÃO DE UM ATENDIMENTO PUNITIVO E TRANSFORMATIVO NO NÚCLEO DE MSE

As medidas socioeducativas, ainda mais explicitamente que o encarceramento, pressupõem a ressocialização dos adolescentes atendidos. Por serem considerados *pe-soas em desenvolvimento* (Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), art.6º), entende-se que ainda é possível, desde que submetidos às intervenções adequadas, fazer com que o envolvimento em um ato infracional específico não lhes atribua a marca da criminalidade, considerada permanente e irreversível. Para tanto, é preciso afastá-los dos meios infracionais, mas também do ambiente penitenciário. É preciso que sejam atendidos por um tribunal específico e por profissionais que não os tratem como criminosos. É preciso que o envolvimento com o crime seja mantido em um nível superficial.

Para que esses objetivos sejam atendidos, o ato infracional é encarado de maneira secundária nas medidas socioeducativas. A preocupação maior está relacionada com as condutas passada e atual do adolescente que, em comparação, funcionam como índices de *amadurecimento*, de transformação ou de avanço que precisam ser comprovados ao longo dos meses. Ainda que o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINA-SE) preveja, “a proporcionalidade em relação à ofensa cometida” (art. 35º, inciso IV), a ênfase de todo o sistema está nas práticas que evitem a intervenção judicial. No núcleo, são raríssimas as referências da equipe ao ato infracional cometido, e mais raras ainda as possíveis relações que estabelecem entre ato e medida. O mesmo artigo do SINASE apresenta outros incisos descritivos dos princípios das medidas que confirmam esta lógica. Ali aparece, por exemplo, que a intervenção judicial deve ter caráter de “excepcionalida-

de [...], favorecendo-se meios de autocomposição de conflitos” (inciso II), que a ênfase deve ser dada a “práticas ou medidas restaurativas” (inciso III) e, ainda, que o princípio da “mínima intervenção, restrita ao necessário para a realização dos objetivos da medida” deve ser observado (inciso VII). É preciso agir fora do alcance da lei que pura e simplesmente pune, para que haja possibilidade de transformações enquanto esse desenvolvimento ainda não está completo. Como afirma Malvasi (2012: 165), “a finalidade da medida é mudar o comportamento dos adolescentes, com foco em evitar a reincidência por meio de estratégias de educação e inclusão”.

Mas se o ato infracional não deve ser o aspecto central na construção dos atendimentos, ele também não pode ser negligenciado. A diferenciação entre medidas preventivas, protetivas e socioeducativas criada pelo ECA desencadeiam incertezas aos técnicos durante os atendimentos. No SINASE, as diferenças entre as medidas protetivas e as socioeducativas são ainda mais detalhadas, como explica o material de um dos cursos assistidos pelos técnicos da Dom Bosco. A diferença fundamental entre as duas está na “tônica de responsabilização do adolescente autor de ato infracional” no segundo caso (*Capacitação para operadores do SINASE*, módulo 2: 58). Embora haja a exigência de encaminhamentos para que os direitos do autor de práticas infracionais sejam atendidos e para que seu percurso infracional possa ser interrompido, é importante que as medidas socioeducativas “não sejam vistas como medidas aplicadas a favor dos adolescentes (em seu bem, em sua proteção)”. Nesse sentido, argumenta-se, por exemplo, que ainda que os direitos dos adolescentes devam ser garantidos durante o cumprimento da medida, não se pode “aplicar ou manter medida socioeducativa com a finalidade de garantir [esses] direitos”. Diferentemente das medidas de proteção, as socioeducativas devem ser “impostas” e seu cumprimento “é cobrado mesmo contra a vontade do adolescente autor de prática infracional (*Capacitação para operadores do SINASE*, módulo 2: 60-61)”.

A necessidade de conciliar os princípios punitivo e transformador já aparece, portanto, na própria legislação que informa os atendimentos. No entanto, a maneira de lidar, na medida certa, com esses dois objetivos em simultâneo é uma questão frequentemente enfrentada pela equipe técnica. Mais do que aplicar a lei, esses profissionais entendem que precisam interpretá-la lidando, a partir dela, com os casos muito específicos que se apresentam e que precisam, por uma própria exigência legal, ser tratados de forma individualizada (SINASE, art.35, inciso VI). Ainda que a própria justiça já tome para si um papel educativo e que, sob o ponto de vista dos profissionais do núcleo, lance mão do alcance que seu poder tem para além dos saberes que pode construir, é importante afirmar que a presença desses profissionais técnicos é central na condução das medidas. Isso porque o corredor onde elas se aplicam não deixa de se assemelhar à prisão: a equipe, muito mais do que apenas conhecer e aplicar as decisões dos juízes, precisa a todo o momento coletar saberes sobre o atendido, saberes capazes de transformar a medida penal em uma operação penitenciária, de fazerem da pena imposta uma modificação do



indivíduo, tornando-o útil à sociedade (Foucault 2009: 237).

Através dos relatórios técnicos que elabora a equipe é capaz de produzir um tipo de saber que funciona como prova, à medida que “comporta presunções estatutárias de verdade, presunções que lhe são inerentes, em função dos que a enunciam” (Foucault 2010b: 10). Um exame estabelecido a partir de um continuum médico-judiciário que permite que o técnico seja entendido como o que detém a competência de elencar e apresentar todo tipo de informação “essencialmente psicológica, social, médica [...] que diz muito mais respeito ao contexto de existência, de vida, de disciplina do indivíduo, do que ao próprio ato que ele cometeu” (Foucault 2010b: 35).

Para construírem uma concepção do que são as medidas socioeducativas e de quais são seus objetivos, os técnicos participam de inúmeros cursos de formação, recebem orientações de órgãos fiscalizadores, pesquisam e trocam experiências. Portanto, além de serem responsáveis por reunir saberes sobre as existências dos *meninos*, precisam reunir percepções sobre aquilo que deve ser uma MSE e sobre o que cada juiz considera serem os objetivos destes atendimentos.

Em um desses cursos de formação, a equipe recebeu um material didático bastante abrangente que tratava de vários temas presentes em seus trabalhos cotidianos. Uma das primeiras unidades do curso se propunha a definir “a natureza e a dimensão das medidas socioeducativas”, diferenciando-as das medidas puramente punitivas, por um lado, e das protetivas, por outro. A definição apresentada não era definitiva e oferecia um espaço de posicionamento aos próprios cursistas, como se vê abaixo:

O que é e o que pretende a medida socioeducativa (MSE)? É uma reação do Estado ao crime, com o objetivo de garantir a paz social? É um mecanismo de defesa social contra a criminalidade? É uma forma de punir os adolescentes autores de ato infracional? É uma forma de protegê-los contra si mesmo? É um mecanismo para tirá-los da exclusão social, para educá-los? É algo que visa reeducá-los, ressocializá-los, reinseri-los na sociedade? É maneira de retribuir com mal proporcional o mal que causaram ao praticar crime? É uma estratégia de política criminal destinada a tirar parte de nossos jovens de um sistema penal, cristalizador de práticas criminosas? É tudo isso ao mesmo tempo? Não se pretende aqui oferecer resposta definitiva à questão, muito polêmica, muito debatida no mundo todo e há muito tempo. O que se pretende é apresentar apenas uma chave possível para compreendê-la, tudo para que você, cursista, possa se posicionar e tomar sua própria decisão (*Capacitação para operadores do SINASE*, módulo 4: 3).

A impossibilidade de chegar a uma definição categórica é justificada pela existência de uma série de outras “tarefas antecedentes complicadas para resolver” (*Capacitação para operadores do SINASE*, módulo 4: 3), entre elas a natureza ambígua da adolescência – o adolescente é responsável? É capaz? É autônomo? (*Capacitação para operadores do SINASE*, módulo 4: 4) –, e a complexidade da reação social contra o crime (*Capacitação*

para operadores do SINASE, módulo 4: 5) – o sistema penal está falido? Há muita impunidade? O objetivo da pena é punir, ressocializar, defender a sociedade ou tudo isso ao mesmo tempo? Se não há consenso para o caso dos adultos, o material aponta que “a justificação e função da pena” para os adolescentes está ainda mais em aberto.

A incerteza enfrentada pelos profissionais no núcleo é, portanto, compartilhada com uma incerteza nas definições que aparecem nos próprios textos do direito penal. Ela poderia ser justificada pelos múltiplos sentidos que uma medida socioeducativa supõe, ou pelos variados objetivos que procura atender. Os técnicos lidam com a incerteza quando têm que construir atendimentos que somem as diretrizes rígidas com as realidades cotidianas absolutamente imprevisíveis dos adolescentes. Mas também lidam com uma incerteza mais geral: o que uma medida socioeducativa deve significar na vida de um adolescente? O que o Estado e a sociedade esperam desses *meninos*? Como apresentar a eles os direitos de modo impositivo, legal, obrigatório? Como, ao mesmo tempo, impedir que eles façam parte de uma lógica punitiva já diagnosticada como falida de nosso sistema penitenciário? Como, enfim, punir e transformar? Ou, finalmente: como comprovar simultaneamente aos adolescentes e aos juízes que o atendimento construído não se ancora em apenas um desses dois pilares?

Essas incertezas tão centrais em cada um dos atendimentos manifesta a complexidade envolvida em lidar com aqueles que a sociedade considera poder transformar, tornar úteis. Para os adolescentes, o processo punitivo que se pretende socioeducativo exige que um corpo de aptidão (Foucault 2010b: 223-224) emerja de um corpo criminoso, de uma história que já previa a criminalidade, de uma família que já dava sinais de que a delinquência poderia se manifestar.

É preciso, simultaneamente, “controlar ‘comportamentos de risco’ e cuidar de ‘estados vulneráveis’” (Malvasi 2012: 167). No caso das MSE, como veremos mais detidamente a diante, a apresentação daquilo que é descrito na legislação como direito das crianças e adolescentes se dá como uma condição para liberação e, ao mesmo tempo, como uma vantagem, uma oportunidade. As medidas não têm prazo fixo determinado, tampouco têm metas fixas a serem atendidas, ou ainda um ponto de chegada estabelecido de antemão que deva ser respeitado. Pelo contrário. Trata-se de uma punição que se dá pelo encaminhamento a um núcleo responsável por reencaminhar os adolescentes para tantos outros serviços e colecionar sobre eles uma série de informações não jurídicas, mas psicológicas, pedagógicas e assistenciais. É neste sentido que para a equipe das medidas a reunião dos saberes técnicos serve como subsídio para um processo transformador que não se desvincula em nenhum momento das práticas punitivas possibilitadas pelo exame constante das existências desses adolescentes.

Desde a primeira audiência à qual o adolescente é submetido quando apreendido pela polícia, mais do que a comprovação de uma verdade factual está em jogo a necessidade de que uma “lição” seja dada (Miraglia 2005). O juiz é aquele quem deve, a partir das peças técnicas produzidas rapidamente por uma equipe de psicólogos, pedagogos e assistentes sociais, encontrar sintomas que comprovem o envolvimento do adolescente com o mundo infracional, e não apenas sua participação em um ato específico. Deve ainda identificar sintomas que demonstrem o risco ao qual este adolescente está submetido pela forma como se organiza sua família, pela precariedade de acesso aos serviços públicos, por sua situação de vulnerabilidade, pela proximidade do adolescente com ambiente infracional. Já aqui, o autor do crime começa a se dobrar no personagem do delinquente (Foucault 2010b: 17).

Miraglia argumenta que as audiências de averiguação de culpabilidade manifestam o caráter pedagógico que o juiz assume quando determina a medida que deverá ser aplicada ao adolescente. Essas audiências funcionariam como “palcos de disputas políticas”, em que o próprio Poder Judiciário exerce um papel fundamental na construção da identidade de “menor infrator”. Para a autora, a culpa se coloca como uma mera formalidade, uma decisão quase exclusiva do juiz. Com Gregori (2000), afirma que os adolescentes e seus acompanhantes não encontram, nas audiências, meios para lidar com a manipulação do ritual pelos protagonistas. A informalidade das audiências, os discursos autoritários dos juízes e a pouca participação dos representantes da Defensoria sinalizariam de que, ali, “dar uma lição” é o objetivo principal.

A função pedagógica dessas audiências seria o principal marcador da diferença entre os juízes da Vara de Execuções da Infância e da Juventude (VELJ) e os juízes criminais. Para exercê-la eles recorrem ao levantamento de dados de toda a biografia do adolescente, julgando-os moralmente e não exclusivamente por seus atos infracionais. Miraglia argumenta que a centralidade que a “lição” assume funciona como uma “espécie de compensação pelo fato de o réu ter cometido um ato infracional e, ainda assim, livrar-se da internação” (Miraglia 2005: 96), considerada como a única medida efetivamente punitiva. Argumenta ainda que a “ineficiência e ineficácia do aparato público de efetivação das medidas” guia os juízes a apelarem para a “lição”, “tentando condensar o processo de educação e ressocialização nos possíveis efeitos de seu discurso” (Miraglia 2005: 98) e dando espaço para atitudes que extrapolam a “interpretação da lei”, recorrendo a

manifestações pessoais e direcionamentos políticos específicos<sup>7</sup>.

Embora o argumento de Miraglia não possa ser desprezado, colocando-me em outra posição e tendo acesso, portanto, a outras perspectivas sobre os atendimentos socioeducativos, me arrisco a dizer que a “lição” imposta pela justiça, mais do que uma compensação ou um efeito do diagnóstico de um fracasso funcional das medidas socioeducativas, é central em seu funcionamento. Desde a determinação da sentença até o momento em que o juiz aceita uma sugestão de encerramento enviada por parecer técnico, a “lição”, o julgamento baseado em aspectos morais, o levantamento de dados que extrapolam o ato cometido e os esforços em encontrar sintomas de transformação das condutas é fundamental.

Os juízes alimentam-se com pareceres técnicos desde estas primeiras audiências até o momento do encerramento do caso. Não julgam sem estar informados por saberes que lhes são exógenos, ainda que os próprios técnicos entendam que a forma como esses saberes são utilizados pelos juízes muitas vezes não é a mais adequada. O que percebi em meu trabalho de campo, é que a presença do juiz (pessoal, no caso das audiências, ou manifesta na circulação constante de documentos), embora não deva ser negligenciada (e os técnicos bem sabem o poder que os juízes têm), também não pode ser supervalorizada como no caso descrito por Miraglia. Como argumenta Feltran (2011: 15), “o técnico, o jurídico e o político – não são esferas autônomas – elas estão em relação”. Mais do que isso, ao longo de toda a medida socioeducativa os adolescentes se encontram com uma justiça profundamente atrelada ao exame. Encontram-se em uma relação que muito mais do que legal é normativa e, portanto, demanda a mobilização de saberes que escapam ao tribunal, mas que por ele também são acionados em diferentes momentos.

