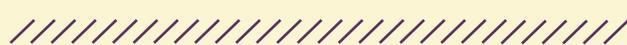


Revista de Estudos
EMPÍRICOS
EM DIREITO



BRAZILIAN
Journal of
EMPIRICAL
LEGAL STUDIES



vol 5, n 2, ago 2018



Rede de Pesquisa
Empírica em Direito



EDITORES / EDITORS /

Fernando de Castro Fontainha / IESP-UERJ
José Roberto Franco Xavier / UFRJ

ASSISTENTES EDITORIAIS / EDITORIAL ASSISTANTS /

Michel Roberto Oliveira de Souza / USP
Amanda Evelyn Cavalcanti de Lima / IESP UERJ
Luiza Meira Bastos / IESP UERJ
Inês Ferreira Dias Tavares / UFRJ
Ana Carolina Castro / IESP UERJ
João Pedro Pacheco / IESP UERJ

COMITÊ EXECUTIVO / EXECUTIVE BOARD /

Alexandre dos Santos Cunha / IPEA
Ana Gabriela Mendes Braga / UNESP
Bernardo Abreu de Medeiros / IPEA
Diogo Rosenthal Coutinho / USP
Fernando de Castro Fontainha / IESP UERJ
José Roberto Franco Xavier / UFRJ
Maira Rocha Machado / FGV Direito SP
Paulo Eduardo Alves da Silva / FDRP USP
Rebecca Forattini Altino Machado Lemos Igreja /
CEPPAC UNB
Riccardo Cappelletti / UEFS

REVISÃO DA REVISTA / JOURNAL REVISIONS /

Carlos Liguori
Caroline Caldas
Daniel Astone
Guilherme Kenzo dos Santos
Ingrid Garbuio Mian
Laura Magalhães de Andrade
Leticia Lobato Anicet Lisboa
Michel Roberto Oliveira de Souza
Pedro Salomon Mouallem
Stephane Lima
Thiago Filippo
Yasmin de Melo Silva

PROJETO GRÁFICO / GRAPHIC DESIGN /

Raquel Klafke

DADOS PARA CONTATO / CONTACT INFORMATION /

www.reedpesquisa.org / reed.revista@gmail.com

As informações e opiniões trazidas nos artigos são de responsabilidade dos autores.

ISSN 2319-0817

CONSELHO EDITORIAL EDITORIAL BOARD



Alexandra Hunneus / University of Wisconsin-Madison

Alvaro Pires / University of Ottawa

Ana Lúcia Pastore / Universidade de São Paulo

André Jean Arnaud / In Memoriam

Barbara Velloso Dias / Universidade Federal do Pará

Bryant Garth / University of California-Irvine

Calvin Morrill / University of California-Berkeley

Carolina Esteves / Faculdade de Direito de Vitória

Cassio Cavali / FGV Direito Rio

Cesar Garavito / Universidad de los Andes

Conceição Gomes / Universidade de Coimbra

David Cowan / Universtiy of Bristol

David Trubek / University of Wisconsin-Madison

Elizabeth Mertz / University of Wisconsin-Madison

Fabiano Engelmann / Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Helena Reis / Universidade Federal de Goiás

José Eduardo Faria / Universidade de São Paulo

José Octávio Serra Van-Dúnem / Universidade Agostinho Neto

Kazuo Watanabe / Universidade de São Paulo

Liora Israël / École des Hautes Études en Sciences Sociales

Luciana Gross Cunha / FGV Direito SP

Marc Galanter / University of Wisconsin-Madison

Marcelo Neves / Universidade de Brasília

Marcos Nobre / Universidade de Campinas

Marcus Faro De Castro / Universidade de Brasília

Maria Tereza Dias / Universidade Federal de Minas Gerais

Maria Tereza Sadek / Universidade de São Paulo

Patrícia Borba Vilar Guimarães / Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Paulo Furquim de Azevedo / Insper

Salo Coslovsky / New York University

Sergio Costa / Freie Universität Berlin

Scott Cummings / University of California - Los Angeles

Wanda Capeller / Institut d'Études Politiques de Toulouse

Yanko M. Xavier / Universidade Federal do Rio Grande do Norte

CARTA DOS EDITORES



Apresentamos o segundo número do quinto volume da *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, periódico científico de iniciativa do *Instituto Rede de Pesquisa Empírica em Direito*, que tem por objetivos o estímulo, o debate e a indução da pesquisa empírica na área de Direito no Brasil desde 2011.

Mantemos o compromisso com a realização de uma revista de qualidade e representativa da pesquisa nacional. Todos os artigos aqui publicados passam por rigoroso processo de dupla avaliação cega por pares (*double blind peer review*), respeitando-se na medida do possível a diversidade regional e temática que caracteriza a pesquisa empírica que tematiza o direito.

Agradecemos a participação graciosa e qualificada do nosso corpo de pareceristas e do nosso Conselho Editorial, com representantes de instituições prestigiosas de diversos países e estados do Brasil. Agradecemos também à equipe editorial que tanto trabalhou para que concluíssemos este número. Deixamos aqui registrado o nosso reconhecimento a essas pessoas que muito contribuíram para garantir que este periódico possa de fato ser um instrumento de realização de importante missão científica.

Boa leitura!

FERNANDO DE CASTRO FONTAINHA E JOSÉ ROBERTO FRANCO XAVIER // EDITORES

LETTER FROM THE EDITORS



We are pleased to introduce the second issue of the fifth volume of the *Brazilian Journal of Empirical Legal Studies*, a scientific journal of the *Brazilian Network of Empirical Legal Studies*, which aims to foster and develop empirical research in the area of Law in Brazil since 2011.

We maintain our commitment to accomplish a high-quality journal that represents Brazilian and international research. All articles published in this number undergo a rigorous double-blind peer review process, respecting as far as possible the regional and thematic diversity that characterizes the empirical research in law.

We would like to acknowledge and thank everyone

that contributed to this Journal. We are grateful for the gracious and qualified participation of the peer reviewers and the members of our Editorial Board, which includes representatives from prestigious institutions in many countries and different states in Brazil. We are also thankful for the dedication and effort from our editorial team, without whom this issue would not have been possible. We would like to voice our deepest gratitude to everyone that contributed in order to assure this Journal would be an instrument for the development of its relevant scientific mission.

Happy reading!

FERNANDO DE CASTRO FONTAINHA AND JOSÉ ROBERTO FRANCO XAVIER // EDITORS

SUMÁRIO

ARTIGOS

- 9** **A política criminal realizada pelo poder judiciário:** uma análise da aplicação do princípio da insignificância nos crimes de furto julgados pela cidade de Campinas - SP // *Thais Cristina Cândido e Fernanda Ifanger*
- 26** **Pressupostos teóricos e práticos no uso do ATLAS.TI na pesquisa “Novos parceiros econômicos do Brasil e os instrumentos regulatórios nesta relação: uma aproximação empírica do Caso de Angola”** // *Olívia de Quintana Figueiredo Pasqualet e Douglas de Castro*
- 43** **Análise de conteúdo das justificativas das propostas de emenda à constituição que tratam da maioria penal** // *Ariela Oliveira Holanda, Jorge Oliveira-Castro e Thays da Cruz Silva*
- 67** **O impacto do ICMS Verde nos municípios prioritários do estado do Pará** // *Lise Tupiassu, Jean-Raphaël Gros-Désormeaux, Luiz Paulo de Sousa Leão Fadel*
- 87** **Direito e transfobia:** estudo dos limites sobre a retificação de registro civil de pessoas trans // *Gustavo Borges Mariano*
- 109** **FUNDEB e acesso à informação:** análise dos dados referentes a recursos do fundo no município de Belém em 2013 // *Bianca Araujo de Oliveira Pereira*
- 128** **Os centros referência de atendimento à mulher em situação de violência e a experiência do Pro Paz Mulher (Belém-Pará)** // *Luanna Tomaz Souza, Milene Maria Xavier Veloso e Ivonete Pinheiro*
- 146** **Análise comportamental do direito:** aplicação de sanções pelo Tribunal de Contas da União a gestores com contas irregulares // *Jorge M. Oliveira-Castro, Adriana de Oliveira, Julio C. de Aguiar*
- 162** **Direito e análise de políticas públicas: o que há de novidade?** Uma experiência de ensino e uma metodologia para pesquisa // *Ana Cláudia Farranha, Juliana Gomes Miranda e Paulo Fernando Soares Pereira*

TABLE OF CONTENTS

ARTICLES

- 10 The criminal policy held by the judiciary:** an analysis of the application of the principle of insignificance in the crimes of theft judged by the city of Campinas - SP // *Thais Cristina Cândido e Fernanda Ifanger*
- 27 Theoretical and practical assumptions of ATLAS.TI use in research “New Economic Partners of Brazil and Regulatory Instruments: an Empirical Approach of Angola Case”** // *Olívia de Quintana Figueiredo Pasqualetto e Douglas de Castro*
- 44 Content analysis of arguments of proposed amendments to the constitution that deals with penal majority** // *Ariela Oliveira Holanda, Jorge Oliveira-Castro e Thays da Cruz Silva*
- 69 The impact of the Green ICMS on the priority municipalities of the state of Pará** // *Lise Tupiassu, Jean-Raphaël Gros-Désormaux, Luiz Paulo de Sousa Leão Fadel*
- 88 Law and transphobia:** study of the limits on the alteration of trans people’s civil registry // *Gustavo Borges Mariano*
- 110 FUNDEB and access to information:** analysis of data relating to resources of the fund in the municipality of Belém in 2013 // *Bianca Araujo de Oliveira Pereira*
- 129 The experience of the Pro Peace Woman:** reflections about the limits and potentialities of the integrated centers // *Luanna Tomaz Souza, Milene Maria Xavier Veloso e Ivonete Pinheiro*
- 147 Behavioral analysis of Law:** application of sanctions by the Federal Court of Accounts to managers with irregular accounts // *Jorge M. Oliveira-Castro, Adriana de Oliveira e Julio C. de Aguiar*
- 163 Law and analysis public policies: what is the news?** A teaching experience and a methodology for research // *Ana Cláudia Farranha, Juliana Gomes Miranda and Paulo Fernando Soares Pereira*

A POLÍTICA CRIMINAL REALIZADA PELO PODER JUDICIÁRIO: uma análise da aplicação do princípio da insignificância nos crimes de furto julgados pela cidade de Campinas - SP // *Thais Cristina Cândido¹ e Fernanda Ifanger²*

Palavras-chave

crime de furto / política criminal / poder judiciário / Princípio da Insignificância

////////////////////////////////////

Sumário

- 1 Introdução**
- 2 Política Criminal**
- 3 Poder Judiciário e a natureza jurídica das decisões**
- 4 O crime de furto e o Princípio da Insignificância**
 - 4.1 Critérios e fundamentações de aplicação pela 2ª Vara Criminal da Comarca de Campinas/SP: análise de casos
 - 4.2 Percepções sobre as decisões
- 5 Considerações finais**
- 6 Referências**

Resumo

Este artigo tem como objetivo demonstrar que o Poder Judiciário realiza Política Criminal por meio de suas decisões. Para concretizar o debate e verificar quais critérios e fundamentações estão sendo levantados na prática judicial, serão apresentados os resultados da pesquisa de julgados realizada nas varas criminais do município de Campinas - SP, a respeito da aplicação do princípio da insignificância no crime de furto, especificamente as trinta e duas sentenças proferidas pela 2ª Vara Criminal, que mais decisões proferiu acerca da problemática investigada. Desta análise resultou que o Poder Judiciário atua politicamente ao reavaliar e ressignificar, no caso concreto, a relevância penal da conduta furtiva, tendo esta atuação judicial no município de Campinas se mostrado bastante subjetiva, o que se depreende tanto pelo conjuramento de fundamentações pertencentes à convicção íntima do julgador sobre bem jurídico penal relevante e conduta reprovável, quanto pela ausência do imperativo constitucional da motivação em grande parte das decisões.

1 Graduada em Direito Pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

2 Professora da PUC-Campinas em regime de dedicação integral (Professora-pesquisadora). Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (2006) e é mestre (2010) e doutora pela Universidade de São Paulo (2014). Foi professora assistente (voluntária) na Graduação em Direito da USP, trabalhando com o Professor Sérgio Salomão Shecaira (PAE-CAPES), nas disciplinas Direito Penal III (Parte Especial) e Criminologia I e II. Trabalha nas áreas de Direito Penal, Criminologia, Direitos Humanos e Direito da Infância e Juventude.

THE CRIMINAL POLICY HELD BY THE JUDICIARY: an analysis of the application of the principle of insignificance in the crimes of theft judged by the city of Campinas - SP // *Thais Cristina Cândido*³ e *Fernanda Ifanger*⁴

Keywords

crime of theft / criminal policy / the judiciary / the Principle of Insignificance

////////////////////////////////////

Abstract

This article intends to demonstrate that the Judiciary perform Criminal Policy by means of its decisions. To realize the debate and check which criteria and arguments are being raised in judicial practice, will be presented the results of the research carried out in criminal courts of judgments the municipality of Campinas, regarding the application of the principle of insignificance in the crime of theft, specifically the thirty and two sentences passed by 2^a Criminal Courts, that more decisions made about the problematic investigated. This analysis resulted in which the Judiciary acts politically to reassess and signify, in case the criminal significance of surreptitious behavior, taking this judicial action in the municipality of Campinas if shown quite subjective, which is evident from both by summons of arguments belonging to the deep conviction of the magistrate on well relevant penal and legal misconduct, as by the absence of the essential constitutional of motivation in large part of decisions.

3 Graduated in Law from the Pontifical Catholic University of Campinas.

4 Professor of Pontifical Catholic University of Campinas in full dedication (teacher-researcher). Holds a degree in Law from the Pontifical Catholic University of Campinas (2006) and a master (2010) and Phd from the University of São Paulo (2014). He was assistant professor (voluntary) in the Graduate in Law from USP, working with Professor Sergio Salomão Shecaira (PAE-CAPES), in Criminal Law disciplines III (Special Part) and Criminology I and II. Works in the areas of Criminal Law, criminology, Human Rights and the right of Childhood and Youth.

1 Introdução

A Política Criminal é uma ciência manejada por todas as esferas de atuação do Estado. O Poder Judiciário, por sua vez, realiza política criminal, por intermédio de seus operadores, através da análise empírica de um fenômeno criminal. Sendo assim, a decisão judicial, que resolve os conflitos concretos levados ao conhecimento do Poder Judiciário, representa a efetivação das estratégias repressivas ou preventivas idealizadas para orientar a sua atuação perante determinada criminalidade (Saenz, 2008, p. 58), o que implica em fazer política criminal.

Para além de simplesmente efetivar medidas de política criminal já consagradas, a prática forense também realiza a própria política criminal quando a partir do caso concreto passa a fixar entendimentos vinculativos através da via da coerência jurisprudencial (Streck, 2013).

É o que acontece, por exemplo, quando devemos nos guiar pelos critérios (políticos) estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal para o reconhecimento do princípio da insignificância especificadamente no crime de furto, cuja elaboração apenas objetivou proibir o arbítrio e assegurar interpretações coerentes por parte dos juízes (e não engessar a interpretação).

Os critérios são de cunho político visto que emanam do órgão do Poder Judiciário, que exerce parte do poder político do Estado (Paixão, 2007), e são desenvolvidos gradualmente conforme as demandas surgidas no cotidiano forense. Sendo assim, são considerados medidas de política criminal.

Outrora, o conceito inerente ao princípio da insignificância – cuja formulação original constituída por Claus Roxin se destinava a tornar a conduta antijurídica (2002, p.53/54) – foi importado (Silvia; Melo; Ferreira, 2014) com o fim de orientar a própria repressão penal, pois em sua reformulação pela comunidade jurídica brasileira, passou a ser aplicado como excludente ou causa de afastamento da tipicidade material diante de lesões ínfimas ao bem jurídico. O Judiciário, portanto, passou a efetivar esta medida descriminalizadora e discutir as condições de possibilidade para sua aplicação.

Em que pese repercutir diretamente na repressão penal, o princípio da insignificância não é, em si, a própria medida político-criminal, porquanto ele traz

autonomamente tão somente o conceito geral e abstrato de irrelevância penal de conduta. O princípio da insignificância é, pois, uma regra, vez que contém um dever-ser normativo de obediência frente a uma lesão jurídica irrelevante.⁵ Os critérios pelos quais ele deve ou não ser aplicado é que são medidas de política criminal tomadas por parte do Poder Judiciário.

Portanto, partindo de experiências particulares, o Judiciário realiza política criminal através do princípio da insignificância, ao revelar, especificadamente para o delito de furto, o que significa, na prática: bem jurídico penal relevante, conduta reprovável e valor ínfimo do objeto do objeto subtraído. A partir de tais constatações, apresenta-se no trabalho uma análise acerca da política criminal, bem como problematiza-se a discussão sobre a natureza jurídica das decisões que emanam do poder Judiciário.

Ademais, foi realizado levantamento de julgamentos na cidade de Campinas/SP a respeito da aplicação do princípio da insignificância no crime de furto, com o fim de analisar os critérios e as fundamentações que estão sendo erguidos na prática forense para o reconhecimento ou o afastamento do princípio.