Em duas sentenças a que tive acesso a questão da conduta foi essencial. Sempre a partir de estudos técnicos, considerados “cruciais na individualização exata do grau e da intensidade da intervenção a ser procedida nessa situação de conflitualidade social”, os juízes levam em conta o maior ou menor envolvimento anterior do adolescente com a “vida infracional”, a existência ou ausência “da devida assistência familiar que, obviamente precisa ser incentivada através de orientações e instrumentos técnicos específicos”. São atentos ainda ao uso de gírias ou “trejeitos pertinentes ao meio delitivo”, aos sinais de “comportamento agressivo, alterações de humor ou mudanças bruscas de temperamento”. Consideram a relação com as drogas, o aproveitamento escolar, os possíveis cursos profissionalizantes realizados.

A justiça e a pedagogia transformadora estão interessadas em algo que não é apenas legal nem tampouco totalmente terapêutico. Trata-se de uma junção entre saberes

7 Em contrapartida ao argumento de Miraglia e seguindo as teses desenvolvidas por Foucault a partir do início dos anos 1970, Donzelot (1986) afirma que em paralelo à ascensão da influência psicanalítica para o controle das crianças e dos adolescentes, o poder real da decisão efetiva teria escapado ao juiz no caso dos tribunais de menores (Donzelot 1986: 136).

distintos, praticados por profissionais que dialogam constantemente e que constroem juntos aquilo que é considerado o atendimento. Uma atenção específica aos comportamentos que inclui em si um arsenal jurídico, legal, penal e, ao mesmo tempo, um arsenal terapêutico, médico, pedagógico. Ambos, o juiz e o técnico, acionam e requisitam mecanismos de poder que ultrapassam suas próprias fronteiras. A punição e a transformação dos adolescentes exigem que a lição seja dada a todo o momento, tanto pela justiça como nos núcleos. Exigem ainda que a preocupação com a verdade sobre suas existências seja mais demandada do que a verdade sobre o ato infracional cometido. E é sobre o adolescente marcado como infrator que um sobrepoder disciplinar poderá se exercer, saberes conexos poderão se constituir (Foucault 2009: 257) e toda uma gestão diferencial dos ilegalismos se tornará possível (Foucault 2009: 259). Sua vida, seu comportamento, seus menores desvios serão tratados, e não apenas o ato infracional. Será, enfim, submetido continuamente a um poder normalizador (Foucault 2009: 288).

Em uma sentença que pude consultar no núcleo da Dom Bosco, o juiz recorre ao ECA lembrando que a medida de internação deve ser aplicada em casos de excepcionalidade e afirma que, naquele caso específico, “ainda se faz amplamente possível o tratamento da situação em meio aberto”, ainda que deva ser “aplicada por tempo mais vasto em vista da importância do ato infracional cometido” (o adolescente foi apreendido por roubo de motocicleta com ameaça de arma de fogo). Juntamente com os doze meses de LA ele propõe quatro meses de PSC “considerando que vivemos em épocas de sabido desemprego para adolescentes e jovens” e que “possibilitará ela que o adolescente possa envolver-se em projetos e nos problemas da comunidade em que está inserido”. Quanto à sua família, o juiz determina que deveria ser levada a “instrumentos de apoio técnico e orientação, e tudo para que possam, de modo mais vigilante, acompanhar de ora em diante os próximos passos do filho”<sup>8</sup>. Também afirma que é conveniente estimular o adolescente “a dedicar-se a novos valores, a começar pela retomada de seu processo de escolarização formal”.

O juiz finaliza sua sentença afirmando não haver dúvidas de que a somatória destas quatro intervenções em meio aberto (a LA, a PSC, o encaminhamento da família a grupos e apoio e a exigência da escolarização)

(...) consulta muito mais o interesse da própria sociedade que, de outra parte, o mero escanteamento do garoto para o ambiente institucional, onde, sabidamente, não lhe restaria outra alternativa que acirrar seus instintos mais agressivos, até como forma de sobrevivência e afirmação perante outros garotos mais experimentados na cultura do universo infracional.

8 Foucault (2010b) demonstra, através de uma genealogia do “novo corpo familiar”, como a família nuclear soberana prepara seus filhos para que sejam encaminhados a espaços disciplinares e se vê, ao mesmo tempo, invadida por intervenções autoritárias externas: ora o tribunal (no caso das famílias populares), ora a medicina (para as famílias burguesas) (Foucault 2010b: 238).

Em outra sentença consultada em campo, dois adolescentes foram considerados culpados pelo roubo de uma farmácia. Embora ambos tenham-se mantido em silêncio durante o interrogatório, o juiz considerou a autoria como certa e comprovada. Ainda que nenhuma arma de fogo tenha sido encontrada, a vítima reconheceu um dos adolescentes como o portador e o juiz, citando textos do direito penal, se posicionou a favor da desnecessidade de sua apreensão, bastando as provas reunidas nos autos. A partir dessas evidências, estabeleceu duas medidas distintas, recorrendo ao princípio da individualização dos casos para estabelecer qual seria a mais adequada a cada um dos adolescentes. Os dois *meninos* eram reincidentes, mas àquele que foi reconhecido como o portador da arma de fogo o juiz determinou a medida de internação por prazo indeterminado, enquanto o outro foi diretamente contemplado com medida em meio aberto. Justificou sua decisão

(...) tendo em vista que [o portador da arma] teve participação preponderante no evento, sendo quem fez uso de arma de fogo. Além disso, de acordo com o relatório técnico, o adolescente vem fazendo uso de maconha, é destituído de crítica, não apresenta respaldo familiar e apresenta sentimento de impunidade.

As sentenças acima descritas, assim como tantos outros casos que pude acompanhar no núcleo, evidenciam o extrapolamento que as intervenções socioeducativas implicam no caso dos adolescentes que foram pegos pela justiça pela prática de ato infracional. Não apenas o passado dos adolescentes é levantado por relatórios e exames técnicos, mas também o de seus familiares e do entorno em que vivem. Cumular medidas protetivas às socioeducativas, na prática, significa ampliar a vigilância e o controle dos adolescentes, atribuindo obrigatoriedade aos direitos que deveriam lhe ser, desde sempre, concedidos. Ao longo de todo o atendimento, os relatórios técnicos continuam recorrendo a esses saberes exógenos ao tribunal. O passado dos adolescentes é revirado e um futuro específico precisa ser promovido a eles e às suas famílias.

#### 4 - LIBERDADE ENCAMINHADA, OPORTUNIDADES IMPOSTAS

Se a observância do fracasso das propostas transformadoras dos indivíduos é contemporânea ao próprio nascimento da prisão (Foucault 2009), no caso dos adolescentes autores de práticas infracionais o discurso transformador se mantém com grande potência – tanto nas legislações como nas falas dos profissionais que aplicam as medidas socioeducativas – ainda que abundem constatações dos casos de fracasso nesse projeto. Como demonstram as sentenças e relatórios acima citados, esse discurso de ressocialização, que não nega o fracasso penitenciário e apregoa uma possibilidade de punição que escape aos seus muros, recorre a uma série de outras instituições disciplinares e aos

profissionais com uma expertise própria, convocando-os a participar de um processo de mudança de comportamentos e atitudes.

Levados para fora dos limites da prisão e colocados para circular por outros serviços e instituições, os *meninos* e suas famílias são arrastados para um conjunto de intervenções que, gradualmente, os torna visíveis, vigiáveis. Paula (2011: 107-108) argumenta que, embora a internação e a semiliberdade também se caracterizem por um “conjunto de práticas de intervenção sobre a socialização dos adolescentes”, nas medidas em meio aberto, em especial na LA, estas intervenções se dão *in loco*, através de uma aliança entre repressão e assistência, que capilariza os investimentos aos adolescentes e às suas famílias.

Como já dito, o privilégio da atenção às condutas em detrimento do ato infracional propriamente dito se propõe a funcionar como um mecanismo que não iguala os adolescentes a criminosos. “O que você fez, o ato infracional, não importa aqui para a medida. O que passou, já passou. Agora tem que aproveitar essa oportunidade e seguir em frente”, dizia a coordenadora da Dom Bosco em uma reunião com adolescentes que chegavam para iniciar suas medidas. Ou ainda: “Isso é política pública, gente! Tem que aproveitar. Já que está aqui, tem que aproveitar essas oportunidades, porque isso é nosso!”. No entanto, embora os *meninos* das medidas não sejam marcados pela prisão, são submetidos a uma série de outras marcas que, da mesma forma, os constriem e os limita.

Ao longo dos atendimentos é possível perceber como estas marcas vão se acumulando conforme as tentativas de construção do processo socioeducativo são efetivadas pelos técnicos. Os próprios encaminhamentos direcionam os adolescentes às funções específicas que poderão ou deverão desempenhar como profissionais, estudantes, cidadãos. Eles são orientados a realizarem cursos profissionalizantes, mas não cursos universitários. São incentivados a matricularem-se na rede pública de ensino, mas enfrentam inúmeras dificuldades em conseguirem suas vagas por serem *meninos das medidas*. São sensibilizados a entrarem no mercado de trabalho, mesmo que as condições e salários sejam reconhecidamente precárias. Indivíduos específicos devem emergir das medidas. Indivíduos aos quais oportunidades específicas são apresentadas e precisam, necessariamente, ser abraçadas<sup>9</sup>.

Exige-se que os adolescentes tenham criticidade em relação às suas vidas e que desenvolvam expectativas sobre seus futuros. Ainda assim, os técnicos reconhecem os limites que marcam os destinos dos *meninos*. Casos de sucesso são acionados frequentemente, para que os adolescentes e suas famílias saibam que tudo depende da iniciativa e da vontade do atendido. Ainda assim, os próprios técnicos não podem se esquecer de que todos os encaminhamentos fazem parte de uma punição. Punição que precisa transformar autores de práticas infracionais livrando-os da marca exclusiva da criminalidade e

9 Sobre as *oportunidades* como mecanismo de governamentalidade, cf. também Lazzarato (2011).

reinserindo-os em circuitos positivos de trabalho e vigilância.

A construção do atendimento, que se inicia com as determinações judiciais e se completa no núcleo, precisa lidar constantemente, portanto, com o problema das doagens. Se o ato infracional não é o centro do processo ressocializador e se a própria verificação da verdade sobre o ato cometido parece ser menos essencial do que um levantamento sobre sua conduta, seu passado e suas relações familiares (Miraglia 2005), que elementos devem ser considerados quando um adolescente é levado a um atendimento? E a que intervenções específicas ele deverá ser submetido?

Para os juízes, como já demonstrado, elementos como o uso de entorpecentes, a desestruturação familiar, os envoltimentos prévios com o meio infracional funcionam como agravantes considerados para a modulação das medidas (Foucault 2010b: 3-26). Geralmente, dados como estes são acionados como indicativos de que a medida, ainda que em meio aberto, deva ser mais rígida. No entanto, não há garantias. É comum encontrarmos incompatibilidade entre os pontos de vista dos técnicos e juízes. Para os técnicos, muitas atitudes dos juízes eram consideradas inadequadas ou desmesuradas. Uma inadequação que tinha a ver com o pouco acesso que juízes têm a saberes que só podem ser construídos a partir de uma vivência cotidiana, que se dá em outra escala: não no tribunal, mas no núcleo. O caso do adolescente D<sup>10</sup>, apreendido pelo roubo à farmácia, explicita essa inadequação. Terminado seu tempo de internação, D foi conduzido a uma audiência, na companhia de seus responsáveis. Nela, o juiz determinou o cumprimento de LA

(...) pelo prazo mínimo de seis meses, prorrogável se necessário, com escolarização compulsória, profissionalização (informática e outros); inserção no mercado de trabalho; bem como cumulada com medida protetiva consistente na inclusão da família em grupo de orientação e apoio<sup>11</sup>.

A medida foi considerada exigente pela técnica que atendia D. Foram várias as cobranças do juiz e, por sorte (ou por iniciativa, ou por encaminhamentos adequados, ou por um respaldo familiar significativo), o adolescente as cumpriu com presteza, conseguindo o encerramento depois dos seis meses mínimos estipulados.

D era considerado uma exceção pela equipe. Por esse motivo, ao sugerir o seu encerramento, a técnica não apenas afirmou que o adolescente estava matriculado, como pôde demonstrar sua frequência satisfatória através de uma declaração. Reafirmou que D era respaldado por seus pais, que o auxiliaram na “inserção na rede pública de ensino

10 A consoante utilizada para identificá-lo foi escolhida de modo aleatório pela autora.

11 A escolarização, profissionalização e inserção no mercado de trabalho são questões que se constroem e se apresentam como soluções há muito tempo no Brasil. Há relatos, por exemplo, de enfrentamentos ao problema da delinquência juvenil muito semelhantes a estes no sertão nordestino do fim do século XIX e começo do XX (Villela 2011). A listagem destes tópicos como detentores das possibilidades de controlar a delinquência não pode ser naturalizada, portanto.



e em sua profissionalização, como nos acompanhamentos para atendimento individual quando necessário”. Salientou que

(...) ambos durante o processo intensificaram sua participação positiva nos grupos de apoio e orientação familiar, sempre que convocados, momento este em que trabalhamos o comprometimento de adolescentes e responsáveis com a medida, sexualidade, gravidez precoce, métodos contraceptivos, DST, adolescência e ato infracional.

Também foi registrado que o pai de D “disse que pode perceber que o filho amadureceu bastante, que é responsável com seus estudos e sua profissionalização, sendo frequente às aulas e tendo bom desempenho durante as atividades”. Houve registro da percepção do pai do adolescente sobre uma melhora significativa “nas companhias de D”, que havia “diminuído suas saídas”. A partir de todos esses levantamentos, comprovados por documentos, certificados e atestados, ela considerou e registrou a medida como “benéfica para o adolescente”<sup>12</sup>.

O caso de D demonstra o modo como a técnica responsável pelo atendimento precisou lidar, no núcleo, com uma determinação judicial considerada excessiva. Procurou oferecer os encaminhamentos interpretados como necessários e suficientes para que a sugestão de encerramento fosse acatada dentro do tempo mínimo estipulado. Problema de dosagem dos tempos e das ações. Problema cotidiano que manifesta todas as incertezas circunstanciais envolvidas nos atendimentos, como o próprio material de um curso de formação explícita:

(...) dosar significa ajustar de acordo com certos parâmetros. A medida determinada deve analisar: a capacidade do adolescente de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração. Uma mesma atitude pode gerar respostas diversas a partir de uma análise detalhada de todos esses aspectos. O que poderia parecer injusto (resposta diferente para a mesma conduta) é um princípio baseado no direito penal garantista, que estabelece a pessoalidade da pena, ou seja, a necessidade de olhar o apenado a partir de todo o conjunto de situações envolvendo o ato praticado e sua própria conjuntura de vida” (*Capacitação para operadores do SINASE*, módulo 4: 24).

No núcleo da Dom Bosco, a incerteza em relação a quais medidas deveriam ser aplicadas em cada caso eram constantes. Constantes eram também os momentos em que

12 Sobre a importância dos anexos nos relatórios técnicos, cf. Latour (2010). Se sozinhos esses documentos são simples peças de informação, elementos de rotina, ali, por terem sido mobilizados daquela maneira específica, anexados àqueles relatórios específicos, tomam um formato legal, ainda que retroativamente (Latour 2010: 75). Os relatórios tornam-se mais confiáveis com esses documentos que lhes são exteriores. As evidências empíricas adquirem um formato legal.

a própria equipe precisava manejar essa dosagem, considerando que a medida imposta pelo juiz se apresentava de modo demasiado abrangente. Mais do que aquilo que é punido, aqui é importante saber o quanto punir. Um problema de medida justa que também extrapola os domínios do tribunal, precisando ser repensado e reelaborado ao longo dos meses da MSE. “A justa medida da pena deve variar não só com o ato e suas circunstâncias, mas com a própria pena tal como ela se desenrola concretamente” (Foucault 2009: 231). Cálculos constantes são utilizados pelos técnicos na escolha das atividades oferecidas e também na maneira de apresentá-las aos juízes nos relatórios. Dentro de um espaço temporal limitado e de ações individualmente dosadas, os técnicos procuram ampliar suas ações de modo que as intervenções despejadas sobre os adolescentes tenham efeitos duradouros e atravessem o maior número possível de áreas de suas vidas. Intervenção calculada, otimizada, exaustiva, infinita.

## 5 - A CRIAÇÃO DE *MENINOS* OBEDIENTES

Dosar as intervenções adequadas e mais eficazes não anula outro aspecto essencial das medidas socioeducativas: a criação de indivíduos obedientes. Como já descrito, os encaminhamentos realizados e apresentados como oportunidades inegáveis propõem-se a ampliar as possibilidades de existência dos adolescentes, mas, ao mesmo tempo, os limita dentro de certos parâmetros. Dessa forma, ainda que haja um espaço de imprevisibilidade e maleabilidade na construção de cada atendimento individualizado, alguns encaminhamentos não podem ser negligenciados sem que uma justificativa muito convincente seja apresentada.

Em um dos atendimentos que acompanhei o adolescente não negava seu ato infracional, mas a exposição dos motivos que o levaram a cometê-lo despertou em mim, e certamente em sua técnica, uma percepção das limitações do próprio sistema socioeducativo. Era fácil pensar que o adolescente não tinha culpa, e que seus atos foram consequências de toda uma realidade que o empurrou àquele momento e àquele lugar. Que o período de internação, com todas suas mazelas, tinha sido mais do que o suficiente para que sua infração tivesse sido paga. Mas o atendimento revelou que a medida socioeducativa não se limita a um pagamento à sociedade pelo ato infracional realizado. Aquele *menino* ainda deveria cumprir mais um ano de LA e a medida em meio aberto lhe foi apresentada como uma chance. Uma chance que não podia ser negada.

Foucault (2009) descreve como desde a passagem do século XVIII ao XIX a “forma-prisão” passa a ser pensada como necessariamente atrelada a um suplemento disciplinar. Mais do que restringir a liberdade como uma forma de castigo igualitário marcado pelo tempo, a prisão deveria se voltar à transformação dos indivíduos, à sua docilização, seu adestramento, sua correção ou cura. Da mesma forma, sob o domínio de um discurso

de transformação e ressocialização as práticas das medidas são construídas, muitas vezes à revelia dos atos infracionais cometidos.

Não apenas no núcleo a centralidade das oportunidades e a exigência cabal da obediência se evidenciam. Na relação com o Poder Judiciário era frequente que esses elementos saltassem aos olhos dos *meninos* e dos técnicos. Voltando de uma audiência na qual havia sido determinado que o adolescente atendido pelo núcleo ficaria noventa dias internado na Fundação CASA, a técnica responsável pelo seu atendimento em meio aberto conversava com a mãe do adolescente e comigo. Mostrava-se incomodada com a forma como os saberes levantados por ela e demonstrados ao longo dos meses a partir de uma série de documentos trocados com o Poder Judiciário tinham sido tratados pela juíza. Uma incompatibilidade de opiniões manifestada pela impossibilidade de compartilharem um ponto de vista comum em relação ao atendimento, que se apresentava, naquele momento, a partir de diferentes escalas. Eram medidas diferentes, objetivos diferentes, valorização de índices diferentes que estavam em jogo para a técnica e para a juíza.

Ao determinar a sentença, a juíza afirmou que, “ao contrário do que argumentou a técnica, percebe-se que não houve amadurecimento algum no adolescente”. Argumentou que ele tinha demonstrado ao longo do cumprimento da medida “falta de iniciativa” e “falta de responsabilidade”. Recapitulou todo o caso, passando pelo vício em entorpecentes, pela pouca frequência escolar e pela não adesão ao tratamento antidrogadição. Afirmou que não havia justificativa alguma para o não cumprimento da medida e dos encaminhamentos, visto que o adolescente sequer estava trabalhando.

A técnica havia argumentado que concordava que a medida não havia resultado em uma adesão completa do adolescente às oportunidades oferecidas. Ainda assim, a vivência cotidiana ao longo de vários meses no núcleo permitia que ela observasse avanços em seu comportamento. Avanços que deveriam impedir uma nova internação, tratamento considerado mais gravoso que o atendimento em meio aberto. Munida de vários documentos, declarações e pareceres reunidos em uma pasta (à qual a juíza, a Promotoria e a Defensoria também têm acesso), procurou apresentar esses avanços e demonstrar, no limite, o que considerava ser uma medida socioeducativa e quais as intervenções apropriadas para aquele caso específico. A medida deveria se caracterizar pelo oferecimento de oportunidades através de uma série de encaminhamentos – e todos eles haviam sido realizados pela Dom Bosco.

Naquele caso específico, o sucesso ou ao menos a suficiência no cumprimento da medida deveria se manifestar pelo avanço em, ao menos, algumas das áreas da existência do adolescente e de sua família. Como comprová-lo? Demonstrando documentalmente que ao longo dos meses da medida, em pelo menos alguns dos campos levados em conta na construção do atendimento socioeducativo, o *menino* havia apresentado sintomas de amadurecimento, de criticidade em relação ao ato infracional ou em relação à necessidade de uma existência pautada pelos meios lícitos de sobrevivência, de transformação da

sua conduta. Para sua técnica, o amadurecimento desse adolescente podia ser comprovado. O retrocesso à internação soava para ela como um elemento puramente punitivo, desprovido de sua potência transformadora.

O argumento final da juíza, no entanto, é sintomático. Afirmou que não substituiria a pena do adolescente – e o termo utilizado neste caso foi mesmo “pena” e não medida socioeducativa – apesar dos pareceres apresentados documental e pessoalmente pela técnica responsável pelo caso:

(...) Da outra vez você ficou 45 dias e não adiantou. Agora não tem chance! Não vão ser 45 dias, vão ser 90! E se não progredir em 90 dias, vai ser por tempo indeterminado, podendo chegar a três anos. Eu preciso que você trate a drogadição, porque isso que está te empurrando para o fundo do poço, está bem? Eu sei que não é fácil trabalhar e estudar à noite, depender dos transportes. Eu sei mesmo! Mas não há justificativa alguma para você não ter cumprido as determinações. Eu não substituo pena. E não acho que vai ser bom pra você. É muito fácil! Também não dá para ignorar. Você sabia dos riscos de não cumprir a medida, e ainda assim não fez o que tinha sido determinado. Enquanto você estiver lá, pense nisso.

Fica evidente que, para a juíza, não é a medida em si mesma que carrega sua potência transformadora, ou ao menos não é somente ela. O importante era o cumprimento da medida, fosse ela qual fosse. Mais do que escolher entre a PSC ou a LA, era preciso que o adolescente tivesse consciência de que a não adesão, a não obediência, implicaria em uma medida propriamente punitiva. A internação, naquele caso, tornava manifesta a consequência para um caso de indisciplina, de incapacidade de obediência, de impossibilidade de cumprimento. O avanço exigido pela lei só pode ser comprovado, portanto, através de índices que escapam à lógica legal. Índices que, ao contrário, envolvem disciplina, obediência, sujeição.

## 6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo das décadas de 1980 e 1990, o Brasil e o mundo se viram tomados por lutas para que as crianças e os adolescentes não recebessem tratamento mais gravoso que o delegado aos adultos no caso de cometerem atos infracionais. Lutou-se ainda por uma percepção de que essas pessoas em desenvolvimento mereciam ser reconhecidas como sujeitos de direito e não como objetos de intervenção.<sup>13</sup>

No caso daqueles envolvidos em infrações, como vimos acima, os direitos e as

13 Sobre as principais mudanças instauradas pelo ECA, conferir, por exemplo, Feltran (2008), Neri (2009), Volpi (2011), Em defesa do adolescente (2008), Miraglia (2005 e 2007), Altoé (1993), Malvasi (2012), Shilittler (2011), Paula (2004 e 2011), Teles (2010), Teixeira (2007), Rizzini (2002), Silva e Gueresi (2003).

intervenções se confundem, se retroalimentam e não podem ser entendidos separadamente. Oferecer oportunidades funciona como uma gestão das condutas. Gestão que não se limita ao ato cometido, que não se resume a um pagamento pela ofensa efetuada. Pelo contrário, o suposto rompimento com o pacto social e todos os sinais de possíveis desvios oferecem a oportunidade para que inúmeras instituições e profissionais possam intervir nas mais variadas áreas das existências desses adolescentes. Intervenções contínuas, ininterruptas, minuciosas.

Tanto os discursos dos juízes responsáveis por estabelecer as medidas adequadas para cada caso como os relatórios produzidos no núcleo demonstram a centralidade da atenção à conduta dos meninos. Demonstram a preocupação com os motivos que os levaram ao crime e com as potencialidades que cada um deles pode ou precisa desenvolver. Desde a sentença se evidencia uma atenção legal que extrapola em muito a punição ou ainda, dito de outra forma, que transforma em punição as intervenções mais variadas e os direitos mais essenciais. Punir é transformar. Transformar em cidadãos, através da obtenção dos documentos. Transformar em estudantes. Transformar em trabalhadores formais. Transformar em filhos vigiáveis, previsíveis, fixos em seus lares.

E, além de terem toda sua vida orientada, sensibilizada, registrada e conduzida a caminhos específicos depois da apreensão, todo o passado dos meninos também será visitado. Registros que funcionam como feixes de luz atravessam existências que, provavelmente, sem esse encontro com o poder sequer deixariam rastros (Foucault 2010a: 213). Saberes levantados sobre seus passados, poderes dispendidos sobre seus futuros. Embora uma medida socioeducativa pressuponha que os adolescentes fiquem com suas fichas limpas ao final do processo – uma das grandes diferenciações em relação ao sistema penitenciário – seus efeitos não deixam de se sentir. Os personagens de Kafka em O processo descrevem com precisão as marcas que o sistema socioeducativo deixa nos meninos que passam por suas instituições. “Ter um processo desses já significa tê-lo perdido” (Kafka 2005: 99), ou ainda, “não presenciei uma só absolvição real” (Kafka 2005: 153). Ainda que a medida seja encerrada e que o adolescente nunca seja apreendido pelo sistema penitenciário, os saberes foram produzidos no núcleo e na relação entre o núcleo e o Poder Judiciário, os registros foram feitos, os encaminhamentos realizados, as famílias visitadas, as intimidades ouvidas. Tempos depois, caso algum membro da família deste adolescente seja apreendido por prática de ato infracional, seu nome voltará a ser registrado em relatórios. Os saberes poderão voltar a ser produzidos, os registros não serão apagados. Porque, apesar das promessas de ficha limpa, o “tribunal não esquece de nada” (Kafka 2005: 158).

Se levarmos em conta o argumento de Foucault (2009: 282) sobre o “continuum carceral”, o tribunal extrapola em muito seu espaço físico e abrange, como este trabalho procurou explicitar, toda a existência do adolescente e de sua família a partir da inserção em uma série de instituições e da construção de uma série de registros. Como um perso-

nagem de Kafka também afirma, “tudo pertence ao tribunal” (2005: 150). E isso porque se o tribunal não se limita aos seus contornos e se expande até as mais inocentes disciplinas, essas mesmas disciplinas inocentes – essas oportunidades – se imbricam, se aco- plam e constituem o tribunal no caso dos adolescentes autores de práticas infracionais. Assim, não só o tribunal, mas a escola, a oficina, o hospital, os centros de profissionaliza- ção e uma série de outras instituições para as quais o tribunal encaminhou esses adoles- centes – via programa de Liberdade Assistida – serão capazes de resgatar esses saberes produzidos e, mais do que isso, ampliar continuamente a sua produção. Produção que só se tornou possível a partir da apreensão policial e judicial destes mesmos adolescentes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA

- ALTOÉ, Sonia. 1993. De “menor” a presidiário: trajetória inevitável. Rio de Janeiro: Ed. Universitária Santa Úrsula.
- BIONDI, Karina. 2010. Junto e Misturado: uma etnografia do PCC. São Paulo: Editora Terceiro Nome.
- DONZELOT, Jacques. 1986. A polícia das famílias. Rio de Janeiro: Graal.
- FELTRAN, Gabriel de Santis. 2008. Fronteiras de tensão: um estudo sobre política e violência nas periferias de São Paulo. Campinas: Tese de doutorado em Sociologia, IFCH-UNICAMP.
- FELTRAN, Gabriel de Santis. 2011. “Diário intensivo – a questão do adolescente em conflito com a lei em contexto”. *Revista Brasileira de Adolescência e Conflitualidade*, (4): 01-44.
- FOUCAULT, Michel. 2009. Vigiar e Punir: nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes.
- \_\_\_\_\_. 2010a. “A vida dos homens infames”. In \_\_\_\_\_. *Estratégia, poder-saber. Ditos e escritos IV: 203-222*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- \_\_\_\_\_. 2010b. *Os anormais*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes.
- GREGORI, Maria Filomena. 2000. *Viração: experiências de meninos nas ruas*. São Paulo: Companhia das Letras.
- KAFKA, Franz. 2005. *O processo*. São Paulo: Companhia das Letras.
- LATOURETTE, Bruno. 2010. *Making the law. An ethnography of the conseil d'état*. Cambridge: Polity Press.
- LAZZARATO, Maurizio. 2011. *Governo das desigualdades: crítica da insegurança neoliberal*. São Carlos: EdUFSCar.
- MALVASI, Paulo Artur. 2012. *Interfaces da vida loka: um estudo sobre jovens, tráfico de drogas e violência em São Paulo*. São Paulo: Tese de doutorado em Saúde Pública, PPSP-USP.
- MARTINEZ, Mariana Medina. 2011. *Andando e parando pelos trechos: uma etnografia das trajetórias de rua em São Carlos*. São Carlos: Dissertação de mestrado em Antropologia Social, PPGAS-UFSCar.
- MIRAGLIA, Paula. 2005. “Aprendendo a lição: uma etnografia das Varas Especiais da Infância e da Juventude”. *Novos Estudos CEBRAP*: (72): 79-98.
- MIRAGLIA, Paula. 2007. *Cosmologias da violência: entre a regra e a exceção. Uma etnografia da desigualdade em São Paulo*. São Paulo: Tese de doutorado em Antropologia Social, PPGAS-USP.
- NERI, Natacha. 2009. “Tirando a cadeia dimenor”: A experiência da internação e as narrativas de jovens em conflito com a lei no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Dissertação de mestrado, PPGSA-UFRJ.