Foram examinadas, especificamente, trinta e duas sentenças proferidas pela 2º Vara Criminal do Foro de Campinas, visando a identificar o padrão de julgamento utilizado na região, que se demonstra por meio das justificativas utilizadas pelos magistrados.

Os resultados da pesquisa foram descritos adiante, tendo apontado, ao menos, que o judiciário regional vem produzindo uma política criminal inconsistente quanto ao crime de furto. Isto porque não há, em grande parte das decisões, a mínima coerência a critérios jurídicos reconhecidos para situações em que o princípio seria ou não cabível ao furto, havendo con-

⁵ De acordo com o entendimento de Lenio Luiz Streck (2013, p. 308), os princípios teriam ingressado no direito positivo com o objetivo de relativizar o paradigma positivista propiciando uma abertura na interpretação do direito por parte do Judiciário. Ocorre que, para o autor, nesta roupagem os princípios fragilizaram a autonomia do direito ao apostarem na discricionariedade dos juízes. Assim, o princípio que não traz nenhum dever-ser, isto é, que não contiver força normativa, caráter coercitivo, não passa de simples ferramenta de justificação das concepções particulares do magistrado.

denações imotivadas e com base em interpretações livres do julgador sobre valor insignificante do objeto subtraído e conduta reprovável.

2 Política Criminal

Grande parte dos estudos voltados à Política Criminal atestam a dificuldade que se tem de estabelecer um conceito à matéria. Ainda aqueles que arriscam tal delimitação revelam de antemão a diversidade existente do que se entende por Política Criminal, em que não há prevalência entre as diferentes acepções, talvez em razão da falta de intensidade com que se discutiu o tema, sempre tratado como subtópico em relação a outros problemas penais.⁶

Laura Zúñiga Rodríguez (2001, p. 21/22), ao estudar o tema, propõe quatro razões pelas quais entende ser tão difícil chegar a um consenso acerca do conceito de Política Criminal: em primeiro lugar, por estar umbilicalmente ligado a diversas ciências, tais como o Direito Penal, a Criminologia, a Sociologia, e pelo que a disciplina encontra grande dificuldade em delimitar seu objeto e metodologia próprios; em segundo lugar, em razão de seu aspecto interdisciplinar, – ideia esta desenvolvida por Franz Von Liszt (2006, p. 105) – a inevitável relação direta entre diversas matérias causa enorme dificuldade para sustentar sua autonomia; em terceiro lugar, aponta que referidas matérias estão relacionadas a aspectos “bastante controversos das relações sociais (Rodríguez, 2001, p. 22), razão pela qual a rigidez científica da Política Criminal fica comprometida, na medida em que depende de conhecimentos que estão em constante construção na sociedade, sendo que não cessam de revelar e esconder, porquanto dizem respeito à própria condição humana; e em quarto e último lugar, revela que a Política Criminal é uma disciplina eminentemente valorativa, pois diz respeito à necessidade de se fazer opções por

6 No entendimento de Lenio Luis Streck (2013, p. 32) “para interpretar, necessitamos compreender. Para compreender, temos de ter uma pré-compreensão, constituída de estrutura prévia do sentido”. É, deste modo, o sentido autônomo do que se quer interpretar que revela seu verdadeiro significado, sem o qual não é possível verdadeira compreensão, tampouco interpretação. Nesse sentido, portanto, a ausência de uma prévia compreensão do que se entende por Política Criminal, seu conceito, aplicação e integração com as demais ciências dificultam sua compreensão e, por conseguinte, qualquer ato de interpretação.

um determinado modelo de sociedade a justificar a adoção de decisões, o que, por derradeiro, obsta qualquer acordo intersubjetivo, já que em muitos casos as concepções ideológicas guiam a citada valoração.

Visando estabelecer uma ideia uníssona de Política Criminal, que permita ao leitor compreender como a temática será tratada no presente trabalho, impende defini-la como “o conjunto de medidas que orientam o Estado na sua atuação diante do fenômeno criminal, fixando estratégias preventivas ou repressivas e direcionando, dessa maneira, o uso da correção penal” (Saenz, 2008, p. 58).

No mesmo sentido, tem-se que

a política criminal, sob o ponto de vista prático, compreende dois momentos: o primeiro é a montagem de estratégias de prevenção à criminalidade; e o segundo, quando a prevenção não alcançou os seus objetivos, é o da repressão racionalmente programada de forma a obter os resultados por ela colimados, que é, através dos métodos aplicados, evitar a reincidência delituosa (Fernandes, 2012, p. 403).

Sendo assim, pode ser considerada uma estratégia de política criminal qualquer medida tendente a produzir efeitos sobre a prevenção ou a repressão da criminalidade, ainda que ela não seja tomada especificamente na esfera penal. A decisão de um magistrado no caso concreto, a instalação de iluminação elétrica em rua escura e erma, na qual estupros estão sendo praticados, todas são medidas de política criminal efetivadas por poderes distintos (Shecaira, 2012).

Fato é que o próprio Direito Penal é orientado pela Política Criminal, uma vez que ela, entre outras funções, é capaz de “definir os próprios limites da punibilidade” (Masi, 2015). Por tal razão se afirma que “constitui a pedra angular de todo discurso legal-social de criminalização ou descriminalização”, na medida em que constantemente ressignifica as condutas, não sendo o processo de valoração político-criminal um ato individual (do agente político estatal) de compreensão do lícito/ilícito, mas sim um mecanismo de adequação social e constitucional.

A decisão do magistrado em um caso concreto, então, não soluciona somente o conflito que se estabeleceu

entre as partes, mas também dita os novos rumos do Direito Penal, servindo para flexibilizar e atualizar a rigidez característica da dogmática.

Neste contexto, Carlo Velho Masi (2015) consigna que

um Direito Penal democrático só é possível em uma sociedade com valores verdadeiramente democráticos, em que os líderes políticos atuem a serviço da verdadeira democracia. Do contrário, toda e qualquer Política Criminal está fadada a atuar como instrumento simbólico de atendimento paliativo dos reclames sociais emergentes.

Importante frisar, contudo, a independência da Política Criminal diante do Direito Penal, uma vez que não somente técnicos e estudiosos da dogmática demandam a elaboração/construção de medidas político-criminais, mas também o conjunto social inserido na situação criminal suplicante. Daí decorre, inclusive, as medidas não exclusivamente repressivas, portanto, não somente de cunho estatal, permitindo o envolvimento de setores da sociedade civil no processo também preventivo da criminalidade (Delmas-Marty, 2004, p. 42).

Também se relaciona a Política Criminal com o outro tripé das ciências criminais, composto pela Criminologia. A Criminologia surgida a partir da década de 1960 vem questionando e denunciando as mazelas do controle penal, identificando neste sistema as “origens” da criminalidade. Em vez de procurar as causas do crime no autor da conduta indesejável, tal qual se fez no passado, o que essa nova Criminologia propugna é revelar como o sistema penal colabora na sua perpetuação, por meio de sua atuação seletiva e desigual.

Diante dessa nova realidade, para Jorge de Figueiredo Dias e Manuel da Costa Andrade, em que pese a dificuldade de ser estabelecida a relação entre ambas as áreas de conhecimento acima mencionadas, ao menos não há como sustentar uma cisão entre elas, em que defendem que “é a partir *do que é* que a criminologia avança juízos de dever-ser; e é a partir *do que deve ser* que a política criminal se propõe transformar *o que é*”. (DIAS; ANDRADE, 2001).

Evidente, pois, a importância da Política Criminal no âmbito das Ciências Criminais já que ela estabelece

novos limites e novas diretrizes ao trabalho feito pela dogmática e pela própria Criminologia.

Os objetos da política criminal podem parecer dispersos e demasiados subjetivos, vez que se compõem de conhecimentos de diversas áreas da ciência ou advêm, como visto, da própria manifestação social. Todavia, esta tênue classificação e separação dos saberes, de acordo com Mireille Delmas-Marty (2004, p. 43), é o que forma a singularidade da matéria, permitindo sua compreensão como disciplina autônoma, porquanto este método não significa repetição ou simples aplicação desses conhecimentos que formam seu objeto de estudo, mas sua estrutura própria de manejo.

Em última análise, partindo, então, da pesquisa de selecionados sistemas valorativos considerados substanciais pela sociedade a fundamentar as opções de intervenção, a Política Criminal tem como escopo “garantir a coesão e sobrevivência do corpo social, respondendo à necessidade de segurança das pessoas e dos bens” (Delmas-Marty, 2004, p. 45 e 66).

Desse modo, evidenciada a compreensão que se tem acerca da Política Criminal, bem como o reconhecimento de que decisões judiciais produzem Política Criminal, insta analisar demonstrar a relação entre o Poder Judiciário e as deliberações dele emanadas.

3 Poder Judiciário e a natureza política das decisões

Os vínculos que unem a política e o direito há muito são debatidos e, com isso, igualmente se discute a natureza política das decisões judiciais, bem como possibilidade do Poder Judiciário exercer parte da função política do Estado, e as limitações a esta atividade, em especial em matéria criminal.

Primeiramente para que possamos concordar ou discordar sobre a natureza política de uma decisão judicial, faz-se necessário compartilharmos os conceitos de política e decisão judicial e, apenas desse modo, partindo de noções conceituais idênticas, eventuais discordâncias sobre o conteúdo da questão serão autênticas (Streck, 2013, p. 292).⁷

⁷ Para exemplificar a importância de o debate partir da concordân-

Desse modo, define-se sentença penal (tanto absoluta quanto condenatória) como “o ato culminante do processo pelo qual o juiz soluciona a controvérsia, decidindo ou não o mérito da causa” (Tristão, 2008, p. 57).

Já a política, para Dworkin (2010, p. 35/37), é o “tipo de padrão que estabelece um objetivo que deve ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade”, a serem efetivados pelo Estado, sendo, neste processo, considerada pública, e especificamente criminal, conforme asseverado no item anterior, quando tratar de tal matéria.

Esses mandamentos de natureza política de melhoria em prol da sociedade, em primeiro lugar, refletem interesses constitucionais, razão pela qual, no entendimento de Celso Ribeiro Bastos (2010, p. 38), se valem de um “poder político” para que sejam realizados. Neste segmento, o autor defende ainda que

em toda organização ou sociedade há de comparecer uma certa dose de autoridade para impor aqueles comportamentos que os fins sociais estejam a exigir. Nesse sentido, o poder político não é outro senão aquele exercido no Estado e pelo Estado.

Portanto, há uma atuação conjunta, em que o poder jurídico – isto é, aquele exercido por órgãos e instituições estabelecidos pelo Direito – não está desvinculado do poder político (Reale, 2000, p. 262), porquanto ambos os poderes atuam pela preservação da comunidade política.

À vista disso, e entendendo-se que o poder político do Estado é exercido pelos diversos órgãos e poderes constitucionalmente instituídos (Paixão, 2007) - e nas palavras de Eugenio Raúl Zaffaroni e Nilo Batista (2003, p. 65), “política é a ciência ou a arte do governo, e um dos poderes de todo governo republicano é o judiciário”-, é possível afirmar que o Judiciário, como um dos três Poderes instituídos, possui legitimidade para atuar politicamente, isto é, exerce parte

cia conceitual acerca das questões que se discute, referido autor narra que “não adianta discutimos sobre as exigências da ‘democracia’ se eu e você temos em mente noções diferentes desse conceito. Nesse caso, a discussão não seria sobre democracia, mas sobre o uso correto da palavra democracia” (Streck, 2013, p. 292).

da função política do Estado, nos limites reconhecidos para tal competência.

Como observado, não é em qualquer caso que o Judiciário tem legitimidade para decidir de forma política, já que se exige coerência na decisão, a se mostrar tanto como restrição autônoma ao posicionamento (político) do magistrado (Streck, 2013, p. 311/312), quanto como escudo a eventuais discricionariedades e ativismos.

Lenio Streck (2013, p. 311/312) chama atenção para a necessidade da referida coerência ao analisar um julgamento realizado pela 5ª Turma do STJ no ano de 2011. Trata-se de uma decisão na qual alterou-se o prazo de contagem da prescrição da pretensão executória, em total desacordo com o entendimento da comunidade jurídica sobre o tema, sendo que em sua fundamentação desconsiderou-se parte do texto legal que tratava da matéria e não foi feita a correspondência constitucional referente ao assunto.

Em relação ao caso, o autor sustenta que

mudanças precisam ser fundamentadas em vetores de racionalidade que, de fato, legitimem o novo posicionamento “no” e “pelo” sistema. Isso significa dizer que, embora o STJ possa mudar sua linha jurisprudencial, a mudança não depende apenas da Corte e de seus juízes. Não se trata de uma vontade de poder [...]. O STJ não poderia modificar seu posicionamento sem que a comunidade jurídica brasileira já, de algum modo, apostasse em um novo caminho [...]. A decisão tomada pela 5ª Turma não é jurisprudência. É, tão somente, um acórdão que tenta romper com a jurisprudência [...].

Mencionada coerência, ou integridade, não significa que as decisões devem ser sempre uma repetição das anteriores. Consiste na exigência da elaboração de padrões normativos que expressem um sistema coerente de justiça e direito a um tratamento igualitário (Streck, 2013, p. 338), revelando-se verdadeira restrição para a atuação político-judicial.

Ainda, importante expor que os tribunais também devem observar tanto os limites explícitos na Constituição para o exercício da função política - quanto os

limites relacionados à matéria exclusivamente política, esta entendida como questões de organização do Estado ou que estão ressalvados por disposição legal aos eleitos representantes do povo (Paixão, 2007).

Além disso, tem-se que a decisão (judicial) política em matéria criminal deve observar uma série de princípios restritivos, que servem de limitação ao próprio poder punitivo, bem como na garantia que resguarda direitos subjetivos, os quais foram agrupados na obra de Zaffaroni, Nilo Batista e outros (2001, p. 200/201), de modo a se resumirem em três classes:

- a. *os que constituem o conjunto de manifestações particulares do princípio geral de legalidade ou de máxima legalidade;*
- b. *os que excluem toda pretensão punitiva que incorra em uma grosseira incompatibilidade com os Direitos Humanos;*
- c. *os que limitam a criminalização, derivando-se diretamente do princípio do estado de direito ou do princípio republicano de governo.*

Ante o exposto, possível concluir que o poder político também é exercido pelo juiz, ou em outras palavras, “o juiz também toma decisões políticas, porque expressa uma decisão do poder estatal” (Zaffaroni, E. R.; Batista, N.; Alagia, A.; Slokar, A. 2003, p. 274), inclusive em matéria criminal, cuja atuação deve ser coerente com o direito e limitada pelo respeito a garantias e direitos dos cidadãos, constitucionalmente previstos.

4 O crime de furto e o Princípio da Insignificância

Nos termos instituídos pelo artigo 155 do Código Penal, o furto é um crime que objetiva a proteção do bem jurídico patrimônio, nos casos em que este é subtraído de seu legítimo proprietário ou possuidor, sem que haja o uso de violência ou grave ameaça. Vale salientar que o ilícito recebe um tratamento bem mais grave se comparado com outros crimes em que o valor protegido é o mesmo.

Tal discrepância pode ser percebida, por exemplo, ao se comparar os crimes de furto (art. 155 do Código Penal) e apropriação indébita previdenciária (art. 168-A

do Código Penal). Enquanto no primeiro a devolução do bem subtraído – ação que eliminaria a prejuízo suportado pela vítima – não afasta a incidência do delito, podendo servir somente para diminuir a pena do autor, no segundo tal ato impede a aplicação de reprimenda ao agente.

Note-se, então, que a diferença no tratamento desses dois crimes de conteúdo meramente patrimonial não encontra nenhuma explicação jurídica, podendo ser compreendida somente naquilo que as distingue, as pessoas que os praticam.

E o que se sabe é que o furto, conforme as palavras de Magalhães Noronha, mencionadas na obra de Cesar Roberto Bitencourt (2009, p. 2):

é, em geral, crime do indivíduo de casa ínfima, do pária, destituído, em regra, de audácia e temibilidade para o roubo ou para a extorsão; de inteligência para o estelionato; e desprovido de meios para usurpação. Frequentemente é o crime do necessitado.

Se o crime de furto tem como sua clientela sujeitos alocados nas camadas mais baixas do estrato econômico e social, a apropriação indébita previdenciária é praticada, na maior parte dos casos, pelo substituto fiscal, empresário encarregado de repassar as contribuições legais descontadas do salário dos empregados a Previdência Social.

Assim, resta evidente que a legislação leva em conta, ao criminalizar e penalizar comportamentos, os sujeitos ativos da prática, muito mais do que os valores mercedores de proteção.

Com o propósito de combater a criminalidade em toda a sociedade, o Direito Penal elege apenas alguns sujeitos, os mais socialmente vulneráveis, sobre os quais recai sua força, deixando os demais propositalmente à margem de seu alcance.

Reforçando essa ideia, assevera Zaffaroni (2010, p. 56) que

na grande maioria dos casos os que são chamados de “delinquentes” pertencem aos setores sociais de menores recursos. Em geral, é bastante óbvio

que quase todas as prisões do mundo estão povoadas por pobres. Isto indica que há um processo de seleção das pessoas às quais se qualifica como “delinquentes” e não, como se pretende, um mero processo de seleção de condutas ou ações qualificadas como tais.