- PAULA, Liana de. 2004. As famílias e as medidas socioeducativas: a inserção da família na socioeducação dos adolescentes autores de ato infracional. São Paulo: Dissertação de mestrado em Sociologia, PPGS-USP.
- PAULA, Liana de. 2011. Liberdade Assistida: punição e cidadania na cidade de São Paulo. São Paulo: Tese de doutorado em Sociologia, PPGS-USP.
- RIZZINI, Irene. 2002. “The Child-saving movement in Brazil: ideology in the late nineteenth and early twentieth centuries”. In *Minor Omissions. Children in Latin American History and Society*. Madison: University of Wisconsin Press.
- SARTORI, Licy. 2010. O Manejo da Cidadania em um Centro de Atendimento Psicossocial. São Carlos: Dissertação de mestrado em Antropologia Social, PPGAS-UFSCar.
- SHILITTLER, Maria Carolina. 2011. No crime e na medida. Uma etnografia do Programa de Medidas Socioeducativas em meio aberto do Salesianos de São Carlos. São Carlos, Dissertação de mestrado, Universidade Federal de São Carlos.
- SILVA, E. R. A.; GUERESI, S. 2003. Adolescentes em conflito com a lei: situação do atendimento institucional no Brasil. Brasília: IPEA.
- TEIXEIRA, Maria de Lourdes Trassi. 2007. “Mais uma vez... A redução da idade penal”. *PUCviva Revista*, v. 01: 11-15.
- TELES, Edson. 2010. “Adolescente em conflito com a lei, direitos humanos e a função da narrativa”. *Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade*, v. 2: 19-29.
- VILLELA, Jorge Mattar. 2011. Ordem pública e segurança individual: política e polícia no sertão de Pernambuco. São Carlos, EDUFcar.
- VOLPI, M. (org.) 2011. Adolescentes privados de liberdade. A normativa Nacional e Internacional e Reflexões acerca da responsabilidade penal. São Paulo: Cortez.

## LEGISLAÇÃO E MATERIAL DIDÁTICO

Apostilas de “Capacitação para operadores do SINASE. 2012”. Módulos 2 (“Marco legal, políticas públicas e Sistema de garantia de direitos da Criança e do Adolescente”) e 4 (“Socioeducação e responsabilização”). Brasília: Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública (CEAG), Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Universidade de Brasília.

Em defesa do adolescente: Protagonismo das famílias na defesa dos direitos dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. 2008. Parceria entre AMAR, CEDECA “Monica Paião Trevisan”, CONECTAS Direitos Humanos e ILANUD/Brasil. São Paulo.

Estatuto da criança e do adolescente. 2011. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. 6ª edição. Brasília.



Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). Portal da Secretaria de Direitos Humanos. Em: <http://www.sdh.gov.br/clientes/sedh/sedh/spdca/sinase>.

# PADRÕES DE INDUÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS POR MEIO DE TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS CONDICIONADAS

JOSÉ ANGELO MACHADO

## RESUMO

O objetivo do *paper* é identificar e caracterizar padrões de relações intergovernamentais estabelecidos a partir da institucionalização de mecanismos de transferências federais destinados a emular o desenvolvimento de políticas sociais em governos subnacionais. São analisados, nos setores saúde, educação e assistência social, atributos institucionais subjacentes à normatização destes mecanismos, incluindo arenas compartilhadas de gestão e papéis atribuídos aos diferentes entes federados na fixação de metas, controle, avaliação, aplicação de sanções, dentre outros. Conclui-se que tais setores conformam padrões distintos, bem como é possível identificar variações internas em cada um, configurando formações híbridas em que, ou predominam componentes típicos de um contrato de execução entre *principal* e *agent*, ou predominam os de uma gestão compartilhada.

## PALAVRAS CHAVE

Federalismo; relações intergovernamentais; transferências federais; políticas sociais.

# INDUCTION STANDARDS FOR SOCIAL POLICIES BY MEANS OF INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS CONDITIONAL

## ABSTRACT

The aim of this paper is to identify and characterize different federal entities in target setting, monitoring, evaluation, penalties, among others. We conclude that these sectors make up different patterns and can identify internal variations in each, setting hybrid formations in which, or dominate the typical components of a contract between principal and agent execution or dominate the shared management.

Institutional attributes underlying the regulation of these mechanisms are analyzed in the sectors health, education and social assistance, including arenas and shared management roles assigned to

## KEYWORDS

Federalism; intergovernmental relations; federal transfers; social policies.

## SOBRE O AUTOR

### JOSÉ ANGELO MACHADO

Mestre em Psicologia Social e Doutor em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor Adjunto do Departamento de Ciência Política da UFMG. Linhas de pesquisa: teoria dos jogos e interação estratégica; federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas.  
Contato: joseangelo@fafich.ufmg.br.

## SUBMETIDO EM:

Agosto de 2013

## APROVADO EM:

Dezembro de 2014

## 1 - INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho<sup>1</sup> é identificar e caracterizar padrões de relações intergovernamentais estabelecidos a partir da institucionalização de mecanismos de transferências federais condicionadas, destinados a induzir o desenvolvimento de políticas sociais na esfera subnacional. Por contraste com outras formas de transferências, como convênios e contratos de repasse, são analisados aqueles mecanismos dotados, simultaneamente, de quatro condições: vinculação do gasto a um programa ou finalidade específica; condicionamento do repasse a pré-requisitos legais e normativos universais<sup>2</sup> ou aplicáveis a qualquer governo subnacional; vigência indeterminada e regularidade das transferências. Chamaremos tais mecanismos, aqui, de incentivos por meio de transferências federais e nos concentraremos naqueles vinculados a três setores governamentais: saúde, educação e assistência social.

Os dados aqui apresentados foram colhidos, sistematizados e analisados ao longo do desenvolvimento da pesquisa *Relações Intergovernamentais e Coordenação de Políticas Sociais: eficácia e contenção do poder no desenho dos incentivos financeiros federais*, desenvolvida no âmbito do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil, com apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ e Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG.

Tomamos, como ponto de partida deste trabalho, a proposição amplamente respaldada na literatura pertinente de que o federalismo obstaculiza ou retarda a implantação de políticas sociais, formulada a partir da presunção de dispersão de poder ou ampliação de pontos de veto sobre iniciativas políticas nacionais. A partir daí, considerando tais incentivos por meio de transferências federais como uma das principais alternativas estratégicas para coordenação de políticas sociais nacionais e, portanto, como contraponto frente a tais efeitos dispersivos, nos indagamos sobre os padrões de relações intergovernamentais induzidos a partir dos mesmos.

Construímos nossa estratégia metodológica a partir da hipótese de que tais padrões consistiriam de variações entre duas formas polares, incorporadas sob dois tipos ideais extraídos da literatura sobre relações intergovernamentais: o contrato de execução entre União e governos subnacionais, baseado na teoria da agência, e a gestão compartilhada, baseada em teorias sobre sistemas de decisão conjunta. Foram analisados os cinco incentivos por meio de transferências federais com maior peso financeiro em

1 Apresentado no 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP, realizado entre 01 e 04/08/2012, em Gramado, RS.

2 Ou seja, regras para definição do montante de recursos a ser transferido, condições para transferência e responsabilidades atribuídas às partes se aplicam a todo e qualquer ente subnacional, ressalvados os casos em que vigoram critérios redistributivos ou compensatórios, ainda assim instituídos em caráter genérico.

cada um dos três setores governamentais, tendo sido privilegiado o estudo das regras institucionais que dão substrato à divisão de responsabilidades na gestão dos programas correspondentes, permitindo aferir recursos institucionais, prerrogativas e controles à disposição dos entes pertencentes a cada esfera de governo.

Ao final concluímos que, ainda que incorporem elementos de compartilhamento da gestão ou de funções entre esferas de governo nos setores saúde e assistência social, em geral os incentivos por meio de transferências federais induzem governos subnacionais a se comportarem como *agents* da União, ainda que com intensidade distinta para os diferentes setores. Sob as regras que normatizam estes incentivos, a União mantém prerrogativas-chave para exercer seu papel como *principal*, mantendo poder diferenciado na definição da agenda, desenho, monitoramento e controle, bem como, na maioria das vezes, da capacidade de aplicar sanções aos entes “desviantes”. Tais resultados apontam para que no caso brasileiro, nos três principais setores de políticas sociais e a despeito de se tratar de um sistema federativo, a União tem demonstrado capacidade de exercer um papel de coordenação e indução da agenda dos governos subnacionais, anulando supostos efeitos dispersivos, ao se valer de prerrogativas normativas e transferências intergovernamentais. Concorreram decisivamente neste sentido a institucionalização de regras de disciplina fiscal que tornaram governos subnacionais crescentemente dependentes do financiamento federal, vis a vis a recuperação da capacidade de financiamento da União a partir de meados dos anos 90.

## 2 - FEDERALISMO, POLÍTICAS SOCIAIS E INTERDEPENDÊNCIA

Várias abordagens têm associado o federalismo à estabilidade decisória ou manutenção do status quo, especialmente aquelas filiadas a alguma das vertentes do novo institucionalismo e, portanto, interessadas no estudo de efeitos produzidos pelas instituições políticas (Immergut 1992; Pierson 1995; Stepan 1999; Tsebelis 2009). Os mecanismos ou atributos institucionais que produziriam tais efeitos podem ser vistos, muitas vezes, como compatíveis ou complementares: multiplicidade ou agregação de novos de atores ao processo decisório; dispersão ou fragmentação institucional do poder; multiplicação de atores com poder de veto; super-representação de minorias ou outros. Seja qual destes aspectos devamos tomar como crucial, o efeito é a produção de restrições, constrangimentos ou desabilitação dos governos nacionais para promoverem mudanças significativas no status quo.

Por derivação, o federalismo poderia ser tomado como obstáculo à produção ou desenvolvimento de políticas sociais. Advertências importantes, entretanto, têm sido feitas no sentido de que esta última proposição constitua na verdade apenas um ponto de partida (Obinger et al 2005), constituindo o federalismo um elemento a ser analisado

de forma combinada com outros atributos institucionais ou contextuais. Deste modo, ele seria concebido como um dentre outros componentes institucionais, cuja composição poderia jogar a favor ou contra a concentração de recursos à disposição do Executivo Federal, sendo ainda seus supostos efeitos mitigados ou potencializados por fatores contextuais, como os de natureza econômica ou fiscal. O efeito de bloqueio ou retardo na adoção de políticas sociais, neste sentido, poderia ser uma boa hipótese de partida, mas não suficientemente definitiva a ponto de conferir previsibilidade quanto ao que esperar encontrar nas federações.

Em sentido oposto, as exigências contemporâneas para produção e desenvolvimento de políticas públicas, incluindo as sociais, têm colocado novos desafios para os sistemas federativos, tendo em vista o aprofundamento da interdependência entre escolhas dos entes federados, tanto no plano vertical – entre governo nacional e governos subnacionais – quanto horizontal – entre os últimos. Em vista desta interdependência é que a eficácia das políticas públicas passa a depender cada vez mais do padrão de relações intergovernamentais vigente (Abrucio 2005), especialmente no que o desenho de tais políticas tem sucesso em combinar simultaneamente os requerimentos de coordenação e preservação de autonomia (Arretche 2004).

A experiência brasileira pós constitucional é representativa daqueles casos em que o requerimento de coordenação prevaleceu sobre a autonomia, especialmente a partir dos anos 90, quando a manutenção da estabilidade macroeconômica exigiu medidas de disciplina fiscal dos governos subnacionais. O atual padrão de relações intergovernamentais incorporou ainda elementos de fortalecimento da União, como a recomposição das suas receitas (Loureiro e Abrucio 2005; Almeida 2007; Resende e Afonso 2002) e o fortalecimento de suas burocracias setoriais vinculadas às políticas sociais (Arretche 2003). A União retomou, deste modo, o seu protagonismo (Arretche 2009) enquanto, na outra ponta, sob restrições fiscais e com baixo poder de inovação tributária, governos subnacionais se tornavam dependentes de suas iniciativas para implementação de políticas sociais.

Neste contexto, em que a União detinha poder diferenciado de barganha, a institucionalização de incentivos por meio de transferências federais tornou-se uma estratégia atraente para ambos os lados: para a União, ao lhe dar os instrumentos para descentralizar e controlar a execução dos seus programas federais nos estados e municípios; para os últimos, ao lhes proporcionar acesso a recursos e, na grande maioria dos casos, redução de custos e riscos inerentes à implementação de políticas públicas. Distintamente das transferências intergovernamentais obrigatórias, o caráter condicionado do uso dos recursos nestes incentivos significou clara inflexão na trajetória inicial pós-Constituição de 1988, na qual a descentralização de receitas foi dissociada da descentralização de responsabilidades (Mendes et al 2008).

### 3 - INCENTIVOS POR MEIO DE TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

A conformidade dos governos subnacionais às iniciativas da União no campo das políticas sociais não seria, a princípio, uma opção trivial. Dada a estrutura federativa vigente, governos subnacionais poderiam assumir novas funções na gestão dessas políticas por, basicamente, três vias: por iniciativa própria, por expressa imposição constitucional ou por adesão a programas estruturados por níveis de governo mais abrangentes (Arretche 1999). A opção predominante, embora não exclusiva<sup>3</sup>, recaiu, assim, sobre a última alternativa, sendo elemento determinante a estratégia construída pelo Executivo Federal para condicionar descentralização de recursos federais à descentralização de funções de gestão. Tal estratégia certamente pesou no cálculo entre custos e benefícios dos governos subnacionais (Arretche 1999) que, com a adesão a programas federais, passavam a contar com novas e regulares fontes de recursos para políticas sociais. É verdade, também, que as normas que regulavam o uso destes recursos eram restritivas o suficiente para impedir seu uso fora das finalidades do objeto específico de cada programa, mas isso não lhes tornava menos atrativos. Assim o Executivo Federal alavancou e manteve sob o seu controle o processo de descentralização das responsabilidades governamentais no campo das políticas sociais (Arretche 2003, 1999; Abrucio 2005).