Se o furto se ajusta típica e formalmente à conduta de subtrair dolosamente coisa alheia móvel que tenha algum valor economicamente apreciável, a pequenez do objeto material do crime deve necessariamente ter repercussões sobre a aplicação da lei penal.

Ao discutir as implicações dos delitos patrimoniais leves e as possíveis formas de lidar com o problema na Europa, Silva Sánchez (2005) menciona que a proposta de tratar a questão no âmbito administrativo não logrou êxito entre os países do continente, em razão do dano intelectual, referente a intranquilidade e irritação que o delito pode causar na população, a despeito do dano material ser inexistente. Sendo assim, países como a Alemanha, optaram por continuar a tratar a questão no âmbito penal e por meio desse sistema, como uma medida de política criminal de cunho processual, deixar de perseguir o delito, ou valendo-se de soluções encontradas no direito penal substantivo, tal qual a adoção do princípio da insignificância como reitor de interpretação do caso.

No Brasil, a questão também tem sido enfrentada por meio do sistema de justiça criminal. A subtração de objetos de pequeno valor tem o condão de configurar a minorante prevista no §2º do artigo 155 do Código Penal, para parcela da doutrina (Bitencourt, 2009, p. 12), ou de tornar o fato atípico sob o aspecto material do delito (Prado, 2008, p. 334), hipótese em que é possível a incidência do princípio da insignificância.

Todavia, importante destacar que em sua concepção original, elaborada por Claus Roxin (Silva; Melo; Ferreira, 2014), referido princípio lançava efeito sobre a antijuridicidade (material) da conduta diante da ponderação de bens e interesses juridicamente irrelevantes. Nas palavras do autor alemão

a inclusão de valorações político-criminais na hierarquia do delito – tais como a interpretação conforme o bem jurídico protegido, as causas de justi-

ficção com a chamada teoria da antijuridicidade material e a culpabilidade com sua característica de reprovabilidade – produziu uma dualidade na consideração do delito em formal e material, e na falta de um dano social se pode negar a antijuridicidade material do delito, como uma ponderação dos bens e interesses envolvidos. (2002, p. 53/54)

No entendimento de Luis Greco (2011), a insignificância nasceu no contexto em que Claus Roxin buscava retirar a conotação moral da reprovabilidade, no crime de constrangimento ilegal. A redação deste delito permitia o reconhecimento da antijuridicidade da ação no caso em que “a conduta fosse considerada reprovável em relação ao fim almejado”, nesse sentido, para o ordenamento alemão, havia clara confusão entre tipo e antijuridicidade. Assim, Roxin propôs “parâmetros interpretativos” que demonstrassem o aspecto da reprovabilidade não sob seu ângulo moral, mas “antissocial da ação”. Para tanto, apresentou um rol de seis princípios que direcionariam tal interpretação sobre a reprovabilidade, entre os quais figurou a insignificância. Todavia, nas palavras de Greco (2011), tal princípio

figura na obra de Roxin humildemente ao lado de outros e não possuía, no momento de sua formulação, pretensões de generalização, servindo apenas por uma contingência do direito positivo alemão, para limitar o dispositivo que prevê o constrangimento ilegal.

Não obstante tal consideração, a comunidade jurídica nacional importou para sua doutrina o conceito de Roxin e o adaptou ao modelo jurídico finalista aqui adotado, optando por considerar o princípio da insignificância como causa excludente da tipicidade material da conduta (e não como fator excludente da antijuridicidade), passando a compartilhar a ideia segundo a qual “a punição de uma conduta não está subordinada à mera subsunção do comportamento em um tipo em sentido apenas formal, senão também material”. (Silva; Melo; Ferreira. 2014)

Nesse sentido, é a elaboração conceitual do princípio da insignificância realizada pelo Departamento de Direito Penal da USP (Oliveira; Rodrigues; Papa; Hoga; Ribeiro, 2011, p. 2), em pesquisa realizada em cola-

boração com a FAPESP, que estudou a insignificância também nos crimes contra o patrimônio, qual seja,

entende-se por princípio da insignificância o reconhecimento da irrelevância penal de comportamentos que – embora sejam adequados à descrição típica – não afetam de forma significativa os bens jurídicos protegidos, como ocorre nos casos de furtos de alimentos, frutas, cosméticos ou de pequenos valores. O princípio surge, então, como um instrumento judicial de interpretação restritiva para descriminalizar condutas que, embora formalmente típicas, não revelam ofensa real aos bens jurídicos tutelados.

De acordo com apontamento da pesquisa acima indicada, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se consolidou em relação aos critérios de aplicação do princípio da insignificância no julgamento do Habeas Corpus nº 84.412, DJ. 19.11.2004, de relatoria do Ministro Celso de Mello, ficando estabelecidos os seguintes critérios: (a) a mínima ofensividade da conduta do agente, (b) nenhuma periculosidade social da ação, (c) reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento e (d) inexpressividade da lesão jurídica provocada.

Estes critérios buscam delimitar o conceito de conduta insignificante, aproximando os elementos conceituais do princípio às variantes do caso concreto, o que, conseqüentemente, afasta possíveis arbitrariedades diante da subjetividade de sua caracterização na prática. Tais parâmetros são subdivisões de duas categorias: o desvalor da ação e o desvalor do evento. A primeira possibilita a fixação de conceitos ligados à (in)significância da conduta, enquanto que o segundo leva em consideração a importância dos bens jurídicos protegidos (Mañas, 1993, p. 100/101).

Importante atentar-se que, ainda que haja o entendimento predominante sobre a inexistência de previsão legal do princípio, Cabette (2013) contraria essa visão ao apontar duas disposições do Código Penal Militar em que é possível identificar a prescrição da insignificância. Trata-se de regras relativas aos crimes de lesão corporal e furto,⁸ nas quais dispõem-se,

⁸ O artigo 209, §6º, do CPM, que trata do delito de lesão corporal,

respectivamente, sobre a hipótese de o juiz considerar apenas a sanção disciplinar diante da constatação de haver lesão levíssima, bem como no caso do valor da coisa furtada ser menor que um décimo do salário mínimo vigente no país.

Compreendida como desdobramento lógico do aspecto subsidiário do princípio da intervenção mínima, a insignificância é discutida no âmbito da doutrina do direito penal mínimo. Esta corrente denuncia a chamada “inflação penal” (pois atenta para a falência das prisões e seus altos custos bem como aponta o caráter seletivo e estigmatizante do sistema) e propõe como resposta adequada a este problema os processos de descriminalização, despenalização e descarcerização, consistentes, respectivamente, às ideias de retirada do aspecto ilícito de determinada conduta, substitutos de natureza penais ou processuais à pena e de alternativas que afastam o cumprimento da pena em sistemas carcerários (Gomes, 1999, p. 49/63).

Para Ferrajoli (2014), o direito penal deve curvar-se à legislação constitucional e aos direitos fundamentais ali expressos, sob pena da atuação desse ramo do direito tornar-se ilegítima, por dar margem ao arbítrio estatal. Trata, então, de apresentar critérios que permitam repensar o direito penal em termos de sua mínima ingerência na sociedade.

Neste contexto de subsidiariedade e resguardada a ideia de proporção entre a pena e a gravidade do crime, o princípio da insignificância, similarmente às citadas propostas, busca reduzir a intervenção estatal punitiva, pois, como sustenta Carlos Vico Mañas, o princípio deve ser entendido como

instrumento de interpretação restritiva, fundado na concepção material do tipo penal, por intermê-

dispõe que: “No caso de lesões levíssimas, o juiz pode considerar a infração como disciplinar”; E o artigo 240, §1º do mesmo diploma, que trata do crime de furto, estabelece que: “Se o agente é primário e é de pequeno valor a coisa furtada, o juiz pode substituir a pena de reclusão pela de detenção, diminuí-la de um a dois terços ou considerar a infração como disciplinar. Entende-se de pequeno o valor que não exceda a um décimo da quantia mensal do mais alto salário mínimo do país”. [BRASIL, Código Penal Militar. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1001.htm. Acesso em: 22/10/2015, às 10h40min].

dio do qual é possível alcançar, pela via judicial e sem macular a segurança jurídica do pensamento sistemático, a proposição político-criminal da necessidade de descriminalização de condutas quem embora formalmente típicas, não atingem de forma relevante os bens jurídicos protegidos pelo direito penal (1993, p. 97).

Nestes termos, apenas partindo da análise do caso concreto será possível averiguar quais critérios vêm sendo aplicados na prática judicial para o reconhecimento ou não do princípio no crime de furto.

4.1 Critérios e fundamentações de aplicação pela 2ª Vara Criminal da Comarca de Campinas/SP: análise de casos

Depois de feito o apontamento conceitual, foi realizada investigação de julgamentos que dizem respeito ao princípio da insignificância nos crimes de furto ocorridos na Comarca de Campinas. Além disso, também foram analisados os critérios utilizados pela 2ª Vara Criminal para justificar ou não a aplicação do princípio, escolhida por ter proferido mais decisões a respeito da temática perquirida.

Partindo da constatação de que as decisões dos magistrados, encerrando os casos concretos levados ao conhecimento do Poder Judiciário, são formas de realização de Política Criminal, o que se quer entender é qual o rumo da Política Criminal levada a cabo pelos juízes de direito de Campinas, no que se refere ao reconhecimento ou não do princípio da insignificância nos casos de furto. Pretende-se compreender, especificamente, se o princípio tem sido aplicado no município, bem como quais os critérios para o seu reconhecimento.

Assim, inicialmente, na página eletrônica do Tribunal de Justiça de São Paulo (<http://www.tjsp.jus.br/>), foi pesquisada no portal de serviço “e-saj”, em “consultas de julgados de 1º grau”, apenas as Varas Criminais existentes na comarca de Campinas, tendo sido encontrados o Foro Regional de Vila Mimosa, com cinco Varas criminais de competência cumulativa, civil e criminal,⁹ o Foro de Campinas, com seis Varas crimi-

nais, além da Vara da Infância e da Juventude, Atos Infracionais e Medidas Socioeducativas, e o Foro Distrital de Paulínia, com duas Varas criminais.

Em princípio, a pesquisa das sentenças foi realizada em todos os Foros encontrados, exceto no Foro Distrital de Paulínia – em razão de a cidade possuir competência territorial absoluta, portanto, não subordinada à jurisdição de Campinas, embora o foro pertença à comarca desta cidade.¹⁰ Ademais, foi alimentado o campo de pesquisa com os termos “princípio da insignificância e “furto”, sem delimitação temporal, e encontradas o total de 124 decisões, sendo a primeira delas disponibilizada em 21/03/2013 e a última em 02/10/2015.

A tabela seguinte permite uma melhor visualização desta pesquisa contendo os principais dados:

Comarca de Campinas		
Fóruns	Quantidade de Varas Criminais	Decisões disponibilizadas
Foro Regional de Vila Mimosa	5 Varas Criminais	11 decisões
Foro de Campinas	6 Varas Criminais	113 decisões
Foro Distrital de Paulínia	2 Varas Criminais	(não analisadas)

No Foro de Campinas, que abrange seis Varas criminais, foi encontrado, no período acima disponibilizado, o total de 113 decisões, das quais 5 foram proferidas pela 1ª Vara Criminal, 39 pela 2ª Vara Criminal, 32 pela 3ª Vara Criminal, 1 pela 4ª Vara Criminal, 27 pela 5ª Vara Criminal, 6 pela 6ª Vara Criminal, e nenhuma decisão proferida pela Vara da Infância e da Juventude.

Já no Foro Regional de Vila Mimosa, que abrange cinco Varas, foi identificado, no mesmo período, o total de 11 decisões, das quais 1 foi proferida pela 2ª Vara, 1 pela 3ª Vara, 7 pela 4ª Vara, 2 pela 5ª Vara e nenhuma decisão proferida pela 1ª Vara.

com competência cumulativa, civil e criminal, classificadas em terceira entrância”, bem como a delimitação territorial pormenorizado de sua jurisdição de acordo com os bairros.

¹⁰ “CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. Comarca sede de Campinas e Foro Distrital de Paulínia. [...]. Repartição de competências entre Comarca sede e Foro Distrital que se define pelo critério funcional, de natureza absoluta. Inteligência do artigo 53, parágrafo único, da Resolução nº. 2/1976, do TJSP. (grifei) (TJ-SP, Relator: Carlos Dias Motta, Data de Julgamento: 09/03/2015, Câmara Especial)

⁹ O Foro Regional de Vila Mimosa foi criado pela Lei Complementar Nº 762, de 30 de setembro 1994, especificamente no artigo 23, o qual determina sua criação na comarca de Campinas, “com seis varas,

Em síntese, as decisões estão distribuídas da seguinte forma:

Foro de Campinas	1ª Vara Criminal	5 decisões
	2ª Vara Criminal	39 decisões
	3ª Vara Criminal	32 decisões
	4ª Vara Criminal	1 decisão
	5ª Vara Criminal	27 decisões
	6ª Vara Criminal	6 decisões
Foro Regional de Vila Mimosa	1ª Vara Criminal	0 decisões
	2ª Vara Criminal	1 decisão
	3ª Vara Criminal	1 decisão
	4ª Vara Criminal	7 decisões
	5ª Vara Criminal	2 decisões

Feito isto, escolhemos analisar apenas as decisões proferidas pela 2ª Vara Criminal, do Foro de Campinas, no período compreendido entre 21/03/2013 a 02/10/2015. Das 39 decisões emanadas da referida Vara, apenas 32 serão analisadas, porquanto dizem a respeito ao crime de furto, dado que, as demais 7 decisões foram excluídas em razão de se referirem à discussão do princípio da insignificância nos crimes de roubo e receptação.

A opção pela 2ª Vara Criminal do Foro de Campinas justifica-se por reunir maior acervo de sentenças, o que possibilitará verificar uma maior variedade de casos atinentes à aplicação do princípio da insignificância, dando amplitude à perspectiva regional sobre o debate.

Já a delimitação cronológica se baseou no fato dos julgados selecionados terem sido disponibilizadas pelo site do Tribunal de Justiça de São Paulo exatamente dentro do período supramencionado, não havendo acesso através do sítio eletrônico às sentenças proferidas anteriormente ao marco inicial (21/03/2013), tampouco em data posterior à data final (02/10/2015), tendo o acesso ao site do TJ/SP ocorrido no dia 05/10/2015.

De antemão à análise das decisões selecionadas, a incidência do princípio da insignificância no crime de furto, na 2ª Vara Criminal do Foro de Campinas, ocorreu da seguinte maneira:

2ª Vara Criminal do Foro de Campinas	32 decisões analisadas	6 decisões aplicaram o princípio da insignificância no crime de furto
		26 decisões não aplicaram o princípio da insignificância no crime de furto

Da leitura dos julgamentos pôde-se perceber que os magistrados se valeram de determinados critérios gerais consolidados pela jurisprudência que de pronto teriam o condão de afastar ou aproximar a possibilidade de aplicação do princípio ao caso avaliado. E, após elencar o critério cabível, por vezes acostando jurisprudência e doutrina, passaram a fundamentar a adequação desse critério ao caso concreto. Daí fez-se necessário analisar em apartado o critério utilizado e a fundamentação posterior.

// Decisões que reconheceram o princípio da insignificância no crime de furto:

Importante destacar que no íterim temporal considerado neste levantamento, o número de casos julgados pela 2ª Vara Criminal de Campinas sobre o princípio da insignificância no crime de furto declinou. No ano de 2013 foram julgados 13 casos invocando o princípio; em 2014, 11 casos; e até final de 2015, apenas 8 casos.

Assim, no ano de 2013, dos 13 casos julgados, em apenas 2 deles foi aplicado o princípio da insignificância, mesma quantidade de casos em que se decidiu pela absolvição com base no princípio em relação aos (11) julgamentos de 2014 e (aos 8) de 2015, totalizando 6 casos nos quais foi reconhecida a insignificância no furto.

Os critérios utilizados nos 6 julgamentos supramencionados pelos quais foi aplicada a insignificância se dividem em dois grupos: a) valor ínfimo do objeto subtraído, somado à restituição deste objeto à vítima e à inexistência de conduta reprovável do autor – dos 6 casos, tais critérios foram considerados em 4 deles;¹¹ b) mínima ofensividade da conduta, somada

11 Processo nº 3008665-49.2013.8.26.0114. Disponibilização: 31/07/2013. Magistrado: Abelardo de Azevedo Silveira. Foro de Campinas. 2ª Vara Criminal; Processo nº 0005690-08.2013.8.26.0114. Disponibilização: 02/08/2013. Magistrado: Marcelo Forli Fortuna. Foro de Campinas. 2ª Vara Criminal; Processo nº 0061125-35.2011.8.26.0114. Disponibilização: 11/07/2014. Ma-

à ausência de periculosidade social da ação e à inexpressividade da lesão jurídica provocada – que nada mais são do que as regras consolidadas pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e foram seguidas em duas decisões da 2ª Vara.¹²

Em síntese, os casos de furto em que foi aplicado o princípio da insignificância são bastante similares. A metade deles se caracterizou na forma tentada e o valor comercial dos objetos subtraídos (que consistiram em barras de chocolate, sapato de mostruário, dinheiro em espécie e botijão de gás) variou entre R\$ 23,00 e R\$ 70,00.

As decisões absolutórias foram devidamente fundamentadas, mobilizando vasta doutrina (Rogério Greco, Luiz Flávio Gomez e Zaffaroni, entre outros) e jurisprudência dos Tribunais Superiores e Tribunais Estaduais. Em síntese, de forma uníssona, as decisões discorreram sobre a exclusão da tipicidade material do fato quando da incidência do princípio da insignificância, sobre o princípio da intervenção mínima que rege o Direito Penal, bem como sobre a necessidade de tutela apenas dos bens penais mais importantes.

// Decisões que não reconheceram o princípio da insignificância no crime de furto:

Por outro lado, em quase todos os julgamentos que negaram cabimento à aplicação do princípio da insignificância foi utilizado o critério econômico, não tendo sido considerados ínfimos os valores dos objetos subtraídos.

Das 26 decisões que não aplicaram o princípio, além do critério econômico, para afastar o princípio, uma delas se valeu dos maus antecedentes criminais do autor do furto¹³ e outra defendeu a não consagração do

gistrado: Marcelo Forli Fortuna. Foro de Campinas. 2ª Vara Criminal; Processo nº 0004308-43.2014.8.26.0114. Disponibilização: 17/07/2014. Magistrado: Abelardo de Azevedo Silveira. Foro de Campinas. 2ª Vara Criminal.

12 Processo nº 0040817-70.2014.8.26.0114. Disponibilização: 01/10/2015. Magistrado: Renata Oliva Bernardes de Souza. Foro de Campinas. 2ª Vara Criminal; Processo nº 0005633-92.2010.8.26.0114. Disponibilização: 01/10/2015. Magistrado: Renata Oliva Bernardes de Souza. Foro de Campinas. 2ª Vara Criminal.

13 Processo nº 0008987-23.2013.8.26.0114. Disponibilização: 29/05/2013. Magistrado: Marcelo Forli Fortuna. Foro de Campinas. 2ª Vara Criminal;

princípio da insignificância pela doutrina brasileira.¹⁴

Ademais, os furtos, em sua maioria, foram tentados e qualificados pelo rompimento de obstáculo e/ou pela escalada. Já os objetos furtados variaram: pequena quantidade de produtos alimentícios, peças de roupa, materiais para construção (caixa de ferramenta e serra elétrica), cosméticos, celulares, geladeira, entre outros, cujos valores diversificaram entre R\$ 26,00 e R\$ 18.000,00.

Diferentemente das decisões absolutórias que estavam devidamente fundamentadas, nota-se que nos 26 julgamentos que decidiram pela não incidência do princípio da insignificância, não houve explicação das razões que justificaram tal opção.

Em 8¹⁵ delas não houve qualquer fundamentação que explicitasse as razões da não aplicação do princípio da insignificância. Nestes casos, apenas foram colacionadas as mesmas duas decisões (uma do extinto TACRIM/SP e outra do TJ/SP), as quais, em síntese, trouxeram a posição de que o pequeno valor do objeto subtraído não tem o condão de descaracterizar o crime de furto, bem como que o delito apenas não restará configurado, sob o aspecto material do tipo, nos casos em que a lesão ao bem jurídico for tão insignificante que o valor do produto sequer poderá

14 Processo nº 0047349-60.2014.8.26.0114. Disponibilização: 24/06/2015. Magistrado: Camila Corbucci Monti Manzano. Foro de Campinas. 2ª Vara Criminal;

15 Processo nº 0004959-17.2010.8.26.0114. Disponibilização: 21/03/2013. Magistrado: Abelardo de Azevedo Silveira. Foro de Campinas. 2ª Vara Criminal; Processo nº 0000438-24.2013.8.26.0114. Disponibilização: 14/04/2013. Magistrado: Abelardo de Azevedo Silveira. Foro de Campinas. 2ª Vara Criminal; Processo nº 0014512-54.2011.8.26.0114. Disponibilização: 10/05/2013. Magistrado: Abelardo de Azevedo Silveira. Foro de Campinas. 2ª Vara Criminal; Processo nº 0057354-20.2009.8.26.0114. Disponibilização: 10/05/2013. Magistrado: Abelardo de Azevedo Silveira. Foro de Campinas. 2ª Vara Criminal; Processo nº 0025382-27-2012.8.26.0114. Disponibilização: 05/12/2013. Magistrado: Abelardo de Azevedo Silveira. Foro de Campinas. 2ª Vara Criminal; Processo nº 3000895.2013.8.26.0114. Disponibilização: 10/11/2014. Magistrado: Abelardo de Azevedo Silveira. Foro de Campinas. 2ª Vara Criminal; Processo nº 0005094-80.8.26.0084. Disponibilização: 15/12/2014. Magistrado: Abelardo de Azevedo Silveira. Foro de Campinas. 2ª Vara Criminal; Processo nº 0087927-36.2012.8.26.0114. Disponibilização: 15/05/2015. Magistrado: Abelardo de Azevedo Silveira. Foro de Campinas. 2ª Vara Criminal;

ser avaliado, ou quando puder, terá valor irrisório.¹⁶

Ocorre que, ao tempo em que 2ª Vara orienta-se pela pequenez da monta comercial dos bens subtraídos a autorizar ou não a aplicação do princípio da insignificância, não há, nas decisões, o padrão necessário deste (pequeno) preço, porquanto nos citados 8 casos, os valores dos objetos subtraídos variaram significativamente, entre o preço médio de geladeira, chocolate, peças de roupa e garrafa de bebida.

Nas demais 19 decisões, houve as seguintes explicações que serviram de justificativa para a não aplicação da insignificância:

- // A não pequenez do valor dos objetos subtraídos;
- // Embora o produto subtraído fosse de pequeno valor os maus antecedentes do autor do furto teriam o condão de afastar a aplicação do princípio, porquanto denotaria caráter de “criminoso contumaz”;¹⁷
- // Ainda que pequeno o preço do produto subtraído, possuía algum valor econômico, “tanto que o agente teve interesse em subtraí-lo”;¹⁸
- // Mesmo reconhecendo o pequeno valor das mercadorias subtraídas (cosméticos e produtos alimentícios), não era possível considerar o valor de cada uma isoladamente para que fosse cabível a incidência da insignificância.
- // O bem subtraído não possui valor irrisório a fundamentar a aplicação do princípio, “se insignificante fosse a mercadoria não despertaria o interesse do autor em subtraí-la”¹⁹ (do total das 19 decisões em comento, em 10 foi utilizado tal argumento).
- // A aplicação do princípio seria um incentivo à prática de outros pequenos furtos, em especial aos autores que ostentam antecedentes criminais.
- // O princípio da insignificância não foi recepcionado

16 RJTACrim/SP – nº 41/170; Apel. Crim. Nº 990.09.205652-2 – Campinas – 5ª Câmara – v.u – j. 03.10.09 – Rel. Des. Tristão Ribeiro.

17 Processo nº 0008987-23.2013.8.26.0114. Disponibilização: 29/05/2013. Magistrado: Abelardo Marcelo Forli Fortuna. Foro de Campinas. 2ª Vara Criminal.

18 Processo nº 3001594-93.2013.8.26.0114. Disponibilização: 25/07/2013. Magistrado: Eduardo Bigolin. Foro de Campinas. 2ª Vara Criminal.

19 Processo nº 3028064-64.2013.8.26.0114. Disponibilização: 18/02/2014. Magistrado: Abelardo de Azevedo Silveira. Foro de Campinas. 2ª Vara Criminal.

pela doutrina brasileira, assim, não retira a antijuridicidade da conduta.

Por fim, necessário explanar a razão para arguirmos que as 26 decisões que não aplicaram o princípio da insignificância não foram fundamentadas. Foram as 8 decisões que não trouxeram qualquer motivação, as argumentações acima expostas referentes aos demais 19 julgamentos sequer foram desenvolvidas nas sentenças, apenas catalogadas, de modo que não há como discutir o raciocínio das decisões porquanto estas não apresentaram conteúdo, o que permite afirmar que não foi manifesta, em nenhuma delas, a necessária motivação.

4.2 Percepções sobre as decisões

Por meio da análise dos julgamentos selecionados, observou-se uma notória falta de adequabilidade das decisões tomadas pela não aplicação da insignificância a uma doutrina consolidada pela comunidade jurídica, para situações em que o princípio não seria cabível ao crime de furto.

Isto é, na maior parte dos casos, o magistrado decidiu pela não incidência do princípio, conjurando a não pequenez do valor do objeto subtraído, mas sem adotar qualquer parâmetro de preço. Outras vezes, utilizou-se de argumentos pertencentes à convicção íntima do julgador como, por exemplo, o de que se houve o interesse do agente de subtrair determinado objeto era porque ele não era de pequeno valor ou o de que quem ostenta maus antecedentes não pode ser beneficiado com a aplicação da insignificância, porquanto a má reputação perante a justiça criminal denota caráter de criminoso contumaz do agente, sendo tais explicações divorciadas de qualquer fundamentação manifesta em julgamentos anteriores ou na doutrina específica sobre o tema.

A indispensabilidade da motivação nas decisões judiciais encontra amparo no texto constitucional (artigo 93, inciso IX, da CF/88²⁰), e cumpre a função de resguardar

20 O artigo 93, inciso IX, da CF/88 determina que: “*todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não preju-*

a efetividade de valores inerentes ao Estado de Direito, como “a participação popular, a soberania da lei, a certeza do direito, a separação de poderes e a supremacia dos direitos individuais” (Gomes Filho, 2001, p. 83).

Como tal, a motivação serve exatamente como garantia política e processual. Cumpre função política porque possibilita a participação popular no controle do conteúdo da opção do julgador, bem como submete este conteúdo à constitucionalidade e legalidade da decisão; e também é garantia processual na medida em que “constitui um dos requisitos formais das decisões”, servindo como mecanismo elucidativo do seu conteúdo a viabilizar, inclusive, o delineamento da própria coisa julgada (Gomes Filho, 2001, p. 95).

A obrigatoriedade de motivar as decisões encontra maior expressão justamente no âmbito penal, em que as liberdades individuais estão em constante risco. E é exatamente a motivação que serve como instrumento ao cidadão contra eventuais arbitrariedades do julgador, bem como garante a coerência e adequabilidade da decisão ao direito, sobretudo nos casos condenatórios, em que o Estado priva alguém do expoente entre suas garantias que é a liberdade, razão pela qual a atuação estatal deve ser devidamente justificada.

Nestes termos, pois, a motivação judicial é um imperativo constitucional e uma garantia ao cidadão contra decisionismos e arbitrariedades, porque impede que a decisão judicial, em especial condenatória, se transforme em um ato de vontade do julgador.²¹

Há de se ressaltar, também a necessária observância, por parte dos magistrados, da historicidade e da individualidade dos casos, permitindo o ajuste da dogmática consolidada ao julgamento dos casos concretos. Para tanto, a motivação da sentença, neste

dique o interesse público à informação” (grifei) [BRASIL, Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/1699445/inciso-ix-do-artigo-93-da-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em: 23/10/2015, às 13h25min].

²¹ Lenio Streck chama a atenção para a problemática que se cria ao aceitarmos decisões não fundamentadas e baseadas na posição individual do magistrado, alertando que, desse modo, a democracia acaba dependendo das convicções pessoais de juízes e Tribunais. (2013, p. 303).

aspecto, também permite verificar a concepção dos magistrados acerca da realidade socioeconômica da comarca em que atua, o que, no âmbito penal, é primordial para o combate à criminalidade local e para a compreensão daquilo que a estimula.

Nas palavras de Antônio Magalhães Gomes Filho (2001, p. 83),

para chegar à cognição adequada, pressuposto de um julgamento justo, os juízes precisam ter a visão global do momento histórico e do contexto sócio-econômico-cultural em que atuam, o que necessariamente requer preparação e atualização; e é pelo exame das motivações constantes das sentenças que o Judiciário pode avaliar nível de preparação de seus juízes.

É fato notório que a cidade de Campinas abarca uma população gigantesca com um desnível social e econômico da mesma proporção (Nascimento, 2013). Assim, a prática de crimes contra o patrimônio é recorrente, em especial o delito de furto, praticado pelo extrato econômico e social mais baixo da sociedade.

Diante disto, a ausência de motivação nas decisões condenatórias por tais crimes demonstra a indiferença dos juízes atuantes perante a 2ª Vara Criminal em relação à diversidade socioeconômica da cidade – ou, especificadamente, em relação à criminalidade da circunscrição territorial de sua jurisdição no interior de Campinas. Fato é que ao acobertarem a peculiaridade dos casos individuais por meio da utilização dos mesmos argumentos catalogados para casos diversos de furto, os magistrados acabam se posicionando na “contramão do acesso à justiça e da realização dos direitos fundamentais” (Streck, 2013, p. 34).

5 Considerações finais

Tem-se que a Política Criminal é uma disciplina mediadora entre os conhecimentos criminológicos e normativos do direito penal, a partir do que estabelece estratégias concretas que alcançam a prevenção ou a repressão penal. Assim, as valorações político-criminais determinam como e por que intervir com o instrumento penal, bem como o momento de se utilizar outra medida de controle social menos lesivo.

Em que pese a matéria envolver conhecimentos subjetivos extrapenais, e levando em consideração o fato de que não vivemos em uma sociedade de consenso (isto é, sob valores morais comuns), a Política Criminal deve ser um mecanismo de efetivação dos imperativos sociais constitucionais, e não dos valores da ordem moral, que são pessoais e não devem ser institucionalizados.

Na esteira da sua atuação ao lado das demais ciências penais, a Política Criminal é um instrumento de interpretação e ressignificação dos limites do punível, por consistir, no contexto deste trabalho, em um fundamento legítimo a afastar a tipificação de um crime. Afirma-se que é legítimo porque, sobretudo, traduz mandamentos que refletem interesses constitucionais, como a necessária intervenção mínima do direito penal em casos de irrelevante lesão a bens jurídicos penais.

A atuação política do Judiciário na esfera criminal é realizada através de suas decisões, pois a práxis dá sentido aos conceitos jurídicos e exige constantes ressignificações. É por meio dessas decisões que o Poder Judiciário faz sua Política Criminal.

Tal como qualquer regra no Direito, o princípio da insignificância tem poder normativo, pois, na presença dos critérios norteadores para seu reconhecimento, não cabe ao magistrado (arbitrariamente) escolher não aplicá-lo. A consolidação deste princípio no direito pátrio decorreu de uma construção paulatina de seu significado e implicações no ordenamento. Foi um avanço no reconhecimento da desnecessária represália penal em determinados casos de furto, e se sobrepõe às opiniões políticas particulares de quem o aplica.

Contudo, esse padrão criteriológico (estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal) apenas conduz, e não engessa, a interpretação por parte dos magistrados. Exige-se, justamente, esta mínima segurança nas decisões: coerência entre o critério consolidado e a interpretação delineada pelas particularidades do caso concreto, que invariavelmente pede ressignificações do critério geral e abstrato.

Da análise das decisões selecionadas, pôde-se observar que quando se debate a possibilidade da incidência do princípio da insignificância ao crime de furto,

surtem as seguintes problemáticas a serem contestadas pelos magistrados: O bem jurídico violado é irrelevante? Em caso positivo, é em relação a qual aspecto? Econômico, jurídico, ou pessoal? Se econômico, qual valor a ser considerado ínfimo? E ainda, ínfimo para quem, para a vítima ou para o Estado? Se jurídico, o que a Constituição, jurisprudência e doutrina defendem sobre bem jurídico penal, em especial no crime de furto? E se pessoal, deve-se então considerar o conjunto patrimonial da vítima para verificar se o objeto subtraído é ou não de pequeno valor, para ela? Além da irrelevância do bem jurídico, deve ser levada em conta a conduta do furtador? Quais práticas seriam reprováveis?

Desse modo, o processo de definição da insignificância – consistente na adoção de um posicionamento da magistratura frente às indagações supra referidas – é que corresponde a uma atuação (de) política (criminal) do Judiciário, porquanto implica na construção de um parâmetro de julgamento a partir de casos concretos a influenciar na condução do direito punitivo frente à conduta furtiva.

Na apreciação desses questionamentos pelos magistrados de Campinas, verificamos, contudo, a ausência deste padrão de julgamento. Excepcionalmente, os (seis) casos absolutórios, os quais, portanto, aplicaram o princípio, obedeceram a um raciocínio jurídico sobre conduta penalmente irrelevante e valor ínfimo do objeto subtraído, vez que seguiram entendimento jurisprudencial consolidado sobre tais temas. Todavia, os demais (vinte e seis) casos condenatórios que afastaram a insignificância revelaram uma atuação política não aceitável juridicamente, pois se basearam em aferições particulares do julgador sobre os mesmos aspectos concernentes à pequenez da monta do objeto subtraído e reprovabilidade da conduta.