Inicialmente aplicados, em escala mais abrangente, ao setor saúde, os incentivos por meio de transferências federais foram ampliados, também, para os setores educacional e de assistência social, além de outras áreas. Duas tendências combinadas, em série histórica, são bastante ilustrativas quanto à intensidade deste crescimento: de um lado, o crescimento das transferências para estados e municípios como principal modalidade de gasto discricionário<sup>4</sup> da União com políticas sociais, em detrimento da execução própria ou transferência para entidades privadas e outras; de outro, a elevada proporção assumida pelos incentivos por meio de transferências federais no conjunto destas transferências discricionárias, em detrimento das outras formas como convênios

3 No caso da educação, por exemplo, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Fundamental (FUNDEF), reformulado e transformado no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEF), requereu a aprovação de Emendas Constitucionais com poder vinculatório sobre as três esferas de governo, embora com competências distintas entre elas.

4 Transferências discricionárias referem-se a “transferências a Estados e Municípios sem vinculação a nenhum dispositivo legal que determine rigidamente o montante, bem como o momento da realização do dispêndio.” (Brasil / Ministério Do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010, p. 53). Contrapõem-se, para efeito da produção estatística do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, às transferências obrigatórias por força constitucional ou legal onde estes requisitos não estão presentes.

e contratos de repasse<sup>5</sup>.

Quanto à primeira tendência, destaca-se que as transferências não obrigatórias para estados e municípios passaram, no conjunto do gasto discricionário da União com políticas sociais, entre 1995 e 2008, de 18,3% para 57,7%. A execução direta da União decresceu de 79,2% para 40,0% ao passo que a execução por meio de entidades privadas e outras governamentais se manteve entre 2,5% e 2,4% no mesmo período.

**Gráfico 1 - Participação das modalidades – execução direta pelo Executivo Federal, por meio de entidades privadas e outras governamentais ou por meio de governos subnacionais – nas despesas federais discricionárias com políticas sociais em 1995 e 2008, em percentagens**



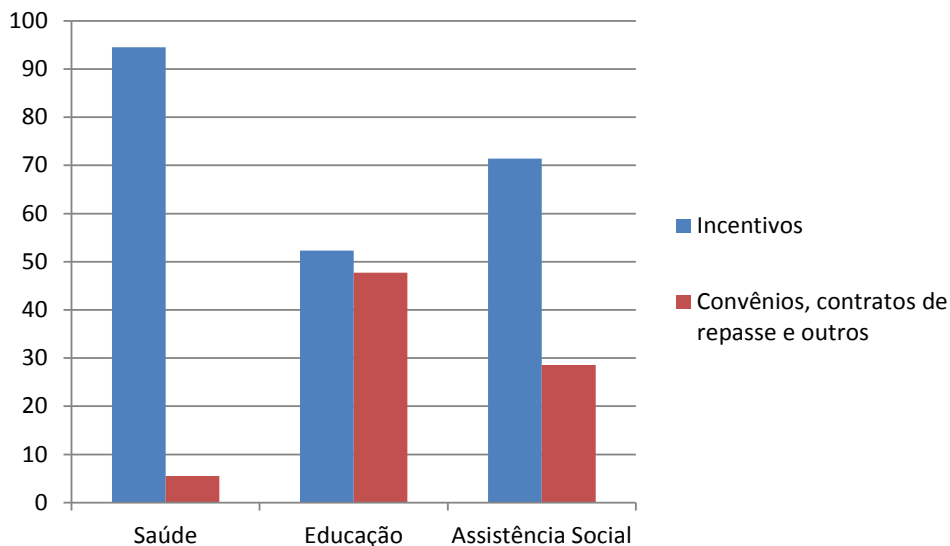
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pela SOF/Ministério do Planejamento

5 Os primeiros são instrumentos por meio dos quais fica disciplinada a transferência e utilização de recursos públicos da União, tendo como partes, de um lado, a administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, e de outro o governo subnacional, visando a realização de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, com duração definida e em regime de cooperação mútua. Já os contratos de repasse são instrumentos para transferir recursos da União para governos subnacionais por intermédio de instituições ou agências financeiras federais, destinando-se à execução de programas governamentais. Neste último caso as agências financeiras executam as transferências como mandatárias da União, tendo firmado termo de cooperação com o Ministério que abriga o programa governamental (Brasil / Senado Federal 2005).



De outro lado, os incentivos por meio de transferências federais foram a principal forma de transferência discricionária de recursos federais nos três principais setores das políticas sociais – saúde, educação e assistência social – entre os anos 2005 e 2008<sup>6</sup>, embora com pesos distintos em cada um. No caso da saúde, os incentivos representaram, neste período, quase 95% das transferências discricionárias da União para estados e municípios; no caso da educação esta proporção foi de 52%<sup>7</sup> e no da assistência social foi de mais de 70%.

**Gráfico 2 - Participação média dos incentivos financeiros federais no conjunto do gasto discricionário da saúde**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pelo Fundo Nacional de Saúde, Fundo Nacional de Assistência Social e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Mas, se por um lado os incentivos por meio de transferências federais tornaram-se a principal modalidade para ajuste de recursos e responsabilidades entre esferas de governo nas principais áreas sociais, seus efeitos estruturantes sobre as relações intergovernamentais permanecem obscuros, especialmente levando em conta seu caráter duradouro e regular. Para dar conta desta questão, assumimos como premissa que, sob tais incentivos, estas relações poderiam se configurar como variações entre dois tipos ideais polares: um no qual governos subnacionais agem como meros executores de

6 Informações coletadas, respectivamente, junto ao Fundo Nacional de Saúde, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e Fundo Nacional de Assistência Social.

7 Ainda assim excluindo-se do cálculo o incentivo que atualmente carrega o maior volume de recursos, o FUNDEB, por se tratar de transferência obrigatória.

programas concebidos, desenhados, controlados e monitorados pelo Executivo federal; outro, no qual, em que pese seu papel executor, governos subnacionais participam da concepção, desenho, avaliação e ajustes.

O primeiro tipo tem sua inspiração na teoria da agência (Bottom et al 2006; Haptonstahl 2009) e em sua aplicação às relações intergovernamentais (Oates 2005), convertendo governos subnacionais em *agents* da União (*principal*) e articulando tais relações à moda de um *contrato* onde os primeiros são remunerados para realizar projetos e ações concebidas pela última. Chamamos, a este tipo ideal, *contrato para execução*. A União define unilateralmente os fins, decide o que vai ser provido e de que forma, bem como quem será beneficiado. Governos subnacionais são chamados a atuar na medida em que conferem capilaridade aos programas federais, uma vez dispendo de estruturas e recursos que podem ser mobilizados no plano regional e local. O *contrato de execução*, entretanto, requer dispositivos de controle para assegurar que produtos e resultados regionais ou locais sejam consistentes com a política desenhada na esfera federal, constringendo comportamentos oportunistas ou desviantes dos governos subnacionais. Tais dispositivos podem incluir normas e padrões a serem observados nas estruturas, processos ou resultados propostos, bem como aplicação de sanções para desvios de finalidade no uso de recursos, além de mecanismos para controle e auditoria. Em suma, o *contrato de execução* seria caracterizado pelos seguintes atributos:

- I) Poder de agenda e desenho dos *incentivos* concentrados na União;
- II) Regulação do comportamento dos governos subnacionais com vistas a executar estritamente o que foi definido pela União, incluindo sanções e mecanismos de controle e auditoria;
- III) Relações verticalizadas e fragmentadas entre União cada governo subnacional, estando ausentes órgãos ou arenas de negociação intergovernamentais.

O segundo tipo ideal, por sua vez, inspira-se na descrição dos sistemas de decisão conjunta por Fritz Scharpf (1988) no difundido artigo *The Joint-Decision Trap: lessons from german federalism and european integration*. Tais sistemas constituem arenas decisórias operando sob duas condições: decisões da União dependem diretamente da concordância dos governos subnacionais; tal concordância deve ser unânime ou quase unânime. Chamamos, a este tipo ideal, *gestão compartilhada*. Decisões referentes ao que vai ser provido e de que forma, bem como quem serão os beneficiários, requerem negociações de parte a parte envolvendo os governos subnacionais. Mesmo que a burocracia do Executivo Federal se encarregue de formular versões preliminares ou definitivas dos programas, seu desenho ficaria condicionado à negociação multilateral entre esferas de governo. E se governos subnacionais não deixam de ser executores, seu papel não se restringe a este, envolvendo-se na formulação geral da política pública.

Porém, como não há garantias contra comportamentos desviantes ou oportunistas dos governos subnacionais, não são dispensáveis a fixação de padrões ou controles. Porém estes também seriam concebidos, no plano nacional, de forma compartilhada, além do que a apuração de desvios e aplicação de sanções poderia se dar de forma transparente e multilateral, prevenindo arbitrariedades por parte da União. Em suma, seriam atributos da *gestão compartilhada*:

- I) Poder de agenda e desenho dos *incentivos* difuso, com decisões tomadas por consenso entre representações da União e governos subnacionais, conferindo poder de veto aos últimos;
- II) Regulação do comportamento dos governos subnacionais inclui mecanismos de controle e auditoria multilaterais, inclusive para aplicação de sanções, retirando tais funções do domínio exclusivo da União;
- III) Relação horizontalizada e multilateral por meio de arenas de negociação intergestores.

Assim, os dois tipos ideais incorporam duas possibilidades extremas numa federação: no primeiro, elevada concentração de poder no centro; no segundo, dispersão de poder, uma vez que o centro compartilha decisões com governos subnacionais. Uma vez postos como referência para análise dos efeitos estruturantes dos incentivos por meio de transferências federais, torna-se ainda importante esclarecer se tais efeitos seriam semelhantes nos diferentes setores governamentais – como saúde, educação e assistência social – bem como se seriam homogêneos ou não em cada um desses. No próximo segmento apresentamos a estratégia metodológica e analítica adotada para buscar respostas a estas questões.

#### 4 - ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

Para operacionalizar os tipos ideais, tornando-os abordáveis empiricamente, foram selecionados diversos marcadores agrupados em dois *atributos gerais*: o *poder de agenda e desenho dos incentivos* e o *controle sobre o comportamento dos governos subnacionais*. Para cada *atributo* a seleção dos marcadores buscou atender aos critérios de necessidade e suficiência, ou seja, que cada um fosse necessário e que, em conjunto, fossem suficientes para caracterizá-lo. Os *marcadores* foram pontuados de acordo com os seguintes parâmetros<sup>8</sup>:

<sup>8</sup> Os parâmetros aqui definidos não incluem a atribuição de pesos diferenciados para determinados marcadores. Nossa preocupação central, ao defini-los, foi de uniformizar procedimentos de análise a ponto de tornar os incentivos estudados sistematicamente comparáveis.

- 1) Considerando a pontuação de cada *atributo* como soma das pontuações de todos *marcadores* correspondentes (vide quadro 1), arbitrou-se que a primeira poderia variar entre zero (0) e um (1) ponto, sendo este valor máximo dividido, igualmente, pelo total de *marcadores* vinculados (no primeiro *atributo*, cada um dos cinco *marcadores* poderia pontuar até 0,2; no segundo, até 0,25);
- 2) Fixou-se, arbitrariamente, que zero (0) corresponderia à variação de um *marcador* no tipo ideal *contrato para execução* e que a pontuação máxima possível (0,2 ou 0,25) corresponderia ao enquadramento no tipo *gestão compartilhada*. Situações intermediárias entre os dois tipos, para cada *marcador*, receberiam valores de 0,1 e 0,125, dependendo do caso;
- 3) Somadas as pontuações dos *marcadores* em cada *atributo*, chegaríamos à pontuação de um *índice final* referente a cada *incentivo*, definindo sua posição entre os dois tipos ideais, obtido pela média aritmética entre os valores dos dois atributos. Assim, quanto mais próximo de zero (0), mais próximo do *contrato de execução*. Quanto mais próximo de um (1), mais próximo da *gestão compartilhada*.

### **Quadro 1 – Pontuação atribuída às variações esperadas sob cada tipo ideal para avaliação de incentivos**

Atributos	Marcadores	Variações / Contrato de Execução	Situação interme-diária	Variações / Gestão Compar-tilhada
Poder de agenda e desenho dos incentivos	Quem concebeu e desenhou a política?	Política concebida unilateralmente pela União	Pontuação: 0,1	Política concebida e desenhada a partir das negociações entre esferas de governo
		Pontuação: 0		Pontuação: 0,2
	Necessidade de homologação dos governos subnacionais?	Governos subnacionais não homologam desenho da política	Pontuação: 0,1	Mesmo que burocracia federal formate as regras, deve haver aprovação formal de governos subnacionais (poder de veto)
		Pontuação: 0		Pontuação: 0,2
	Quem fixa metas?	Metas e resultados fixados pela União	Pontuação: 0,1	Metas e resultados a serem alcançados pactuados com governos subnacionais (poder de veto)
		Pontuação: 0		Pontuação: 0,2
	Quem monitora resultados e avalia?	Monitoramento e avaliação exclusivamente pela União	Pontuação: 0,1	Mesmo que o monitoramento seja diretamente feito pela União, dados são compartilhados e discutidos entre três esferas de governo
		Pontuação: 0		Pontuação: 0,2
	Quem decide sobre medidas corretivas?	Medidas corretivas no desenho do incentivo tomadas unilateralmente pela União	Pontuação: 0,1	Medidas corretivas não são adotadas sem aprovação prévia das três esferas de governo (poder de veto de governos subnacionais)
		Pontuação: 0		Pontuação: 0,2
Totalização do atributo		Somatória dos pontos obtidos pelo incentivo neste atributo		

Controle do comportamento dos governos subnacionais	Permeabilidade do uso de recursos a escolhas locais	Prescrição rígida quanto ao uso dos recursos transferidos	Pontuação: 0,125	Flexibilidade na prescrição do uso de recursos transferidos para o incentivo (previsão de remanejamento de sobras)
		Pontuação: 0		Pontuação: 0,25
	Padronização nacional dos bens públicos a serem ofertados	Padronização nacional para bens e serviços a serem ofertados à população	Pontuação: 0,125	Flexibilidade para “customização” de bens e serviços no plano local
		Pontuação: 0		Pontuação: 0,25
	Quem define montante, controla fluxos financeiros e aplica sanções?	Cálculos, bloqueios de transferências e sanções são unilaterais	Pontuação: 0,125	Questões relacionadas a cálculo do montante, suspensão ou bloqueio de transferência, bem como sanções sujeitas a recursos ou contestação por parte do governo subnacional
		Pontuação: 0		Pontuação: 0,25
	Quem controla e audita?	Sistema de auditoria e controle exclusivo da União	Pontuação: 0,125	Auditoria e controle sobre governos subnacionais (aplicação dos recursos) com participação de representação de governos subnacionais
		Pontuação: 0		Pontuação: 0,25
Totalização do atributo		Somatória dos pontos obtidos pelo incentivo neste atributo		
Pontuação final	Média aritmética das duas somatórias (índice de classificação do incentivo)			

Fonte: Elaboração própria.

Foram selecionados, para análise, os cinco (5) incentivos com maior volume de recursos transferidos para governos subnacionais em cada setor estudado, relacionados no quadro 2 a seguir. No caso da educação, este critério cobriu 100% dos incentivos e, mesmo nos demais setores, onde existe um amplo rol de incentivos, os cinco (5) selecionados respondem por parcela majoritária dos recursos transferidos.

**Quadro 2 – Incentivos selecionados por área governamental para estudo e peso agregado dos mesmos no conjunto das transferências realizadas por meio de incentivos em cada área.**

Área Governamental	Incentivos selecionados para estudo	% que os selecionados representam no conjunto das transferências por meio de incentivos
Saúde	- Tetos Financeiros MAC (estados e municípios)	73,9
	- PAB Fixo	
	- Saúde da Família	
	- Medicamentos Excepcionais	
	- FAEC - Nefrologia	

Educação	- Salário Educação;	100,0
	- FUNDEB;	
	- PNAE;	
	- PDDE;	
	- PNATE;	
Assistência Social	- Índice de Gestão Descentralizada / municípios;	81,3
	- Piso Básico Fixo / Família;	
	- Piso Básico de Transição / idoso e infância;	
	- Peti / Jornada;	
	- Piso Básico Variável / PROJovem;	

## 5 - EFEITOS DOS INCENTIVOS POR MEIO DE TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS SOBRE RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

Nesta seção do trabalho vamos, propriamente, identificar e caracterizar padrões de relações intergovernamentais estruturados sob as regras vigentes nos incentivos por meio de transferências federais estudados. Inicialmente faremos considerações gerais sobre estes padrões e, em seguida, sobre como se configuram em cada setor.

### 5.1 - UMA INCLINAÇÃO PARA O CONTRATO DE EXECUÇÃO

Os resultados para os quinze (15) incentivos analisados são apresentados na tabela 1, a seguir. Sob a mesma, pode-se perceber que o índice final médio - 0,47 – aponta para uma leve inclinação nas relações intergovernamentais para um *contrato de execução*. A proximidade do índice para o ponto mediano sugere prudência nas conclusões, ao indicar significativa presença de traços característicos da *gestão compartilhada*, ou seja, significativa permeabilidade à intervenção de estados e municípios.

**Tabela 1 – Índices apresentados pelos incentivos financeiros federais nos setores saúde de saúde, educação e assistência social por atributo analisado.**

Incentivo	Poder de agenda e desenho	Regulação governos subnacionais	Índice
Saúde			
Teto financeiro MAC	0,8	0,63	0,71
PAB fixo	0,7	0,63	0,66
Saúde da família	0,5	0,5	0,5

Medicamentos excepcionais	0,3	0,13	0,21
Nefrologia	0,4	0,63	0,51
Educação			
Salário educação	0,4	0,75	0,58
FUNDEB / FUNDEF	0,6	0,88	0,74
PNAE (aliment)	0,2	0,13	0,16
PDDE (dinheiro)	0,2	0,5	0,35
PNATE (transp)	0,3	0,38	0,34
Assistência Social			
IGD	0,1	0,38	0,24
PBF - FAMILIA	0,8	0,38	0,59
PBT - PSB - IDOSO\INFANCIA	0,8	0,13	0,46
PSE - PETI JOR	0,8	0,13	0,46
PBV - PROJOVEM	0,8	0,13	0,46

Fonte: elaboração própria.

Além disso, no caso da simples distribuição dos quinze (15) incentivos analisados pelos dois tipos ideais propostos, constata-se que oito (8) foram enquadrados como próximos a um *contrato de execução*, ao passo que seis (6) foram enquadrados como *gestão compartilhada*. Houve um (1) incentivo que recebeu pontuação de 0,50, ficando em posição equidistante entre os dois tipos ideais.

Por outro lado, dentre os oito (8) incentivos definidos como *contratos de execução*, quatro (4) são vinculados à assistência social, três (3) à educação e apenas um (1) à saúde. Dos seis (6) enquadrados como *gestão compartilhada*, três (3) são vinculados à saúde, dois (2) à educação e um (1) à assistência social. O incentivo classificado como equidistante vincula-se ao setor saúde. A assistência social apresentou, portanto, maior concentração de incentivos com perfil de *contrato de execução* - quatro quintos (4/5) - seguida pela educação, com três quintos (3/5) e pela saúde, com apenas um quinto (1/5).

Com base na tabela 1, os índices médios obtidos a partir dos incentivos analisados foram calculados para cada setor, permitindo notar que a educação e a assistência social se inclinam para o *contrato de execução*, tendo obtido respectivamente os índices de 0,43 e 0,44. Os incentivos do tipo *gestão compartilhada* predominam apenas no setor saúde, embora com inclinação muito leve, chegando a 0,52.

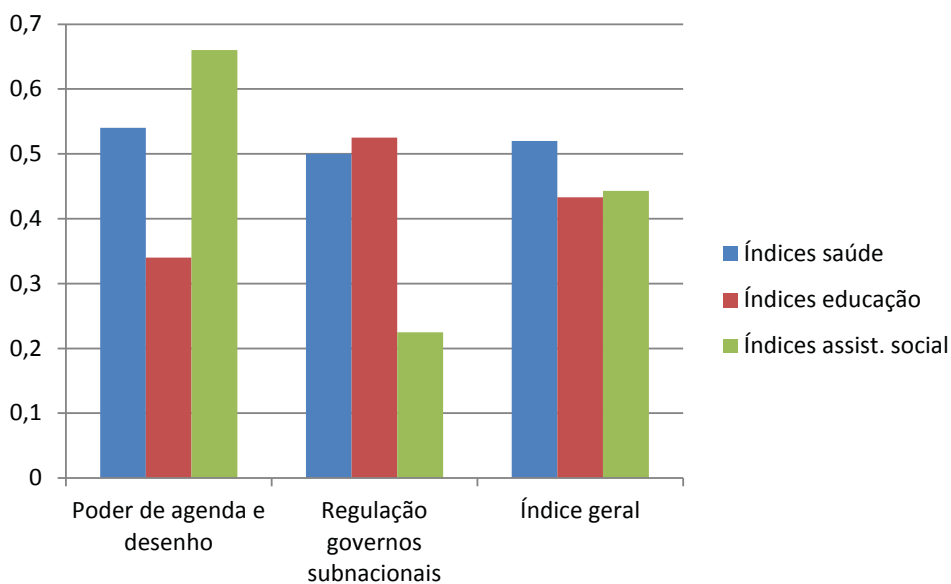
É perceptível que, a despeito das diferenças, em todos os setores os índices se aproximaram da posição mediana. Mas a desagregação dos índices por atributo, em cada um deles, permite melhor caracterização de seus perfis:

- Na saúde o atributo *poder de agenda e desenho de incentivos* se apresenta

ligeiramente inclinado para a *gestão compartilhada* (0,54) enquanto o *controle dos governos subnacionais* se coloca em posição mediana (0,50);

- Na educação é menor a participação dos estados e municípios na *definição da agenda e desenho dos incentivos* (0,34) havendo ligeira inclinação para a *gestão compartilhada* no caso do atributo *controle sobre os governos subnacionais* (0,53);
- Na assistência social, inversamente à educação, há elevada participação dos estados e município na *agenda e desenho* (0,66), combinado com maior controle unilateral sobre governos subnacionais (0,23).

**Gráfico 3 – Índices gerais e desagregados por atributo para os setores de saúde, educação e assistência social.**



Fonte: elaboração própria.

Mas alguns elementos são importantes para conferir inteligibilidade às diferenças de perfil identificadas entre os três setores. Preliminarmente, considera-se que tais diferenças se vinculam às características gerais das regras institucionalizadas para assegurar a realização de direitos estabelecidos no plano nacional com o compartilhamento de responsabilidades entre as três esferas de governo.

Inicialmente, quanto ao *poder de agenda e desenho*, o papel das comissões intergestores tripartite (CIT), arenas com funções de deliberação, pactuação e produção



de normas nacionais visando a distribuição de responsabilidades de gestão entre as três esferas de governo, é fundamental para entender a inclinação para a *gestão compartilhada* nos setores de saúde e assistência social. Nestes, programas nacionais induzidos sob incentivos por meio de transferências federais foram objeto de apreciação nestas comissões, nas quais há representação paritária entre as três esferas e as decisões são produzidas sob consenso, o que confere poder de veto formal para representações dos governos subnacionais. No setor educacional não há uma comissão intergovernamental com funções tão amplas<sup>9</sup>, sendo as fontes normativas dos programas nacionais, via de regra, objeto de produção legislativa. Isso explica, em grande parte, porque neste atributo a saúde e assistência social se aproximam da *gestão compartilhada*, ao contrário da educação, onde o poder de estados e municípios é mitigado em vista do protagonismo do Executivo Federal, confirmado pelas altas taxas de dominância na produção legislativa e de sucesso a partir dos projetos de sua iniciativa (Limongi e Figueiredo 1998). Neste último setor, mesmo que estados e municípios sejam ouvidos, seu peso é distintamente reduzido no *poder de agenda e desenho dos incentivos*, o que mais lhe aproxima de um contrato de execução.

Em segundo lugar, quanto ao atributo *regulação dos governos subnacionais*, saúde e assistência social apresentaram índices inferiores aos do atributo anterior, chegando no caso do último setor a uma nítida inclinação para o *contrato de execução*. Em ambos há notável pressão dos órgãos de controle externo, como os tribunais de contas, no sentido de responsabilizar o Executivo Federal por eventuais desvios na aplicação dos recursos transferidos para governos subnacionais. Porém, no setor saúde, por meio de lei orgânica, foi instituído um sistema nacional de auditoria que articula as três esferas de governo, inclusive contando com uma Comissão Corregedora Tripartite como contrapeso para eventuais excessos do componente nacional da Auditoria do SUS (Portaria 2.123 de 29/08/2007). Já no caso da assistência social, na ausência de sistema similar, tais pressões explicariam o controle mais intenso e centralizado por parte do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, seja no acompanhamento da execução de planos de ações demonstrativos, elaborados pelos governos locais, ou em iniciativas como a padronização nacional dos serviços ofertados (Brasil / MDS 2009). Para este atributo, novamente, o caso da educação é distinto, tendo o índice se aproximado da *gestão compartilhada*. Pesa, nesta direção, o fato de incentivos deste setor terem sido criados por meio de produção legislativa, onde os papéis de cada esfera de governo são delimitados pelo Parlamento, deslocando o monitoramento e controle principalmente para órgãos de controle externo, ainda que reservando, em alguns casos,

9 A Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, instituída no âmbito do Ministério da Educação e reunindo representações de estados e municípios, tem funções bem mais restritas, atendo-se à aprovação dos parâmetros nacionais para o financiamento do FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

um primeiro nível de controle para o Ministério da Educação por meio da estrutura do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

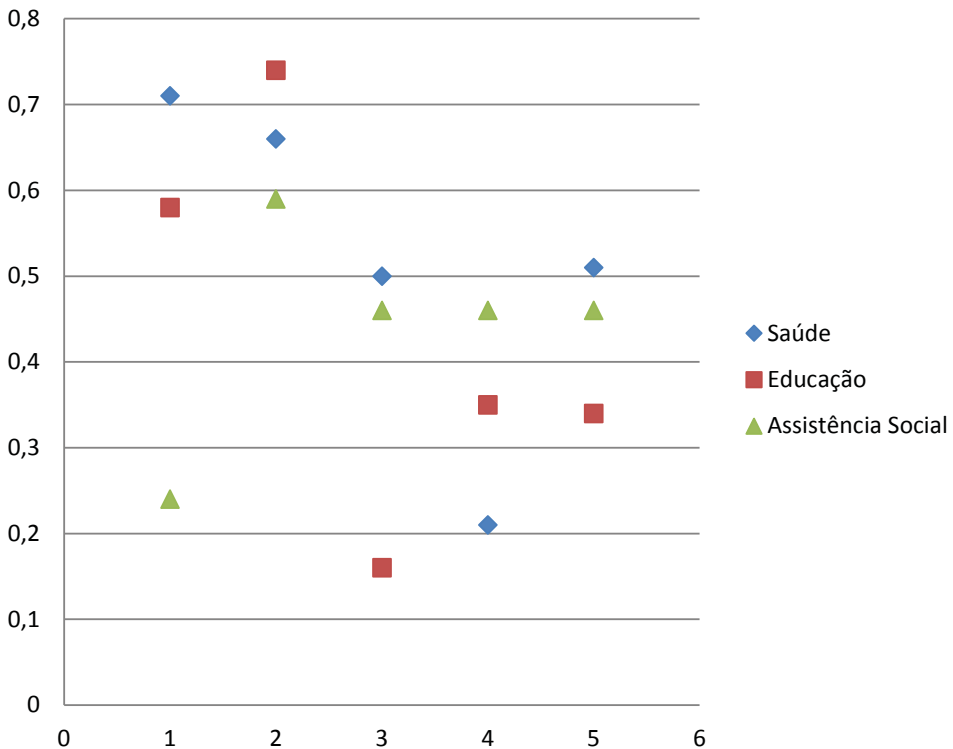
Deste modo, pode-se afirmar que os incentivos por meio de transferências federais incorporam traços do *contrato de execução* e da *gestão compartilhada*, sob diferentes combinações para os setores analisados. A partir daí, no entanto, uma distinção adicional passa a ser importante: enquanto no atributo *poder de agenda e desenho* trata-se de governos subnacionais atuando por meio de suas representações nacionais, no atributo *regulação dos governos subnacionais* trata-se mais especificamente do uso dos recursos por cada governo subnacional individualmente. Por implicação, se na saúde e na assistência social a *produção da agenda e desenho* dos incentivos tem características semelhantes, uma vez predominantemente compartilhada na CIT, o processo de *controle vertical da execução* coloca-se em termos distintos: na assistência social há propensão ao controle unilateral pela União enquanto na saúde estados e municípios participam do Sistema Nacional de Auditoria como componentes, contando ainda com corregedoria enquanto salvaguarda contra excessos da União. Na educação a *produção da agenda e desenho* de incentivos é objeto de iniciativa legislativa da União, mesmo que ouvindo informalmente, em alguns casos, representações dos governos subnacionais, no que aproxima-se de um *contrato de execução*. Já no *controle sobre os governos subnacionais*, a atuação da União, por meio do FNDE, não ocorreria de forma terminativa, já que voltada muito mais para instrução dos órgãos de controle externo, aos quais caberia efetivamente o controle, auditoria e aplicação de sanções. Nestes termos, a União cumpre um papel de controle previamente definido em lei, mais limitado que na saúde e, principalmente, na assistência social, aproximando-se de uma *gestão compartilhada*.