Para que um fundamento político criminal seja capaz de sustentar a necessidade ou não da intervenção penal, ele deve trazer um mínimo de segurança jurídica, isto é, há um padrão que deve ser observado, senão o Direito se torna uma escusa convalidatória das opiniões morais e políticas de quem o aplica.

////////////////////////////////////

6 Referências

- BATISTA, N. (2011). *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. Rio de Janeiro: Revan.
- BASTOS, C. R. (2010). *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores.
- BITENCOURT, C. R. (2009). *Tratado de Direito Penal. Parte especial*. São Paulo: Saraiva.
- BIANCHINI, A. *Política criminal, direito de punir do estado e finalidades do direito penal*. Disponível em: <<http://professoraalice.jusbrasil.com.br/artigos/121814432/politica-criminal-direito-de-punir-do-estado-e-finalidades-do-direito-penal>>. Acesso em: 02/04/2015, às 10h46min.
- CAMPILONGO, C. F. *A função política do STF*. Disponível em: <http://www.cella.com.br/conteudo/conteudo_123.pdf>. Acesso em: 20/09/2015 às 20h35min.
- CABETTE, E. L. S. (2013). *O mito da não existência de previsão legal do princípio da insignificância no Brasil*. Boletim IBCCRIM. Ano 21. N. 251. Out-2013.
- DELMAS-MARTY, M. (2004). *Os grandes sistemas de política criminal*. Barueri/São Paulo: Manole.
- DIAS, J. F.; ANDRADE, M. C. (2011). *Criminologia, o homem delinqüente e a sociedade criminógena*. Coimbra.
- DWORKIN, R. (2010). *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Matins Fontes.
- FAORO, R. (2012). *Os Donos do Poder*. São Paulo: Globo.
- FERRAJOLI, L. (2010). *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- FERNANDES, V.; FERNANDES, N. (2012). *Criminologia integrada*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- GOMES Filho, A. M. (2001). *A motivação das decisões penais*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- GOMES, L. F. (1999). *Penas e medidas alternativas à prisão*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- GRECO, L; LEITE, A. *Claus Roxin, 80 anos*. Revista Liberdades. Nº 07, maio-agosto de 2011.
- LISZT, F. V. (2006). *Tratado de Direito Penal Alemão*. Rio de Janeiro: Fac-similar.
- MASI, C.V. (2015). *A funcionalização do Direito Penal a partir de critérios de política criminal*. Boletim IBCCRIM, São Paulo, a. 23, n. 270, maio/2015.
- NASCIMENTO, E. (2013). *As desigualdades socioespaciais urbanas numa metrópole interiorana: uma análise da região metropolitana de Campinas (SP) a partir de indicadores de exclusão/inclusão social*. Número 203/2013. Tese (doutorado) - Instituto de Geociências (IG), Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- OLIVEIRA, A. C. C.; RODRIGUES, D. O.; PAPA, D. B. I.; HOGA, P. A.; RIBEIRO, T. B. (2011). *O princípio da insignificância nos crime contra o patrimônio e contra a ordem econômica: análise das decisões do Supremo Tribunal Federal*. Faculdade de Direito da USP, Departamento de Direito Penal. São Paulo.
- MORAES, M. Z. (2006). *Política Criminal, Constituição e Processo Penal: razões da caminhada brasileira para a institucionalização do caos*. Revisra da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 101, p. 403-430, jan/dez 2006.
- PAIXÃO, L. A. (2007). *A função política do Supremo Tribunal Federal*. 258 p. Tese (doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- PRADO, L. R. (2008). *Curso de direito penal brasileiro, volume 2: parte especial: arts 121 a 249*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- REALE, M. (2000). *Teoria do Direito e do Estado*. São Paulo: Saraiva.
- RODRÍGUEZ, L.Z. (2001). *Política Criminal*. Madrid: Colex.
- ROXIN, C. (2000). *Política Criminal y sistema del derecho penal*. Buenos Aires: Hammurabi.
- SAENZ, F. E. (2008). *Política criminal e limite étario de responsabilização penal*. Tese (Mestrado em Criminologia) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- SHECAIRA, S. S. (2012). *Criminologia*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- SILVA SÁNCHEZ, J. M. *Delincuencia patrimonial leve: una observación del estado de la cuestión. Estudios penales y criminológicos*, Santiago de Compostela, n. 25, p. 331-360, 2005.
- STRECK, L. L. (2013). *Jurisdição constitucional e decisão jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- STRECK, L. L. “*Senso Incomum: Quanto vale o narcisismo judicial? Um centavo?*” Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-mai-17/senso-incomum-quanto-vale-narcisismo-judicial-centavo?pagina=3>>. Acessado em: 02/10/2015, às 23h33.
- STRECK, L. L. “*Senso Incomum – “Vestiu-se de ‘cliente’, furtou chocolate e pegou a pena de quadrilha*”

ou bando”. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-jul-03/vestiu-cliente-furtou-chocolate-pegou-pena-quadrilha-ou-bando>>. Acessado em: 07/03/2016, às 13h35.

SANTOS, H. V. (2012). *Controle judicial de políticas públicas*. Tese (baracharel) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá.

SILVA, A. R. I.; MELO, A. C. C.; FERREIRA, L.P. *O princípio da insignificância e os critérios jurisprudenciais de sua aplicação*. Boletim IBCCRIM. São Paulo. Ano 22. N. 263, out-2014

TRISTÃO, A.D.(2008). *Sentença Criminal: Prática de Aplicação de Pena e Medida de Segurança*. Belo Horizonte: Del Rey.

MAÑAS, C. V. (1993). *Tipicidade e princípio da insignificância*. Dissertação (mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

ZAFFARONI, E. R.; BATISTA, N.; ALAGIA, A.; SLOKAR, A. (2003). *Direito Penal Brasileiro: primeiro volume – Teoria Geral do Direito Penal*. Rio de Janeiro: Revan.

ZAFFARONI, E. R.; PIERANGELI, J. H. (2010). *Manual de direito penal brasileiro: parte geral*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

Data de submissão/*Submission date*: 19.04.2016.

Data de aceitação para publicação/*Acceptance date*: 18.12.2017.

PRESSUPOSTOS TEÓRICOS E PRÁTICOS NO USO DO *ATLAS.TI* NA PESQUISA “NOVOS PARCEIROS ECONÔMICOS DO BRASIL E OS INSTRUMENTOS REGULATÓRIOS NESTA RELAÇÃO: UMA APROXIMAÇÃO EMPÍRICA DO CASO DE ANGOLA” // *Olívia de Quintana Figueiredo Pasqualetto*¹ e *Douglas de Castro*²

Palavras-chave

Atlas.ti / *grounded theory* / relações Brasil-Angola / relações econômicas / instrumentos jurídicos

////////////////////////////////////

Sumário

- 1 Introdução**
- 2 Metodologia na PESQUISA ANGOLA**
 - 2.1 Metodologia
 - 2.2 Método de abordagem
 - 2.3 Métodos de procedimento - estudo de caso e *grounded theory*
 - 2.4 Análise de Conteúdo
- 3 Algumas descobertas da PESQUISA ANGOLA a partir do Atlas.ti**
- 4 Conclusão**
- 5 Referências bibliográficas**

1 Mestranda em Direito do Trabalho na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo - FDRP/USP. Bolsista TT3 - FAPESP no projeto de pesquisa “Evidências empíricas sobre a regulação do Comércio Internacional e do Investimento Estrangeiro em Perspectiva Brasileira”, desenvolvido pela DIREITO-SP (FGV) em parceria com a UFRGS. Pesquisadora voluntária no Núcleo de Pesquisa e Extensão “O trabalho além do trabalho: dimensões da clandestinidade jurídico-laboral”; desenvolvido na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Pesquisadora voluntária no projeto de pesquisa “Novas Metodologias de Ensino em Direito: O Estudo de Caso nos Cursos de Graduação e Pós-Graduação em Direito Internacional”; desenvolvido pela Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie em parceria com a FGV (DIREITO-SP). Associada do Instituto Rede de Pesquisa Empírica em Direito (REED).
2 Possui graduação em Direito pelo Centro Universitário FIEO (1995), mestrado em Master in International Law - Brigham Young University (2001), mestrado em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo (2009) e doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2014). Pós-Doutorando pela Escola de Direito de São Paulo-FGV. Tem experiência na área de Direito Internacional e Relações Internacionais.

Resumo

A pesquisa “Novos parceiros econômicos do Brasil e os instrumentos regulatórios nesta relação: uma aproximação empírica do caso de Angola”³ tem como objetivo central compreender o papel do direito nas relações econômicas entre Brasil e Angola, sendo este um dos países com os quais o Brasil mais aumentou o seu fluxo de comércio e investimentos nos últimos anos. Optou-se pela pesquisa qualitativa, entendendo-se que ela incorpora uma metodologia mais adequada ao objetivo da pesquisa, pretendendo explicar as condições em que a relação entre os países é construída, ultrapassando índices econômicos para se aprofundar nas condições ideacionais deste movimento. Definiu-se como fontes de pesquisa os acordos bilaterais entre os países, o discurso unilateral de cada governo, notícias da mídia, entrevistas, instrumentos contratuais e a doutrina, cuja análise será conduzida a partir do método indutivo e métodos de procedimento que auxiliem a análise dos discursos. Diante da complexidade e da variedade do material coletado, elegeu-se como instrumento de apoio o software de análise qualitativa de dados Atlas.ti, que permite ao pesquisador codificar o material que tem em mãos a fim de organizá-lo e de fazer inferências relacionais entre os códigos criados, o que servirá de insumo para iniciar a construção de uma teoria (*grounded theory*) baseada nas evidências empíricas e no seu posicionamento ante as teorias existentes. Frente à opção (metodológica) pelo Atlas.ti, este artigo tem como objetivo compartilhar a experiência do uso de tal software em uma pesquisa jurídica de caráter qualitativo-empírico, relatando e cotejando as questões teóricas e práticas envolvidas na sua utilização.

3 A pesquisa “Novos parceiros econômicos do Brasil e os instrumentos regulatórios nesta relação: uma aproximação empírica do caso de Angola” é financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo-FAPESP (Proc. FAPESP nº 14/25776-4).

THEORETICAL AND PRACTICAL ASSUMPTIONS OF ATLAS.TI USE IN RESEARCH “NEW ECONOMIC PARTNERS OF BRAZIL AND REGULATORY INSTRUMENTS: AN EMPIRICAL APPROACH OF ANGOLA CASE” // *Olívia de Quintana Figueiredo Pasqualetto e Douglas de Castro*

Keywords

Atlas.ti / grounded theory / relations between Brazil
and Angola / economics relations / legal instruments

////////////////////

Abstract

The aim of “New economic partners in Brazil and regulatory instruments in this respect: an empirical approach to the case of Angola”⁴ research is understanding the role of law in economic relations between Brazil and Angola, one of the countries which Brazil more increased its trade and investment flows in recent years. There was adopted a qualitative research with a methodology that can explain the how the relationship between the countries is built, surpassing economic indices to go deeper in the ideational conditions of this movement. It was defined as research sources: bilateral agreements between countries, the unilateral discourse of each government, news, interviews, contractual arrangements and doctrine, whose analysis will be conducted with an inductive method and procedural methods to aid the analysis of speeches. Given the complexity and variety of the material collected, it was elected as a support instrument the software Atlas.ti, which allows the researcher to code the material in order to organize it and make relational inferences between the codes created, which serve as input to start the construction of a theory (grounded theory) based on empirical evidence and its position front of existing theories. Faced with the (methodological) option by Atlas.ti, this article aims to share the experience of such software in a legal research, reporting and comparing the theoretical and practical issues involved in its use.

4 The reasearch “New economic partners in Brazil and regulatory instruments in this respect: an empirical approach to the case of Angola” is funded by Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo-FAPESP (FAPESP nº 14/25776-4).

1 Introdução

A pesquisa “Novos parceiros econômicos do Brasil e os instrumentos regulatórios nesta relação: uma aproximação empírica do caso de Angola” (PESQUISA ANGOLA)⁵ tem como objetivo central compreender o papel do direito nas relações econômicas entre Brasil e Angola, sendo este um dos países com os quais o Brasil mais aumentou o seu fluxo de comércio, investimentos e cooperação nos últimos anos.

Este relacionamento faz parte de um crescente movimento na Política Externa Brasileira (PEB) de privilegiar novos parceiros no chamado Sul Global, formando uma coalizção de interesses comuns. Por seu protagonismo no sistema internacional, o Brasil se tornaria um interlocutor destes interesses.

Sob o ponto de vista teórico, este tema é debatido a partir de duas narrativas principais. A primeira apresenta o movimento como uma nova forma de colonialismo por parte das potências emergentes, baseado na busca por recursos naturais e expansão do comércio (BOND, 2013).⁶ A segunda refere-se a um ponto de vista mais positivo que coloca esta relação como uma parceria a ser construída entre os países do Sul Global. Baseada em argumentos ideacionais como a cultura, o idioma e a identidade, esta segunda perspectiva considera que a África teria muito a aprender com as potências emergentes, enquanto estas resgatariam uma dívida histórica com os países africanos (SCOONES, CABRAL e TUGENDHAT, 2013).

Desse modo, a partir da dimensão empírica que o relacionamento entre Brasil e Angola apresenta e os discursos que são feitos para justificar esta aproximação, a pesquisa busca analisar mais profundamente os instrumentos jurídicos e discursos que permeiam a relação entre os países com o objetivo de encontrar implicações teóricas e práticas relevantes, dotadas de novidade, que possam justificar as narrativas que são feitas do caso.

5 A pesquisa “Novos parceiros econômicos do Brasil e os instrumentos regulatórios nesta relação: uma aproximação empírica do caso de Angola” é financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Proc. FAPESP nº 14/25776-4).

6 *These aid, trade and investment agreements in turn fuel debt and create dependencies, resulting in the exploitation of weak African states, unable to negotiate better terms* (BOND, 2013, p.3).

Com este objetivo fixado, o desenho da pesquisa privilegia uma metodologia de caráter qualitativo, tendo em vista as peculiaridades do caso estudado e as perguntas que a pesquisa pretende responder, estas ligadas ao conteúdo dos discursos que justificam a aproximação entre Brasil e Angola e seus significados para além da dimensão material. Com isso, o caráter qualitativo da pesquisa assume um protagonismo natural em face do objeto e objetivos da pesquisa.

O método de abordagem adotado inicialmente foi o indutivo e o estatuto epistemológico envolveu a formação da chamada *grounded theory*,⁷ como desenvolvida por Barney G. Glaser e Anselm L. Strauss. Ela permite, a partir de uma perspectiva construtivista, desenvolver uma teoria com base em dados brutos encontrados na interação entre os pesquisadores do projeto e o objeto pesquisado, além de proporcionar à investigação um afastamento relativo das ideias e dos posicionamentos pré-concebidos sobre o tema, que como se verá adiante, se constituiu um dos obstáculos a ser ultrapassado (CHARMAZ, 2014).

Neste sentido, o método de procedimento escolhido foi o estudo do caso da relação econômica entre Brasil e Angola, que posteriormente foi subdividido em unidades de análise menores para que uma minuciosa investigação pudesse ser conduzida – caso Capanda e caso Biocom. Cada um dos casos é representativo de uma época do relacionamento entre os países, assim, interessando verificar as condições, em diferentes períodos históricos e de governo, que esta relação se desenvolveu. Com isso, passou-se a utilizar como técnica de pesquisa a análise de conteúdo, que incluiu a análise dos acordos bilaterais entre os países, o discurso unilateral de cada governo e comunicados conjuntos, notícias da mídia, entrevistas, instrumentos contratuais e a doutrina (BARDIN, 2011; YIN, 2014; KRIPPENDORFF, 2012).

Diante da complexidade, quantidade e variedade do material coletado adotou-se como instrumento de apoio o software de análise qualitativa de dados cha-

7 O termo é normalmente traduzido para o Português como teoria enraizada ou teoria fundamentada em dados, no entanto, para os efeitos deste artigo preferimos manter o termo no seu idioma original.

mado Atlas.ti. O Atlas.ti permite ao pesquisador codificar o material que tem em mãos a fim de organizá-lo e de fazer inferências relacionais entre os códigos criados, que na fase de análise servirá de insumo para iniciar a construção de uma teoria de curto ou médio alcance lastreada nas evidências empíricas encontradas.

A estratégia de análise adotou um centro de comunicações composto pelos discursos oficiais dos dois governos, que cristalizados em acordos e ou declarações bilaterais, o que constituem as fontes primárias do estudo. Na aplicação das técnicas de pesquisa com a ajuda do Atlas.ti foram codificados 365 documentos e criados, inicialmente, 954 códigos (SALDANA, 2015; BAUER, 2015).

Nesta fase inicial de codificação com o *ATLAS.ti*, realizou-se o que Bardin (2011) chama de leitura flutuante, isto é, codificou-se os documentos de forma livre e literal, extraíndo os exatos vocábulos utilizados nos documentos. Posteriormente, foi feita uma triagem desses códigos, verificando o que é realmente relevante para o objeto da pesquisa e eventualmente agrupando-os em “super códigos” e as inferências relacionais entre os termos pesquisados.

O segundo estágio de análise centrou-se na comparação dos discursos encontrados nas diversas fontes analisadas, buscando criar uma teoria própria e, em um momento posterior, confirmar ou negar teorias já existentes na doutrina.

Feita essa apresentação da PESQUISA ANGOLA, ressalta-se que o presente artigo é de natureza descritiva no sentido de apresentar os pressupostos teóricos e práticos enfrentados pelo grupo de pesquisa ao se engajar no projeto, os obstáculos, a forma com que a metodologia foi construída e como os métodos e técnicas se comunicam (os quais norteiam a utilização do Atlas.ti), a utilização do Atlas.ti como uma ferramenta de apoio para as análises e como se deu o treinamento de pesquisadores nas técnicas adotadas. Espera-se com este artigo contribuir para a formação de uma tradição de pesquisa qualitativa no direito que seja provida de rigor científico ao construir um caminho metodológico, a fim de rebater as críticas que são feitas (muitas com razão) sobre a falta de consistência metodológica e de trabalhos que ultrapassem meras descrições ou narrativas de casos, teo-

rias ou debates jurisprudenciais.

Com este objetivo, o artigo está estruturado de forma a traçar e descrever o caminho percorrido pela PESQUISA ANGOLA, não necessariamente em ordem cronológica, mas de forma que o leitor entenda em que condições as escolhas metodológicas foram feitas. Desse modo, o artigo foi assim dividido: operacionalização dos termos utilizados a partir de uma literatura especializada em metodologia científica e em Ciências Sociais; descrição das decisões e justificativas metodológicas adotadas e os desafios apresentados pela adoção; descrição dos ajustes que se fizeram necessários em face de restrições de tempo e recursos; e apresentação de descobertas feitas e os próximos passos que serão dados a partir dessa pesquisa.

2 Metodologia na PESQUISA ANGOLA

Ao descrever os desafios e as decisões metodológicas que foram tomadas quanto ao método de abordagem, métodos de procedimento e técnicas adotadas pela PESQUISA ANGOLA, parece ser de grande utilidade apresentar em cada subseção a ontologia destes termos, considerando que muitos pesquisadores em Direito caem em armadilhas ao utilizá-los como se fossem intercambiáveis ou confundir a sua essência, o que não se pode admitir se há a pretensão de apresentar um trabalho com rigor científico.

2.1 Metodologia

A metodologia está relacionada à pesquisa como um todo, ou seja, diz respeito à justificação racional das escolhas dos métodos e técnicas adotadas para a produção do conhecimento científico. De acordo com Minayo (2007, p. 44):

A metodologia se interessa pela validade do caminho escolhido para se chegar ao fim proposto pela pesquisa; portanto, não deve ser confundida com o conteúdo (teoria) nem com os procedimentos (métodos e técnicas). Dessa forma, a metodologia vai além da descrição dos procedimentos (métodos e técnicas a serem utilizados na pesquisa), indicando a escolha teórica realizada pelo pesquisador para abordar o objeto de estudo.

Assim, a PESQUISA ANGOLA escolheu um trajeto

metodológico que privilegia uma investigação de natureza qualitativa-empírica de acordo com a vocação da FGV-DIREITO/SP e o objetivo fixado no projeto de pesquisa, cujo resumo transcreve-se abaixo:

A pesquisa proposta neste projeto objetiva compreender o papel do direito no incremento de relações econômicas entre Brasil e Angola, sendo este um dos países com os quais o Brasil mais aumentou o seu fluxo de comércio e investimentos nos últimos dez anos. Para tanto, serão considerados diferentes níveis regulatórios, desde acordos internacionais, a regras nacionais e instrumentos jurídicos de caráter contratual. Essa relação entre instrumentos jurídicos nacionais e internacionais, públicos e privados, está intimamente relacionada ao perfil de pesquisa que se pretende desenvolver. Além de um recorte temático, a partir de uma questão inicial, este projeto de pesquisa pretende avançar com a experiência de pesquisa qualitativa no campo do Direito, com o emprego de técnicas empíricas que permitam a construção do campo de análise e sua reconstrução, como parte de um processo contínuo. A opção pela pesquisa qualitativa e essa sua abordagem tem em vista ampliar conceitos e categorias do Direito Internacional Econômico, a partir do exemplo de relações econômicas envolvendo países não-centrais no sistema econômico internacional.

Vale ressaltar que as decisões metodológicas tomadas refletem a diversidade dos integrantes do grupo, oriundos do direito, ciência política e administração; que a adoção dos métodos e técnicas deve preceder a utilização de qualquer software de análise (qualitativo ou quantitativo);⁸ que as decisões tomadas não excluem a viabilidade de utilização de outras técnicas, mesmo simultaneamente. Acrescente-se que esta opção metodológica se manifesta, também, no manejo do Atlas.ti. Assim, a utilização do software foi pautada por um viés qualitativo, importando mais a profundi-

⁸ Neste sentido: *I started this experiment with the attitude that software does not have an influence on the analysis process assuming the application of similar packages. My claim is: One has to know ones method and the software and then apply the method within the possibilities the software provides. In support of my argument that methodological knowledge should exist before embarking on using a software package* (FRIESE, 2011).

dade da descoberta feita e do conhecimento produzido do que propriamente os números encontrados.

2.2 Método de abordagem

Uma vez estabelecida a natureza qualitativa-empírica da pesquisa a partir de seus objetivos, a PESQUISA ANGOLA passou assim a considerar o método de abordagem e os métodos de procedimento, cuja diferenciação está no nível de abstração, estando o primeiro no nível mais abstrato e o segundo no nível mais concreto do fenômeno ou objeto de estudo, conforme confirmam Marconi e Lakatos (2010, p. 106):

Método e métodos situam-se em níveis claramente distintos, no que se refere à sua inspiração filosófica, ao seu grau de abstração, à sua finalidade mais ou menos explicativa, à sua ação nas etapas mais ou menos concretas da investigação e ao momento em que se situam. Com uma contribuição às tentativas de fazer distinção entre os termos, diríamos que o método se caracteriza por uma abordagem mais ampla, em nível de abstração mais elevado, dos fenômenos da natureza e da sociedade.

O método de abordagem adotado na pesquisa foi o indutivo.⁹ A indução é um processo mental em que se partindo de dados ou um conjunto de dados particulares suficientemente constatados na realidade, o pesquisador pode inferir uma verdade geral que não está contida nos dados per se (MARCONI e LAKATOS, 2010; SALOMON, 2006; ARAÚJO, 2010; DUTRA, 2010). Como se percebe, a partir de sua essência o método de abordagem indutivo seguiu o curso natural do objetivo da pesquisa e a sua natureza empírica ao buscar o entendimento e identificar as estruturas econômicas, sociais e políticas subjacentes ao relacionamento entre Brasil e Angola nas esferas pública e privada e nas suas intersecções ao longo da interação.

No entanto, há que destacar que assumir a abordagem indutiva refere-se ao início da pesquisa, não excluindo, portanto, o conhecimento *a priori* dos

⁹ Segundo Marconi e Lakatos (2010, p.83), além do método indutivo existem o dedutivo, hipotético-dedutivo e dialético.

pesquisadores nas suas respectivas áreas, o que seria absolutamente ingênuo de assumir. No entanto, como um grupo heterogêneo em relação às áreas do conhecimento, a indução encontrou o seu lugar inicial, sendo certo que se manteve ao longo da pesquisa, mas que abriu espaço para a abordagem hipotético-dedutiva ao se iniciar o processo de codificação dos documentos e entrevistas, oportunidade em que a operacionalização dos códigos e categorias ganharam caráter mais analítico, ultrapassando a leitura flutuante que se fez inicialmente dos materiais e que conferiu caráter descritivo aos códigos em um primeiro momento (BAUER e GASKELL, 2015).¹⁰

Neste tocante, vale salientar que, por ter adotado o método indutivo e ter realizado uma leitura flutuante no início da pesquisa, houve a criação de um grande número de códigos (954) no Atlas.ti, pois tudo o que se destacava dentre as fontes analisadas era codificado, objetivando captar o conteúdo das fontes com a mínima interferência do pesquisador. Esse grande número de códigos mostrou-se (e ainda se mostra) um dos maiores desafios da pesquisa, pois ao passo que se pretende construir uma teoria a partir dos dados brutos (*grounded theory*), é preciso diminuir esse número para que as análises (inclusive as análises no software) sejam feitas com maior rigor e clareza. Buscando equacionar essa questão, os códigos foram agrupados e operacionalizados em supercódigos (códigos hierarquicamente superior e de mais elevado nível de abstração), a exemplo da reunião em um único supercódigo “Bancos” as diferentes instituições financeiras identificadas nos documentos. Tratou-se do primeiro estágio analítico no uso do software pela PESQUISA ANGOLA, buscando facilitar a (eventual) correlação entre os termos codificados.

2.3 Métodos de procedimento - estudo de caso e grounded theory

Fixado inicialmente o método indutivo, o pesquisador deverá escolher qual dos métodos de procedi-

10 Note-se que esta afirmação deve ser aplicada também quando a tema da utilização da *grounded theory* na PESQUISA ANGOLA for explorado. Considerando que não se pode isolar completamente o conhecimento prévio dos pesquisadores, em maior ou menor grau, quanto ao objeto de análise na pesquisa, não se pode falar na construção de uma *grounded theory* pura, ou seja, uma teoria de médio alcance que faça emergir um corpus de conhecimento exclusivamente *a fortiori* (BAUER e GASKELL, 2015). Ver nota 12 abaixo.

mento será utilizado na fase concreta da investigação, na qual deve-se coletar dados e evidências ao mesmo tempo em que as análises devem ser feitas.¹¹ Segundo Marconi e Lakatos (2010, p.106):

...métodos de procedimento seriam etapas mais concretas da investigação, com finalidade mais restrita em termos de explicação geral dos fenômenos e menos abstratas. Dir-se-ia até serem técnicas que, pelo uso mais abrangente, se erigiram em métodos. Pressupõem uma atitude concreta em relação ao fenômeno e estão limitados a um domínio particular.

Vale ressaltar que a escolha entre os vários métodos de procedimento disponíveis está associada ao objetivo da pesquisa. Captar a realidade social é algo muito mais complexo que algo que possa ser captado por experimentos laboratoriais controlados ou pela aplicação de fórmulas matemáticas. A sua explicação e análise estão associadas a uma noção de intencionalidade e consciência, ou seja, elementos de ordem subjetiva que transitam entre a mente, as palavras e ações que constroem a sociedade e suas instituições (SEARLE, 1999; 2010; FOUCAULT, 2014; BHASKAR, 2010; WINCH, 2007).

É justamente neste ponto que o pseudodebate sobre a maior cientificidade do método quantitativo sobre

11 Com a adoção da natureza empírica da investigação e a adoção do método indutivo, a PESQUISA ANGOLA superou o debate sobre o conhecimento *a priori* e *a fortiori*. Segundo Kant (2009, p.1): *Não se pode duvidar de que todos os nossos conhecimentos começam com a experiência, porque, com efeito, como haveria de exercitar-se a faculdade de se conhecer, se não fosse pelos objetos que, excitando os nossos sentidos, de uma parte, produzem por si mesmos representações, e de outra parte, impulsionam a nossa inteligência a compará-los entre si, a reuni-los ou separá-los, e deste modo à elaboração da matéria informe das impressões sensíveis para esse conhecimento das coisas que se denomina experiência? No tempo, pois, nenhum começam por ela. Mas se é verdade que os conhecimentos derivam da experiência, alguns há, no entanto, que não têm essa origem exclusiva, pois poderemos admitir que o nosso conhecimento empírico seja um composto daquilo que recebemos das impressões e daquilo que a nossa faculdade cognoscitiva lhe adiciona (estimulada somente pelas impressões dos sentidos); aditamento que própria mente não distinguimos senão mediante uma longa prática que nos habilita a separar esses dois elementos. Surge desse modo uma questão que não se pode resolver à primeira vista: será possível um conhecimento independente da experiência e das impressões dos sentidos?*

o qualitativo surgiu na pesquisa, mas que foi relativamente superado em face do objetivo da pesquisa e dos fenômenos que ela pretende analisar (SOARES, 2005).¹² Busca-se analisar o direito como um elemento de ordem e regulação nas relações entre Brasil e Angola, as quais foram sendo construídas a partir da aproximação política e jurídica internacional via acordos internacionais, de uma estrutura contratual sofisticada com as empresas brasileiras e da utilização dos instrumentos jurídicos internos de cada país. A existência destes fenômenos e suas causas somente parecem ser melhor explicados pela análise qualitativa, a qual tem nas manifestações do direito, sua fonte primária de análise; e nos discursos e ações dos atores públicos e privados, as manifestações empíricas significantes do direito. Desde o início, o projeto de pesquisa não pretendia medir eventual covariação entre variáveis que pudessem explicar o relacionamento entre os dois países, mas, identificar fatores que influenciaram a aproximação do Brasil com Angola e os instrumentos jurídicos (forma e modo de sua formação) que viabilizam este encontro.

A escolha da *grounded theory* se apresentou naturalmente ante ao objeto da pesquisa que é desvendar indutivamente os elementos jurídicos, sociais e políticos subjacentes da relação econômica Brasil-Angola.¹³ De acordo com Marconi e Lakatos (2010, p.111):

O método parte da investigação de um fenômeno concreto, eleva-se a seguir ao nível do abstrato, por intermédio da constituição de um modelo que represente o objeto de estudo retomando pôr fim ao concreto, dessa vez como uma realidade estruturada e relacionada com a experiência do sujeito social.

Trata-se da construção estruturada de uma teoria de alcance médio a partir da investigação das evidências de um fenômeno social em concreto, isto é, a existên-

12 Não estenderemos o debate ou mesmo as justificações para o uso de diferentes métodos, no entanto, vale dizer que no pertinente às duas tradições (quantitativa e qualitativa) possuem seus méritos, aplicações e restrições de acordo com o objeto e perguntas da pesquisa, ou seja, *...the differences between the quantitative and qualitative traditions are only stylistic and methodologically and substantively unimportant* (KING, KEOHANE e VERBA, 1994, p.31).

13 Marconi e Lakatos (2010, p.106) apontam os métodos de procedimento utilizados nas Ciências Sociais: histórico, comparativo, monográfico, estatístico, tipológico, funcionalista e estruturalista.

cia de uma realidade estruturada e relacionada com a experiência do sujeito social, o que vale dizer que há a formação de uma nova teoria fundamentada a partir dos dados coletados pelo pesquisador.¹⁴ Segundo Marconi e Lakatos (2010, p. 111):

Uma linguagem abstrata deve ser indispensável para assegurar a possibilidade de comparar experiências à primeira vista irreduzíveis que, se assim permanecessem, nada poderiam ensinar; em outras palavras, não poderiam ser estudadas. Dessa forma, o método estruturalista caminha do concreto para o abstrato e vice-versa, dispondo, na segunda etapa, de um modelo para analisar a realidade concreta dos diversos fenômenos.

Segundo Aldiabat e Navenec (2011, p.1067), *Grounded Theory* is a systematic qualitative research approach emphasizing the generation of middle range theory from data at a substantive or formal level (nosso destaque), ou seja, adota-se um posicionamento a fortiori na produção do conhecimento que tem início na análise das evidências empíricas encontradas de um determinado fenômeno a partir do conteúdo dos dados coletados.

A ideia básica desta abordagem é ler, assistir ou ouvir e reler e assistir ou ouvir novamente um banco de dados textuais, de vídeos ou de áudios (como um corpus de notas de campo) para descobrir códigos (que são categorias, conceitos e propriedades em um processo de comunicação) e suas inter-relações. Charmaz (2014, p.3) ao explicar esta característica do desenvolvimento da *grounded theory* assevera:

As grounded theorists, we study our early data and begin to separate, sort, and synthesize these data through qualitative coding. Coding means that we attach labels to segments of data that depict what each segment is about. Coding distills data, sorts them, and gives us a handle for making comparisons with other segments of data. Grounded the-

14 Utiliza-se o termo *grounded theory* em língua inglesa pois não há uma tradução consolidada para a língua portuguesa. É possível encontrar, em português, expressões como “teoria enraizada” ou “teoria fundamentada”. No entanto, acredita-se que elas não têm a capacidade de exprimir o verdadeiro sentido aqui utilizado. Por este motivo, optou-se por utilizar a expressão em inglês (*grounded theory*).