Porém estas considerações ainda tomam por referência os resultados médios obtidos por setor, obscurecendo variações internas aos mesmos, o que será objeto da próxima seção.

## 5.2 - PADRÕES INTERNAMENTE HETEROGÊNEOS EM CADA SETOR

Distintos entre si, os setores de políticas sociais não seguem, internamente, um padrão homogêneo para diversos incentivos por meio de transferências federais, embora possa haver dominância de uma ou outra forma. O gráfico 4, a seguir, permite notar o grau de dispersão dos mesmos entre os três setores governamentais: sete (7) estão situados na faixa entre 0,4 e 0,6, portanto mais próximos ao ponto mediano; três (3), acima de 0,6, mais nitidamente próximos da *gestão compartilhada*; e, finalmente, cinco (5) abaixo de 0,4, mais nitidamente próximos do *contrato para execução*.

**Gráfico 4 - Índices apresentados pelos incentivos financeiros federais nos setores saúde, educação e assistência social.**



Fonte: elaboração própria.

A seguir, discutimos mais pormenorizadamente os resultados apresentados anteriormente na tabela 1, referentes a cada setor governamental, começando por uma breve apresentação do sistema de incentivos vigente e da base normativa referente aos casos selecionados para análise.

### 5.2.1 - SAÚDE

O sistema de incentivos vigente neste setor foi reestruturado com o Pacto pela Saúde, firmado e formalizado por meio da Portaria Ministerial GM 399 / 2006. Embora contando com participação ativa do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS), tal reestruturação foi concebida e desenhada por iniciativa do Ministério da Saúde com

o primeiro mandato do Presidente Lula. Sob a reestruturação, mais de uma centena de incentivos foram agrupados em cinco blocos de financiamento: atenção básica; média e alta complexidade; assistência farmacêutica; vigilância à saúde e gestão do SUS<sup>10</sup>. A despeito da criação dos blocos de financiamento, permaneceram vigendo regras específicas para cada incentivo, estabelecidas basicamente por meio de portarias ministeriais, ou seja, atos administrativos infralegais. No quadro 3, a seguir, especificamos as bases normativas referentes aos cinco incentivos aqui analisados, incluindo suas finalidades.

**Quadro 3 – Incentivos financeiros federais do setor saúde e respectiva base normativa.**

<b>Incentivos</b>	<b>Instrumentos normativos</b>	<b>Finalidade</b>
<b>Teto financeiro MAC</b>	Norma Operacional de Assistência à Saúde de 01/2002; Portarias ministeriais 699/GM de 30 de março de 2006; 204/GM de 29 de janeiro de 2007; 399/GM de 22 de fevereiro de 2006	Execução de procedimentos de média e alta complexidade de acordo com limites pactuados na PPI – Programação Pactuada e Integrada
<b>PAB fixo</b>	Portarias ministeriais 204/GM de 29 de janeiro de 2007; 648/GM DE 28 de março de 2006; 399/GM de 22 de fevereiro de 2006; 2048/GM de 2009 – Regulamento do SUS	Financiamento das ações de atenção básica à saúde, também entendidas como aquelas relativas ao nível primário de atenção.
<b>Saúde da família</b>	Portarias ministeriais 204/GM de 29 de janeiro de 2007; 648/GM de 28 de março de 2006	Co-financiamento das equipes de saúde da família no âmbito municipal, reorientando práticas com ênfase nas ações de prevenção de doenças e promoção da saúde, sem negligenciar a recuperação da saúde das populações sob sua responsabilidade.
<b>Medicamentos excepcionais</b>	Portaria GM-MS Nº 1.481, de 28 de Dezembro de 1999; Portarias 204/GM de 29 de Janeiro de 2007 e 2.577/GM 27 de outubro de 2006.	Financiamento do Programa de Medicamentos de Dispensação Excepcional na aquisição e distribuição, cobrindo: doença rara ou prevalente cuja prescrição seja de alto custo para o paciente em função de valor unitário ou uso prolongado.
<b>FAEC / Nefrologia</b>	Portarias ministeriais 204/GM de 29 de janeiro de 2007; 399/GM de 22 de fevereiro de 2006; Portaria Nº 1168/GM Em 15 de junho de 2004; Portaria SAS Nº 211 de 15 de Junho de 2004; Portaria nº 1112/GM Em 13 de junho de 2002; Portaria Nº 1.603 de 17 de Julho de 2006; Portaria Nº 2.048, de 3 de setembro de 2009	Financiamento, pelo gestor federal, de procedimentos considerados estratégicos em escala nacional.

Fonte: Base normativa acessível em [http://portal2.saude.gov.br/saudelegis/LEG\\_NORMA\\_PESQ\\_CONSULTA.CFM](http://portal2.saude.gov.br/saudelegis/LEG_NORMA_PESQ_CONSULTA.CFM).

No setor saúde houve dominância dos incentivos inclinados para a *gestão*

<sup>10</sup> Posteriormente, em 2009, foi criado mais um bloco de financiamento destinado a repasses visando investimentos na rede de atenção do Sistema Único de Saúde.

*compartilhada* com destaque para o incentivo Teto Financeiro da Média e Alta Complexidade - com 0,71 – seguido pelo PAB Fixo – com 0,66 e, finalmente, pelo FAEC / Nefrologia – com 0,51, quase que em posição equidistante, como ocorreu com o incentivo Saúde da Família. Dos cinco incentivos, somente o Medicamentos Excepcionais - com 0,21 - aproximou-se do *contrato de execução*. Outro aspecto interessante é que em três (3), dos cinco (5) incentivos analisados, a pontuação do atributo *poder de agenda e desenho* superou a do atributo *regulação dos governos subnacionais*, indicando que o compartilhamento da gestão é mais marcante no primeiro que no segundo.

Deste modo, o sistema de incentivos tem como posições extremas, neste setor, o Teto Financeiro MAC e o Medicamentos Excepcionais. No primeiro o conjunto de procedimentos que será financiado com recursos dos incentivos, bem como a programação das metas físicas e financeiras a serem executadas, sob parâmetros nacionais fixados pelo Ministério da Saúde, ficam condicionados às pactuações firmadas por representações de estados e municípios em cada unidade da Federação<sup>11</sup>. Mecanismos de controle e monitoramento da execução são implementados, em primeira instância, nos estados, estando longe de ser exclusivos da União. É nítido, neste caso, o compartilhamento de várias das funções de gestão. No extremo oposto, o incentivo Medicamentos Excepcionais tem papel bem mais centralizado na União que, por meio de área técnica do Ministério da Saúde, padroniza a lista de medicamentos a ser financiada bem como critérios indicação dos medicamentos. Os estados se limitam a alimentar o sistema de informação – Autorização para Procedimentos de Alta Complexidade / APAC – com dados dos pacientes, distribuir os medicamentos ou delegar esta função aos municípios, mediante pactuação. O financiamento é compartilhado entre União e estados, mas o controle e auditoria competem ao Ministério da Saúde.

## 5.2.2 - EDUCAÇÃO

Diversamente da saúde, o sistema de incentivos vigente no setor da educação não foi fruto de um arranjo concebido de forma global, ou mesmo de qualquer revisão geral, tendo decorrido da somatória de novos incentivos aos já anteriormente existentes, do que decorreria ser, a rigor, uma impropriedade chamá-lo de “sistema”. Sua fonte normativa, também em contraste com o caso anterior, não está baseada em portarias ministeriais, mas em produção legislativa, incluindo até mesmo mudanças em dispositivos constitucionais, como no caso do *FUNDEB* e do *Salário-Educação*. O quadro 4, a seguir, sintetiza base normativa e finalidade referente a cada um<sup>12</sup>.

11 Por meio das CIB – Comissões Intergestores Bipartite.

12 Como já apresentado no quadro 2, seção 3.2, no caso da educação os cinco incentivos analisados correspondem ao total dos existentes, segundo a definição com a qual aqui trabalhamos.

**Quadro 4 – Incentivos financeiros federais aplicados à área educacional, base normativa originária e finalidade.**

<b>Incentivo</b>	<b>Base Normativa Originária</b>	<b>Finalidade</b>
<b>FUNDEB</b>	Emenda Constitucional 14 / 1996 (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF); Emenda Constitucional 53 / 2006; Lei 11.494/2007 e Decreto 6.253/2007. Emenda Constitucional 14 / 1996 (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF); Emenda Constitucional 53 / 2006; Lei 11.494/2007 e Decreto 6.253/2007.	Aplicação exclusiva na educação básica, sendo que parcela mínima de 60% deve ser destinada à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício, com vínculo permanente ou temporário com o Estado, Distrito Federal ou Município. O restante deve ser empregado em despesas diversas consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (instalações, equipamentos, aquisição de material didático, etc).
<b>Salário-Educação</b>	Constituição Federal (artigo 212, § 5º); Lei 4.440/1964; Lei 9.424/1996 e 9.766/1998; Portaria do Ministro da Educação 251 / 2000; Decreto 6003/2006; Lei 11.457/2007.	Financiamento de programas, projetos e ações na educação básica. Pode ser aplicada na educação especial, desde que vinculada à educação básica.
<b>PNAE</b>	Constituição Federal (artigo 208, incisos IV e VII); Medida Provisória 2178-36/2001; Lei 11.947 / 2009.	Financiamento da alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) das escolas públicas e filantrópicas.
<b>PDDE</b>	Resolução do Ministro da Educação 12 / 1995; Lei 11.947 / 2009.	Fornecer assistência financeira suplementar para viabilizar a qualificação da infra-estrutura física e pedagógica das escolas públicas da educação básica nas redes estadual, municipal e do Distrito Federal, bem como nas escolas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) ou similares. Busca reforçar a autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático.
<b>PNATE</b>	Lei 10.880/2004; Medida Provisória 455/2009; Lei 11.947 / 2009.	Financiamento de despesas com reforma, seguros, licenciamento, impostos e taxas, peças e manutenção dos veículos, além de combustível e lubrificantes ou outros itens similares. Também podem ser utilizados para pagamento de serviços contratados junto a terceiros para a função de transporte escolar.

Fonte: Base normativa disponível em <http://www.fn.de.gov.br/> e em <http://portal.mec.gov.br/index.php>.

No caso da educação, percebe-se um padrão oposto ao da saúde: quatro (4) dos cinco (5) incentivos analisados apresentaram pontuação no atributo *regulação dos*

*governos subnacionais* acima da referente ao *poder de agenda e desenho*. Deste modo, é no segundo atributo que se aproxima mais fortemente da *gestão compartilhada*.

Por outro lado, registra-se que dois incentivos aproximaram-se da *gestão compartilhada* – Salário Educação e FUNDEB / FUNDEF – ao passo que três se aproximam nitidamente do *contrato de execução* – PNAE, PDDE e PNATE.

Na educação estão as posições extremas entre todos os incentivos estudados: o FUNDEB (Fundo nacional de Desenvolvimento da Educação Básica) foi o que mais se aproximou da *gestão compartilhada*, com 0,74, ao passo que o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) foi o que mais se aproximou do *contrato de execução*, com 0,16.

No primeiro caso, mesmo tendo papel destacado na concepção e desenho dos incentivos, a União não pode fazê-lo unilateralmente, devendo negociar no Parlamento. Além disso, a avaliação e ajustes operacionais necessários são compartilhados entre as três esferas de governo na Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. As restrições e direcionamentos para utilização dos recursos, por serem objeto de lei, não são fixadas unilateralmente pela União, tendo os papel de controle e monitoramento dos gastos realizados pelo FNDE uma função instrutiva para os órgãos de controle externo, a quem cabe efetivamente seu exercício.

Em situação oposta, o PNAE, em que pese também se tratar de um incentivo criado por meio de lei e, daí, submetido à fiscalização dos órgãos de controle externo, apresenta aspectos que dão poder bastante diferenciado para a União em suas regras de funcionamento. Em primeiro lugar sua legislação específica delega à União a função exclusiva de normatização do planejamento, controle e avaliação, bem como orientação técnica dos executores. Em segundo lugar, dá, ao Conselho Deliberativo do FNDE (Executivo Federal), o papel de fixar parâmetros, gerenciar informações e realizar todos os cálculos referentes aos recursos. Não há previsão de compartilhamento da avaliação com estados e municípios, cabendo ao FNDE fazer auditagens por amostra, bem como processar a suspensão das transferências financeiras sob uma série de condições previstas, entre as quais a própria detecção de irregularidades ou incorreções na execução dos recursos. O papel de estados e municípios, neste caso, restringe-se à execução dos recursos.

### 5.2.3 - ASSISTÊNCIA SOCIAL

O sistema de incentivos por meio de transferências federais vigente neste setor refere-se a duas situações distintas: os instituídos no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e os instituídos no âmbito do Programa Bolsa Família (PBF). Dos cinco (5) incentivos selecionados para análise, quatro (4) estão inseridos na primeira

situação e um na (1) última. Sua base normativa e finalidade estão descritos no quadro 5, a seguir.

**Quadro 5 – Incentivos financeiros federais do setor assistência social: base normativa e finalidades**

<b>Incentivos</b>	<b>Instrumentos normativos</b>	<b>Finalidade</b>
IGD - Índice de Gestão Descentralizada	Lei No 10.836, de 9 de janeiro de 2004; Lei nº 12.058, de 2009; Portaria Nº 148, de 27 de abril de 2006; Portaria Nº 220, de 25 de junho de 2008	Financiamento de atividades diversas, abrangendo custeio relacionado a: atualização cadastral para programas sociais; acompanhamento de condicionalidades; gestão de benefícios; programas complementares e atividades de capacitação de beneficiários do Programa Bolsa Família, dentre outros afins.
PBF - PSB - Família	Portaria Nº 442, de 26 de agosto de 2005; Resolução Nº 3, de 3 de junho de 2008; Portaria Nº 288, de 2 de setembro de 2009; Portaria Nº 96, de 26 de março de 2009;	Destina-se ao atendimento às famílias vulneráveis e a seus membros no âmbito dos CRAS – Centros de Referência da Assistência Social.
PBT - PSB - Idoso \ Infância	Portaria Nº 442, de 26 de agosto de 2005; Resolução Nº 3, de 3 de junho de 2008; Portaria Nº 96, de 26 de março de 2009; Portaria Nº 288, de 2 de setembro de 2009	Destina-se a proteção em diversas modalidades como ao idoso (apoio técnico e financeiro a programas dos estados, municípios e entidades sociais destinados a acolher idosos vulnerabilizados socialmente) e à infância (atenção à criança de 0 a 6 anos - apoio técnico e financeiro a programas dos estados, municípios e entidades sociais destinados a crianças vulnerabilizadas socialmente).
PSE - PETI JOR	Instrução Operacional SNAS/MDS Nº 01, de 19 de setembro de 2007; Portaria Nº 458, de 4 de outubro de 2001; Portaria No- 666, de 28 de dezembro de 2005; Portaria No- 431, de 3 de dezembro de 2008	Destina-se à erradicação do trabalho infantil valendo-se de três estratégias: a transferência direta de renda a famílias com crianças ou adolescentes que trabalham; organização de serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças/adolescentes até 16 anos e acompanhamento familiar.
PSB- PBV 1 - PROJÓ- VEM	Lei Nº 11.692, de 10 de junho de 2008; Portaria Nº 442, de 26 de agosto de 2005; Resolução Nº 3, de 3 de junho de 2008; Portaria Nº 288, de 2 de setembro de 2009; Portaria Nº 96, de 26 de março de 2009; Portaria nº 171, de 26 de maio de 2009	Financiamento de atividades voltadas para proporcionar formação integral aos jovens por meio de reinserção na escola, identificação de oportunidades de trabalho e capacitação, participação em ações coletivas de interesse público, dentre outras.