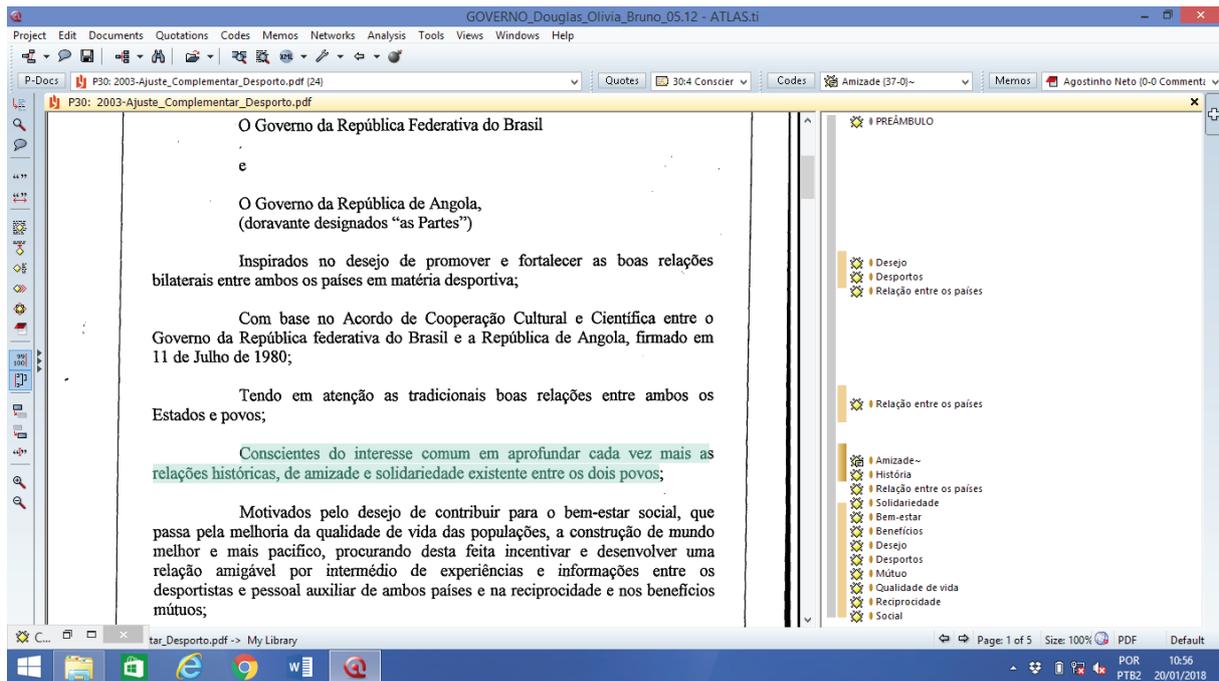


Figura 2. O processo de codificação dos documentos.

rists emphasize what is happening in the scene when they code data.

A capacidade de perceber condições e relações entre os códigos é chamada de “sensibilidade teórica”, um quadro teórico conceitual para se estudar a experiência para encontrar evidências minimamente suficientes. Partindo da experiência sensorial, o pesquisador começa a construir níveis de abstração cada vez mais refinados rumo à generalização e parcimônia exigida na construção de teorias (KING, KEOHANE e VERBA, 1994).

Para sistematizar o desenvolvimento da *grounded theory* e refletir a complexidade e variabilidade do fenômeno analisado, apresenta-se abaixo os seus elementos formativos e a descrição que Aldiabat e Le Navenec (2011, p.1075) chamam de “6 C’s”, o que não exclui a necessidade de uma atenção também para os pressupostos teóricos e práticos de validade interna e externa dos métodos de estudo de caso e estruturalista.

Figura 1. Elaborada pelos Autores com base em Bardin (2011).

ELEMENTOS	DESCRIÇÃO
Causa	Condições de geração do fenômeno
Condições	Circunstâncias em que o fenômeno ocorre
Contexto	Mundo social simbólico dos atores
Covariação	Natureza e extensão do relacionamento entre as variáveis
Contingência	Direção da variação observada na covariação
Consequências	Resultados (intencionais e não-intencionais)

Ressalta-se que os “6 C’s” também auxiliam na codificação do material analisado, já que indicam ao pesquisador aquilo que aparenta merecer codificação¹⁵. Na PESQUISA ANGOLA, por exemplo, alguns elementos

¹⁵ *Validade do constructo*: estabelecer medidas operacionais corretas para os conceitos que estão sob estudo; *Validade interna* (apenas para estudos explanatórios ou causais, e não para estudos descritivos ou exploratórios): estabelecer uma relação causal, por meio da qual são mostradas certas condições que levem a outras condições, como diferenciada de relações espúrias; *Validade externa*: estabelecer o domínio ao qual as descobertas de um estudo podem ser generalizadas; *Confiabilidade*: demonstrar que as operações de um estudo - como os procedimentos de coleta de dados - podem ser repetidas, apresentando os mesmos resultados (YIN, 2014, p.43).

foram codificados pois representavam o contexto em que as relações entre os países eram desenvolvidas. A exemplo do código “amizade”, encontrado em 37 documentos, indicando que o contexto das relações Brasil-Angola envolvia aspectos históricos, de amizade e solidariedade entre os dois países, conforme exemplificado na figura abaixo. A partir daí, o pesquisador passa a codificar todo o material que tem em mãos, frisando que é o próprio pesquisador que cria os códigos e não o software Atlas.ti.

Strauss e Corbin (2007), ao teorizar sobre o desenvolvimento da *grounded theory*, afirmam ser fundamental a observação desses elementos para se atingir o rigor científico, uma vez que eles fazem parte de um processo também chamado de mecanismo exploratório¹⁶ do fenômeno social em análise, o que vale dizer, trata-se de algo dinâmico e causal, composto por partes que se movem e interagem para a sua ocorrência no mundo real. Ao longo do processo, embora a pretensão seja de desenvolver uma teoria de médio alcance a partir dos dados coletados que possa superar as teorias existentes que enviesam para um debate recorrente na academia dos países desenvolvidos, é inevitável e até compreensível o surgimento da necessidade de incorporação da abordagem hipotético-dedutiva vis-à-vis a bagagem teórica dos pesquisadores nas suas respectivas áreas, o que vai se refletir também na codificação dos dados conforme será visto adiante (BAUER e GASKELL, 2015).¹⁷

A utilização do procedimento de estudo de caso seguiu a adoção da *grounded theory*. O método de estudo de caso apresentou a vantagem de seccionar a unidade de análise (relações econômicas Brasil-

-Angola) em partes que pudessem ser examinadas de forma ainda mais detida, considerando o amplo marco temporal adotado de 1975 (independência de Angola) até o ano de 2015 (ano de início da pesquisa). Assim, o estudo de caso:

... permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real- tais como ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos, mudanças ocorridas em regiões urbanas, relações internacionais e a maturação de alguns setores. (YIN, 2014, p.13)

Para tanto, após a coleta inicial de dados sobre a relação econômica entre Brasil e Angola, dois casos chamaram a atenção dos pesquisadores: Capanda e Biocom. O caso de Capanda permite a análise das implicações da internacionalização da Construtora Odebrecht nos níveis público e privado ao longo de um contexto de consolidação dos negócios, produção de uma rede contratual intrincada, a permanência durante a Guerra Civil, dentre outros eventos; e o caso da Biocom, já com uma presença consolidada no país, mas com implicações em questões relacionadas aos direitos humanos e responsabilidade social corporativa, tudo permeado pela relação no nível diplomático com um discurso de cooperação técnica horizontal marcante no relacionamento Sul-Sul.¹⁸

2.4 Análise de Conteúdo

Quanto à técnica de pesquisa, foi adotada a análise de conteúdo pela sua aderência com pressupostos metodológicos até agora delineados (KRIPPENDORFF, 2012). Além disso, para coletar, sistematizar e analisar as evidências encontradas foi utilizado *computer assisted qualitative data analysis software* (CADQAS) Atlas.ti.¹⁹

¹⁶ *The mechanism linking a cause and outcome can be understood using a machine analogy. Each part of the theoretical mechanism can be thought of as a toothed wheel that transmits the dynamic causal energy of the causal mechanism to the next toothed wheel, ultimately contributing to producing outcome Y. It is important to note that the machine analogy is used merely as a heuristic aid in the conceptualization and operationalization of a given causal mechanism.* E ainda: *An analogy can be made to a car, where X could be the motor and Y is the movement of the car. However, without a drive shaft and wheels the motor, by itself, cannot produce forward movement. Here the drive shaft and wheels can be thought of as the causal mechanism that transmits causal forces from X (motor) to produce Y (movement)* (BEACH e PEDERSEN, 2013, p.44).

¹⁷ Ver nota de rodapé 11 com este mesmo alerta.

¹⁸ Para que a pesquisa possa ganhar analiticamente com o estudo de casos deve ainda utilizar dois ou mais casos (YIN, 2014; VAN EVERA, 2015) e reconhecer a existência de uma forte associação positiva entre eles e que sejam semelhantes (GERRING, 2006). A escolha dos casos segue, assim, a modalidade chamada *typical case*, que para Seawright e Gerring (2008, p.299): *The typical case study focuses on a case that exemplifies a stable, cross-case relationship. By construction, the typical case may also be considered a representative case, according to the terms of whatever cross-case model is employed. Indeed, the latter term is often employed in the psychological literature (e.g. Hersen and Barlow 1976, 24).*

¹⁹ É preciso deixar claro que a utilização do ATLAS.ti não se res-

Segundo Bardin (2011, p.37) a análise de conteúdo é “...um conjunto de técnicas de análise das comunicações”, o que vale dizer que os domínios de sua aplicação podem recair sobre códigos linguísticos (escrito e oral), icônico e/ou outros códigos semióticos (p.ex., música, comportamentos, tempo, espaço, etc.) que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens (BARDIN, 2011, p.37).

Trata-se de procedimento que tem por objetivo a superação da possível incerteza quanto à “falsa segurança dos números” apontada por Pierre Bourdieu (BOURDIEU, 2004) e o enriquecimento da leitura pela descoberta dos conteúdos e estruturas das mensagens ou esclarecimento dos elementos desconhecidos, o que lhes confere a função heurística e de manipulação das evidências pelo pesquisador (BARDIN, 2011).

A análise de conteúdo é feita a partir de técnicas e inferências que Bardin (2011, p.43) esclarece:

O primeiro passo pode ser denominado análise categorial. Esta pretende tomar em consideração a totalidade de um texto, passando-o pelo crivo da classificação e do recenseamento, segundo a frequência da presença (ou da ausência) de itens de sentido. É o método das categorias, espécie de gavetas ou rubricas significativas que permitem a classificação dos elementos de significação constitutivos da mensagem.

Os elementos referidos pelo autor referem-se a “unidades de codificação” que podem ser uma palavra, frase, um minuto de um diálogo gravado em áudio ou vídeo ou figura, cuja técnica ...consiste em classificar os diferentes elementos nas diversas gavetas segundo critérios susceptíveis de fazer surgir um sentido capaz de introduzir certa ordem na confusão inicial (BARDIN, 2011, p.37). Estes critérios são categorias de fragmentação da comunicação que são elaborados pelo pesquisador, o que vale dizer são regras que ele adota e deve seguir para assegurar a validade da análise, a

trínge ao método de abordagem indutivo, mas é compatível com os métodos dedutivo e hipotético-dedutivo, bem como é possível ainda incorporar análises de caráter quantitativo ao se gerar índices para teste.

saber: homogêneas, exaustivas, exclusivas, objetivas e ligadas ao seu conteúdo.²⁰

No pertinente à inferência, as mensagens analisadas e codificadas passam pela interpretação feita pelo pesquisador para determinar estados, dados e fenômenos, ou como esclarece Bardin (2011, p.47):

...o que se procura estabelecer quando se realiza uma análise conscientemente ou não é uma correspondência entre as estruturas semânticas ou linguísticas e as estruturas psicológicas ou sociológicas (por exemplo: condutas, ideologias e atitudes) dos enunciados. De maneira bastante metafórica, falar-se-á de um plano sincrônico ou plano horizontal para designar o texto e sua análise descritiva, e de plano diacrônico ou plano vertical, que remete para as variáveis inferidas.

Como se percebe, é uma tarefa relativamente fácil a coleta dos dados, que com a ajuda do Atlas.ti, são consolidados em uma ou mais unidades hermenêuticas dependendo da estratégia de análise. No entanto, a análise das mensagens e a sua codificação introduz um nível, ainda que preliminar, de análise, que se aprofunda com a necessidade de produzir inferências, conexões entre os códigos, criação de famílias de códigos, estabelecimento de significantes e significados em contextos distintos, etc. (BAUER, 2015; SALDANA, 2015; GIBBS, 2008; WITTGENSTEIN, 2014). A utilização dos CADQAS se popularizou nos últimos anos como uma ferramenta importante para auxiliar o pesquisador na tarefa de fazer análises qualitativas.

Conforme mencionado anteriormente, a codificação dos dados possui uma fase inicial chamada de leitura flutuante que coloca o pesquisador em uma postura indutiva em relação aos mesmos. Na fase seguinte

²⁰ A análise de conteúdo é apenas um método de análise de texto desenvolvido dentro das ciências sociais empíricas. Embora a maior parte das análises clássicas de conteúdo culminem em descrições numéricas de algumas características do corpus do texto, considerável atenção está sendo dada aos “tipos”, “qualidades”, e “distinções” no texto, antes que qualquer quantificação seja feita. Deste modo, a análise de texto faz uma ponte entre um formalismo estatístico e a análise qualitativa dos materiais. o divisor quantidade/qualidade das ciências sociais, a análise de conteúdo é uma técnica híbrida que pode mediar esta improdutiva discussão sobre virtudes e métodos (BAUER, 2015, p. 190).

da análise, ele obrigatoriamente adota uma postura analítica com a realização de uma leitura intensa dos materiais e códigos estabelecidos na leitura flutuante, com vistas a elevar a pesquisa para um nível mais abstrato em relação aos códigos (com a criação de supercódigos, por exemplo), significados e pontos de convergência e divergência entre eles (GIBBS, 2008).

Paralelamente à codificação, é importante que sejam registradas todas as decisões tomadas ao longo da pesquisa, isto é, deve-se descrever qual foi e como foi o caminho percorrido pelo pesquisador para se atingir o objetivo da pesquisa. Por meio dos *memorandos* (caderno de notas dentro do *software*), o Atlas.ti permite ao usuário anotar cada passo dado, indicar suas percepções, registrar os critérios de codificação utilizados. Assim, além de compilar informações sobre a pesquisa, os registros feitos servirão como guia para outros pesquisadores. Este mecanismo de registro é fundamental em uma pesquisa que se proponha a desenvolver uma metodologia transparente e dotada de rigor científico, especialmente em pesquisas em que há muitos pesquisadores, pois permite, por exemplo, que, ao codificar, os diferentes pesquisadores sigam uma a mesma lógica.

A PESQUISA ANGOLA possui três categorias de memorandos: (i) memorandos de codificação, o qual contém orientações e justificativas sobre as codifica-

ções realizadas; (ii) memorandos de atas de reuniões, o qual registra as decisões tomadas nas reuniões da equipe de pesquisa; (iii) memorandos para observações, cuja finalidade é permitir ao pesquisador fazer anotações que achar relevante para a pesquisa.

Todos os tipos de memorandos são relevantes para evidenciar a trajetória da pesquisa. No entanto, considera-se o memorando de codificação essencial e indispensável para a construção de uma pesquisa cientificamente rigorosa, pois é nele que haverá a orientação sobre como proceder ao realizar a codificação, a qual servirá de base para a fase analítica da pesquisa e, conseqüentemente, para a elaboração da teoria.

A imagem abaixo diz respeito ao primeiro memorando de codificação da PESQUISA ANGOLA. Nele, há diretrizes sobre como realizar a codificação dos atos bilaterais celebrados entre Brasil e Angola: observar questões relacionadas à (a) estrutura – dizem respeito à estrutura formal, à forma do documento analisado. Para este tipo de codificação estrutural, foram definidos os seguintes códigos, digitados em letra maiúscula: PRÉÂMBULO, OBJETIVOS, INSTRUMENTOS GERAIS, INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS, GOVERNANÇA, DISPOSIÇÕES GERAIS –; ao (b) conteúdo – não possuem uma pré-definição estrita. No entanto, deve-se atentar para questões e termos que descre-

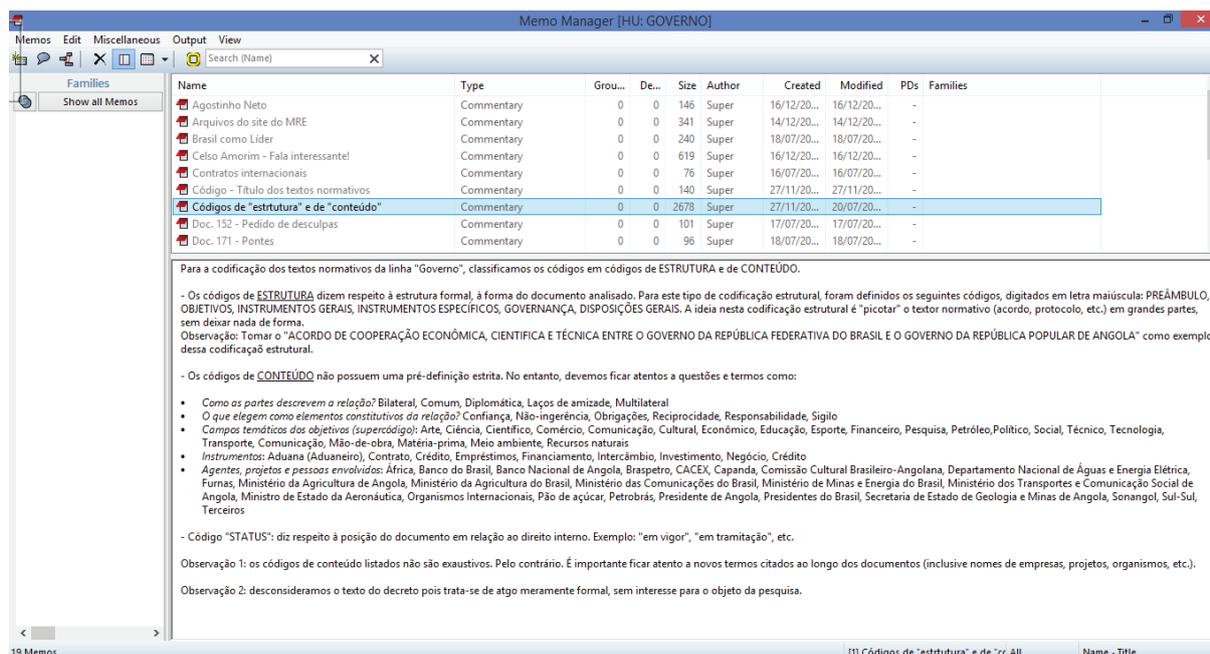


Figura 3. A elaboração de memorandos de pesquisa.

vam: como as partes descrevem a relação (bilateral, comum, diplomática), elementos constitutivos da relação (confiança, reciprocidade, responsabilidade), campos temáticos dos objetivos (ciência, comércio, cultural, econômico, educação, financeiro), instrumentos (contrato, financiamento, investimento), agentes, projetos e pessoas envolvidos (por exemplo: Banco do Brasil, Capanda, Petrobrás, Sonangol); e (c) status dos documentos, diz respeito à posição do documento em relação ao direito interno (em vigor, em tramitação). O memorando é um instrumento de pesquisa de grande utilidade quando se trabalha em equipe de pesquisadores, pois, estabelece as regras a serem seguidas pelos pesquisadores quando da condução da codificação (vale lembrar que estas regras são fixadas em consenso pelos pesquisadores e podem ser alteradas à medida que a pesquisa avance).