Fonte: Base normativa acessível em <http://www.mds.gov.br/>.

Na assistência social, que concentra o maior número de incentivos de perfil *contrato de execução*, ocorreu a menor variação entre os índices apresentados pelos cinco (5) incentivos, com uma diferença entre o menor e o maior de apenas 0,35 (para a saúde esta diferença foi de 0,50 e para a educação de 0,58), sugerindo maior convergência interna. Outro ponto interessante é o fato de que, em vista do papel protagônico da CIT na *agenda e desenho de incentivos*, a pontuação do índice neste atributo foi mais elevada para os quatro (4) incentivos instituídos no âmbito do SUAS, contrastando com



a baixa pontuação no atributo *regulação dos governos subnacionais*. O IGD foi único incentivo que apresentou um índice referente ao *poder de agenda e desenho* inferior ao apresentado para *regulação dos governos subnacionais*.

Em pontos extremos, contrastam as relações intergovernamentais induzidas a partir do PBF- *Piso Básico Fixo / Família* - com 0,59 - e o incentivo *Índice de Gestão Descentralizada – IGD* – com 0,24.

No primeiro o desenho do incentivo foi objeto de pactuação entre as três esferas de governo, devendo ser homologado pelos governos subnacionais, assim como para eventuais revisões nas suas regras de operação. As metas do incentivo são estimadas pelos próprios executores enquanto *previsão de atendimento aos usuários para cada serviço socioassistencial*, sendo pactuadas no *Termo de Aceite e Opção*, que inclui o pacote de serviços e respectivos quantitativos a serem ofertados por cada município e Distrito Federal. Por outro lado, salvo a flexibilidade para utilização do recurso, o que permite relativa adequação às escolhas locais, as atividades de controle e monitoramento, bem como aplicação de sanções, são unilateralmente atribuídas à União. Há, portanto, aproximação da *gestão compartilhada* no atributo *agenda e desenho do incentivo*, ao contrário do atributo *regulação dos governos subnacionais*, cuja pontuação se aproxima do *contrato de execução*.

Em situação distinta, o IGD é um incentivo concebido e desenhado pelo Executivo Federal, sem ser submetido à pactuação na CIT, uma vez instituído no âmbito do Programa Bolsa Família, e não do SUAS. Embora admita grande flexibilidade na utilização do recurso, os atributos de monitoramento, controle e aplicação de sanções competem ao Executivo Federal

## 6 - DE VOLTA AO COMEÇO...

Embora as proposições e indicações empíricas aqui apresentadas não sejam conclusivas, permitem aproximações importantes para elucidar a formação de padrões de relações intergovernamentais sob o impacto dos incentivos por meio de transferências federais, desenhados para indução de políticas sociais.

Em termos mais gerais, o desenho dos incentivos por meio de transferências federais aponta para uma inclinação discreta em direção ao *contrato de execução*, produzindo arranjos híbridos que incluem elementos de *gestão compartilhada*, com intensidades distintas em diferentes casos. Foi um aspecto notável, neste sentido, que dos quinze (15) incentivos analisados, sete (7) apresentassem índices entre 0,4 e 0,6, portanto próximos a um ponto mediano entre ambos os tipos ideais. Dos oito (8) incentivos restantes, três (3) inclinam-se para a *gestão compartilhada*, conferindo maior capacidade para que governos subnacionais interfiram na direção dos programas, ao

passo que cinco (5) inclinam-se para o *contrato de execução*, o que indica a formação de um padrão mais centralizado e hierárquico entre os entes federados no caso destes.

Os setores governamentais mostraram perfis distintos: enquanto a saúde se apresentou moderadamente inclinada para a *gestão compartilhada*, a educação e a assistência social se inclinaram moderadamente para o *contrato de execução*. A heterogeneidade interna a cada um deles, com variações mais ou menos intensas entre os padrões relacionais estruturados sob os diferentes incentivos, é outro elemento notável. Dentro de um mesmo setor governamental podem ser encontrados incentivos estruturando diferentes tipos de relação entre União e governos subnacionais, o que carece de boas explicações. Eventualmente o próprio escopo do programa – ora mais estreito, como o financiamento da merenda escolar ou do fornecimento de medicamentos excepcionais, ora mais amplo, como no FUNDEB ou cobertura de procedimentos de média e alta complexidade em saúde – poderia explicar diferentes tipos de envolvimento dos governos subnacionais na sua gestão. Em programas com escopo amplo poderiam haver mais decisões a serem tomadas para ajustar bens públicos às preferências e necessidades ou demandas locais, mas no estudo que serviu de base para este trabalho, esta hipótese não foi explorada.

Por outro lado vale destacar que, a despeito da diversidade de arranjos identificados, não se coloca aqui em questão o sucesso da União no exercício do seu papel de coordenação federativa nas três políticas sociais analisadas. Mesmo naqueles incentivos que estruturam processos de gestão mais compartilhada, envolvendo representações dos governos subnacionais nas decisões pertinentes, os resultados encontrados não sugerem níveis significativos de autonomia no uso dos recursos por governos subnacionais ou falta de supervisão e controle pela União. No mesmo sentido, a atuação das comissões intergovernamentais, paritárias e operando sob consenso nos três setores governamentais, embora com funções restritas no caso da educação, não tem sido utilizada para reverter este quadro, como ocorre em processos de decisão característicos da *armadilha de decisão conjunta* (Scharpf 1998). Este é um aspecto que carece de maiores esclarecimentos, para o que algumas hipóteses parecem bastantes plausíveis:

1. As prerrogativas de coordenação nacional de políticas públicas, conferidas sob o arcabouço constitucional e legal vigentes, somados à assimetria informacional e de recursos institucionais frente às demais esferas de governo, daria à União o papel de um *first mover* e, daí, de controle sobre a agenda propositiva nas diferentes políticas;
2. A dependência do financiamento federal faria com que, via de regra, governos subnacionais tivessem interesse direto em que transferências de recursos sejam materializadas o quanto antes, a despeito da possibilidade de usar seu poder de veto para provocar negociações e barganhas que poderiam

produzir incertezas e protelar a disponibilidade das receitas;

3. Comissões intergovernamentais ou sistemas de decisão conjunta abarcando governos nacionais e representações dos subnacionais poderiam, ao contrário, reduzir custos de transação e facilitar a coordenação federativa na medida ao dispensarem a União de negociações e ajustes bilaterais com cada ente subnacional, transferindo esta função informalmente para as representações nacionais de gestores estaduais e municipais que dela participam.

A confirmação dessas hipóteses repercutiria frontalmente sobre os próprios achados aqui apresentados, uma vez que poderia resignificar e requalificar a *gestão compartilhada* como processo conjunto envolvendo partes em posições assimétricas e, em alguma medida, hierarquizadas, mitigando o poder de veto formalmente atribuído aos governos subnacionais. A distinção entre este último tipo e o *contrato de execução* passaria a ser, portanto, bem mais de forma que de substância, visto que em ambos estaríamos diante de mecanismos de coordenação que concentrariam na União, em última instância, o papel decisivo na formulação e implementação da agenda social.

A despeito destes pontos em aberto, entretanto, o presente trabalho se mostra consistente com a proposição de que, nos três principais setores governamentais de políticas sociais, o arranjo federativo brasileiro não tem impedido a União de exercer suas funções de coordenação e supervisão sobre as ações dos governos subnacionais. Os incentivos por meio de transferências federais têm contribuído nesta direção ao embutirem regras que dão a União as prerrogativas para tal, mesmo quando incorporam algum nível de compartilhamento federativo na gestão. Do ponto de vista dos governos subnacionais, fatores contextuais como restrições fiscais tornam atraente a adesão aos programas federais, afim de perceberem os correspondentes incentivos financeiros, mesmo sob perdas de autonomia e submetendo-se aos controles da União. De sua parte o Executivo Federal tem reduzido seu gasto discricionário direto com políticas sociais, ao mesmo tempo em ampliou significativamente as transferências não obrigatórias para estados e municípios para estas mesmas finalidades.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. L. 2005. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do Período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, nº 24 : 31-67.
- ALMEIDA, M. H. T. 2007. O Estado no Brasil Contemporâneo: um passeio pela história. *In: Melo, C. R. & Sáez, M. A. (Org.). A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. 1ª Ed. Belo Horizonte: Editora UFMG. 17-37.
- ARRETCHE, M. 1999. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *RBCS*. Vol. 14, nº 40: 111-141.
- ARRETCHE, M. 2003. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, vol. 8, nº 2: 331-345.
- ARRETCHE, M. 2009. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 52, nº 2: 377-423.
- ARRETCHE, M. 2004. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 18, nº 2: 17-26.
- BOTTOM, W. P; HOLLOWAY, J; MILLER, G. J; MISLIN, A e WHITFORD, A. 2006. Building a Pathway to Cooperation: negotiation and social exchange between principal and agent. *Administrative Science Quarterly*, Ithaca, nº 51: 29-58.
- BRASIL / MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. 2010. Séries Históricas de Dados e Indicadores Fiscais. Brasília: MPOG. 64 p.
- BRASIL / SENADO FEDERAL. 2005. *Manual para Obtenção de Recursos Federais para Municípios sem Intermediação de Terceiros: orientação aos prefeitos*. (5ª Ed.) Brasília: Senado Federal. (10/7/2009) Disponível em < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/81921> >
- BRASIL/ MDS, Resolução 109, de 11 de novembro de 2009. (22/2/2011) Disponível em < <http://mds.gov.br/sobreministerio/legislacao/assistenciasocial/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%20109-%20de%2011%20de%20novembro%20de%202009.pdf>>.
- HAPTONSTAHL, S. R. 2009. Competing Solutions to the Principal-Agent Model. Saint Louis: Washington University. (13/9/2010) Acessível em < [http://srh.ucdavis.edu/drupal/sites/default/files/pa\\_qre\\_epiphany\\_o.pdf](http://srh.ucdavis.edu/drupal/sites/default/files/pa_qre_epiphany_o.pdf)>
- IMMERGUT, E. M. 1992. Health Politics: interests and institutions in Western Europe. Cambridge: Cambridge University Press. 336 p.
- LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. 1998. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova*, nº 44: 81-106.
- LOUREIRO, M. R. & ABRUCIO, F. L. 2004. Política e Reforma Fiscal no Brasil Recente.

- Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 24, nº 1 (93): 50-72.
- MENDES, M; MIRANDA, R.B e COSIO, F. B. 2008. Transferências Intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. Brasília: Senado Federal. (21/7/2010) Disponível em <[http://www.senado.gov.br/conleg/textos\\_discussao.htm](http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm)>.
- OATES, W. E. 2005. Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance* . Vol. 12, Nº 4: 349-373.
- OBINGER, H. et alii. 2005. *Federalism and the Welfare State: new world and european experiences*. New York : Cambridge University. 363 p.
- PIERSON, P. 1995. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. *Governance*, vol. 8, nº 4: 449-478.
- SCHARPF, F. W. 1988. The Joint-Decision Trap: lessons from german federalism and european integration. *Public Administration*. vol. 66: 239-278.
- REZENDE, F. & AFONSO, J. R. R. 2004. A Federação Brasileira: fatos, desafios e perspectivas. In: Rezende, F. & Oliveira, F. A. (Org.). *Federalismo e Integração Econômica Regional – Desafios para o Mercosul*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, p. 301-362
- STEPAN, A. 1999. Para uma Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: federações que ampliam ou restringem o poder do *demos*. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 42, nº 2. (3/3/2009) Acessível em <[http://www.reformapolitica.org.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=1&&Itemid=56](http://www.reformapolitica.org.br/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=1&&Itemid=56)>.
- TSEBELIS, G. 2009. Atores com Poder de Veto: como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: Editora FGV. 440 p.

A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DA DESIGUALDADE NO BRASIL  
*The institutional construction of inequality in Brazil*  
NATÁLIA GUIMARÃES DUARTE SÁTYRO

A RELAÇÃO CIVIL-MILITAR E OS ESTUDOS ESTRATÉGICOS  
*Civil military relations and strategic studies*  
FREDERICO CARLOS DE SÁ COSTA

AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: AMPLIANDO SUA LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA?  
*Public hearings of the brazilian supreme court: enhancing its democratic legitimacy?*  
MARJORIE CORRÊA MARONA  
MARTA MENDES DA ROCHA

EMENDAMENTO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS NO BRASIL: CONGRESSISTAS PEGANDO CARONA NA AGENDA POLÍTICA INICIADA NO EXECUTIVO  
*Amendment of presidential decrees in Brazil: congress catching "free ride" on the political agenda started in the executive*  
LUCAS CUNHA

FILANTROPIA E AS POLÍTICAS DE RSE NAS GRANDES EMPRESAS  
*Philanthropy and CSR policies in large corporations*  
HUBERT DROUVOT  
CLÁUDIA MAGALHÃES DROUVOT

LEGADOS DEL MOMENTO SOCIALISTA EN CHILE: UNA MIRADA AL SINDICALISMO EN LOS GOBIERNOS DE LAGOS Y BACHELET (2000 - 2010)  
*Legacies of the socialist moment in Chile: A look at unionism in the governments of Lagos and Bachelet (2000 - 2010)*  
DASTEN JULIÁN VEJAR

O BOLSA FAMÍLIA É DIREITO DAS CRIANÇAS: PARTICIPAÇÃO SOCIAL INFANTIL NO SEMIÁRIDO NORDESTINO  
*Bolsa Família is a right of the children: children citizenship in semiarid Northeastern Brazil*  
FLÁVIA FERREIRA PIRES  
CHRISTIANE ROCHA FALCÃO  
ANTONIO LUIZ DA SILVA

O GOVERNO DOS ADOLESCENTES ASSISTIDOS: A LIBERDADE TUTELADA OFERECIDA NAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO  
*The government of attended adolescents*  
CORINNE DAVIS RODRIGUES  
VALÉRIA CRISTINA DE OLIVEIRA

PADRÕES DE INDUÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS POR MEIO DE TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS CONDICIONADAS  
*Induction standards for social policies by means of intergovernmental transfers conditional*  
JOSÉ ANGELO MACHADO