Trata-se, portanto, de um instrumento útil para conferir coerência metodológica à pesquisa, sobretudo quando se trabalha com um grande número de documentos.

3 Algumas descobertas da PESQUISA ANGOLA a partir do Atlas.ti

A PESQUISA ANGOLA atingiu o estágio em que a leitura flutuante do material relacionado aos eixos público e privado foi concluída. Vale mencionar que, ao

realizar essa primeira codificação dos documentos no Atlas.ti, o software gera uma lista de códigos organizada de acordo com o número de vezes em que aparecem, conforme se vê na imagem abaixo.

A utilização dessa lista de códigos organizada pelo número de aparições, em uma primeira análise, pode parecer dotada de caráter quantitativo. No entanto, a frequência dos códigos fornece “indícios de importância” para uma análise posterior, de natureza qualitativa. Ademais, saber que alguns códigos aparecem mais do que outros pode auxiliar na construção da teoria a partir dos dados concretos, afastando ideias pré-concebidas no início da pesquisa. Trata-se de afastar-se de pré-julgamentos e deixar-se aberto para aquilo que os dados concretos evidenciam (*grounded theory*).

Toma-se como exemplo os códigos <técnica> e <economia>: no início da pesquisa, não se imaginava que temas técnicos, sobretudo relacionados à cooperação, teriam tanta relevância para a compreensão das relações Brasil-Angola. Acreditava-se que as questões econômicas ocupariam um espaço central nesse relacionamento. No entanto, em razão da numerosa aparição do código <técnica>, os pesquisadores foram investigar mais a fundo este “indício de importância” e descobriram que a cooperação técnica entre os países, por meio de formação e capacitação de

Name	Grounded	De...	Author	Created	Modified	Families
Cooperação	260	0	Super	24/11/2015 15:52:...	20/07/2016 1...	
Técnica	150	0	Super	24/11/2015 15:52:...	20/07/2016 1...	
Angola	130	0	Super	15/12/2015 12:30:...	15/12/2015 1...	
Desenvolvimento	118	0	Super	24/11/2015 10:25:...	20/07/2016 1...	
Economia	92	0	Super	24/11/2015 10:25:...	20/07/2016 1...	
Educação	79	0	Super	24/11/2015 16:05:...	24/11/2015 1...	
Intercâmbio	75	0	Super	24/11/2015 16:05:...	24/11/2015 1...	
Cultura	72	0	Super	24/11/2015 15:52:...	20/07/2016 1...	
África	71	0	Super	24/11/2015 10:20:...	20/07/2016 1...	
Direito	70	0	Super	24/11/2015 16:57:...	24/11/2015 1...	
PREÂMBULO	65	0	Super	24/11/2015 15:55:...	14/12/2015 1...	
OBJETIVOS	64	0	Super	24/11/2015 15:57:...	14/12/2015 1...	
DISPOSIÇÕES GERAIS	64	0	Super	24/11/2015 16:04:...	26/11/2015 2...	
INSTRUMENTOS GERAIS	62	0	Super	24/11/2015 15:58:...	12/12/2015 1...	
INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS	61	0	Super	24/11/2015 15:59:...	13/12/2015 1...	
Paz	60	0	Super	26/11/2015 16:28:...	26/11/2015 1...	
Capacitação	59	0	Super	26/11/2015 22:13:...	26/11/2015 2...	
Relação entre os países	57	0	Super	24/11/2015 16:18:...	26/11/2015 1...	
Comércio	56	0	Super	24/11/2015 17:39:...	24/11/2015 1...	
Diplomática~	56	0	Super	25/11/2015 19:44:...	16/12/2015 0...	
Mútuo	55	0	Super	24/11/2015 16:05:...	26/11/2015 1...	
Bilateral	55	0	Super	24/11/2015 15:52:...	20/07/2016 1...	
Formação	53	0	Super	26/11/2015 23:29:...	15/07/2016 1...	
Reciprocidade	52	0	Super	25/11/2015 19:31:...	25/11/2015 1...	
Empresa	52	0	Super	13/12/2015 22:06:...	14/12/2015 1...	
Desejo	51	0	Super	13/12/2015 11:17:...	13/12/2015 1...	
GOVERNANÇA	51	0	Super	24/11/2015 16:04:...	12/12/2015 2...	
Ciência	51	0	Super	24/11/2015 15:52:...	20/07/2016 1...	
Investimentos	48	0	Super	13/12/2015 22:06:...	15/07/2016 1...	
Social	46	0	Super	24/11/2015 10:25:...	20/07/2016 1...	
Petróleo	45	0	Super	24/11/2015 15:49:...	20/07/2016 1...	
Darzenas...	44	0	Super	12/12/2015 17:57:...	16/12/2015 1...	

Figura 4. Códigos e sua aderência aos documentos.

mão-de-obra, intercâmbio de *know-how*, etc., é um dos elementos mais relevantes que compõem o vínculo existente entre os dois países.

Nesse caso, a utilização do Atlas.ti foi determinante para demonstrar empiricamente a importância da cooperação técnica, já que foi possível não apenas contabilizar as vezes em que a cooperação técnica entre os países foi mencionada, mas evidenciar e sistematizar trechos do material coletado que exemplificasse tal relevância. Fazer essa contabilização – acompanhada do documento e do trecho destacado – sem o *software* não seria impossível, mas renderia muito mais tempo de pesquisa e organização para que nenhum dado fosse deixado para trás.

Quanto à frequência dos códigos, Charmaz (2014) assevera que ela pode servir como direcionamento para o pesquisador decidir o que pode ser um candidato para um código de categoria. “A avaliação dos números, no entanto precisa ocorrer no contexto dos dados, leitura e revisão. A decisão sobre qual código pode ser desenvolvido em um código de ordem superior ou inferior [...] é feita pelo pesquisador e não por números produzidos pelo software” (CHARMAZ, 2014, p. 63).

Ao refletir sobre um possível descompasso entre frequência e relevância dos códigos criados, Friese (2011, p. 6) evidencia que um código que aparece muitas vezes (grande frequência) permite ao pesquisador identificar itens e trechos similares no material pesquisado, procedimentos reiterados, padrões estabilizados, etc. Muitas vezes, esses códigos frequentes podem se tornar uma categoria própria de análise (a exemplo do que ocorreu com o supercódigo “Bancos”, que passou a ser investigado como um ator nas relações entre Brasil e Angola).

A mesma autora (2011, p. 7) ressalta que olhar para a frequência dos códigos reflete uma parte da pesquisa, o que não significa que códigos menos frequentes não sejam alvo de análise. Diferentemente, os códigos menos frequentes são suscetíveis de serem descritivos e podem fazer referência a objetos mais específicos, presente em parte do material analisado. Um exemplo em que a importância que códigos pouco frequentes fica evidente é a análise dos projetos de cooperação desenvolvidos entre Brasil e Angola.

Como se observa na imagem abaixo, os códigos que descrevem os projetos aparecem apenas uma vez,

Name	Grounded	De...	Author	Created	Modified	Families
Domésticos	1	0	Super	14/12/2015 19:47:...	13/10/2016 0...	
Acordos, Protocolos, Ajustes ou Convên...	1	0	Super	12/12/2015 17:52:...	13/10/2016 0...	País/Local/Região
Bahia	1	0	Super	12/12/2015 17:52:...	13/10/2016 0...	País/Local/Região
Domingos Passi	1	0	Super	26/11/2015 18:30:...	13/10/2016 0...	Pessoas naturais
Citação	1	0	Super	25/09/2016 20:59:...	25/09/2016 2...	
Expansão de empresas	1	0	Super	14/07/2016 18:36:...	13/10/2016 0...	
projeto "Fortalecimento da Preservação da Memória e da Produção ..."	1	0	Super	04/10/2016 12:02:...	04/10/2016 1...	Projetos
projeto "Fortalecimento Institucional de Investigação Agronômica e..."	1	0	Super	22/09/2016 11:16:...	22/09/2016 1...	Projetos
projeto "Fortalecimento da Educação Ambiental em Angola"	1	0	Super	25/09/2016 22:09:...	25/09/2016 2...	Projetos
projeto "Fortalecimento da Educação Ambiental"	1	0	Super	23/09/2016 09:25:...	23/09/2016 0...	Projetos
projeto "Inserção social pela prática esportiva"	1	0	Super	23/09/2016 09:51:...	23/09/2016 0...	Projetos
Projeto Piloto em Doença Falciforme	1	0	Super	06/10/2016 11:35:...	06/10/2016 1...	Projetos
Projetos	1	0	Super	15/12/2015 19:09:...	13/10/2016 0...	Projetos
projeto "reorganização, fortalecimento institucional e inovação met..."	1	0	Super	22/09/2016 17:29:...	22/09/2016 1...	Projetos
Projeto Escola de Todos	1	0	Super	13/12/2015 11:22:...	13/10/2016 0...	Projetos
projeto "Apoio à formação profissional rural e promoção social"	1	0	Super	23/09/2016 10:17:...	23/09/2016 1...	Projetos
projeto "Apoio à Implantação do Serviço de Sanidade Vegetal e Cap..."	1	0	Super	23/09/2016 10:19:...	23/09/2016 1...	Projetos
projeto "Apoio ao Fortalecimento Institucional da Unidade de Estud..."	1	0	Super	22/09/2016 10:24:...	22/09/2016 1...	Projetos
projeto "Apoio ao Sistema Nacional de Investigação Agrária de Ang..."	1	0	Super	23/09/2016 10:22:...	23/09/2016 1...	Projetos
projeto "Capacitação do Sistema de Saúde da República de Angola"	1	0	Super	25/09/2016 22:15:...	27/09/2016 1...	Projetos
projeto "Formação de Docentes em Saúde Pública"	1	0	Super	23/09/2016 10:02:...	23/09/2016 1...	Projetos
projeto "Fortalecimento da Capacidade Técnica na Área de Gênero ..."	1	0	Super	22/09/2016 10:37:...	22/09/2016 1...	Projetos
projeto "Capacitação na assistência técnica e extensão rural para téc..."	1	0	Super	23/09/2016 10:18:...	23/09/2016 1...	Projetos
projeto "Capacitação para Elaboração de Proposta de Reforma Curri..."	1	0	Super	04/10/2016 11:37:...	04/10/2016 1...	Projetos
Promoção da catalogação das obras científicas e literárias	1	0	Super	15/09/2016 09:59:...	27/10/2016 1...	Atividades produtivas
Protocolo de Intenções na Área de Desenvolvimento Educacional	1	0	Super	27/09/2016 17:05:...	27/10/2016 1...	Acordos, Protocolos, Ajustes ou ...
PUC-Rio	1	0	Super	27/11/2015 00:35:...	13/10/2016 0...	
Protocolo de Brazzaville	1	0	Super	26/11/2015 16:11:...	27/10/2016 1...	Acordos, Protocolos, Ajustes ou ...
PROTOCOLO DE ENTENDIMENTOS-	1	0	Super	16/12/2015 09:29:...	27/10/2016 1...	Acordos, Protocolos, Ajustes ou ...
Queiroz Galvão	1	0	Super	16/12/2015 11:41:...	13/10/2016 0...	Empresas
Recuperação	1	0	Super	15/12/2015 12:59:...	13/10/2016 0...	
Recuperar produtos do crime	1	0	Super	25/09/2016 21:03:...	25/09/2016 2...	

Figura 5. Projetos.

mas cada projeto é importante na medida em que concretiza a cooperação entre os países.

Feita a leitura flutuante, passo fundamental para a coerência metodológica com a *grounded theory*, passou-se ao início da codificação no nível analítico, apresentando o primeiro desafio que é o de se chegar a um consenso mínimo entre os pesquisadores quanto ao significado dos códigos e seus significados. Bauer (2015) chama este consenso de fidedignidade. Os códigos ainda precisarão ser categorizados em analíticos e descritivos, além de outras subclassificações que eventualmente sejam necessárias (CHARMAZ, 2014; BAUER, 2015).

Conforme salienta Friese (2011, p. 6), após a leitura flutuante, quando o pesquisador já não percebe coisas novas, nenhum novo código é adicionado e o analista aplica apenas códigos já existentes, chegou o ponto de avançar em relação a tal etapa, pois um primeiro ponto de saturação foi alcançado. Assim,

[...] dependendo do foco de codificação, estilo analítico e formas de pensar individuais, alguns pesquisadores podem acabar com 70 ou 100 ou mesmo algumas centenas de códigos após essa primeira fase de perceber e coletar. Nesta fase, não quero restringir ninguém. A codificação deve ser feita de qualquer maneira que funcione melhor para o codificador e em relação aos dados e ao objetivo da pesquisa. O rótulo neste ponto para a maioria dos códigos ainda não é o rótulo final. O que precisa ser feito nesta fase é adicionar mais estrutura à lista de códigos. Isso significa desenvolver códigos de nível conceituais mais abstratos e ordenar e (re)desenvolver códigos em categorias e sub-categorias (FRIESE, 2011, p. 6).

A codificação mais analítica será feita pelos pesquisadores com a leitura intensiva e deverá seguir as regras mínimas sugeridas por Gibbs (2008, p.6), buscando responder às perguntas a seguir: o que está acontecendo? O que as pessoas estão fazendo? O que a pessoa está dizendo? Qual é o pressuposto de suas ações e/ou declarações? De que forma a estrutura e o contexto servem para sustentar, manter, impedir ou mudar estas ações e/ou declarações?

Estas regras auxiliarão no processo de agrupamento dos códigos em “supercódigos”, os quais serão progressivamente mais abstratos. Nesse contexto, quanto maior for o nível de abstração e, consequentemente, mais gerais forem os códigos, estar-se-á alcançando uma fase analítica mais profunda e chegando mais próximo da construção da teoria a partir dos dados concretos coletados.

Como mencionado na introdução deste trabalho, para que a análise da relação Brasil-Angola pudesse ser realizada de forma mais rigorosa, dentre outros, os casos de Capanda e Biocom foram selecionados com vistas a uma análise longitudinal desta relação. Foi justamente a partir do caminho metodológico percorrido e a utilização do Atlas.ti que algumas dimensões desta relação puderam ser elucidadas e/ou expandidas na sua análise. A seguir, apresenta-se uma ilustração desses resultados.

A partir das primeiras análises desta relação, Côrrea e Castro (2016) puderam concluir que a atuação da Construtora Odebrecht em Angola na construção da Hidrelétrica de Capanda constituiu uma das primeiras evidências empíricas de transnacionalismo no Sul Global e a construção de um modelo de paradiplomacia, que segundo os autores citados:

A construção de Capanda pela Odebrecht seguiu este modelo e deu origem a uma relação com o governo e a sociedade civil de tal magnitude que a empresa não só consolidou a sua posição no mercado, mas também demonstrou a capacidade de investir em pessoas para a consolidação de mão de obra local para substituir os empregados brasileiros, depois de um intenso processo de formação e de investimento, incluindo a promoção de uma maior participação dos angolanos para cargos de supervisão, de gestão e de direção (p. 295).

Por sua vez, o caso de Biocom (Companhia de Bioenergia de Angola) demonstrou que, após anos em Angola, conquistando confiança e estabilidade, a Construtora Odebrecht conseguiu concluir as obras de tal projeto com mais rapidez. Além disso, outros aspectos marcaram o estudo do caso Biocom.

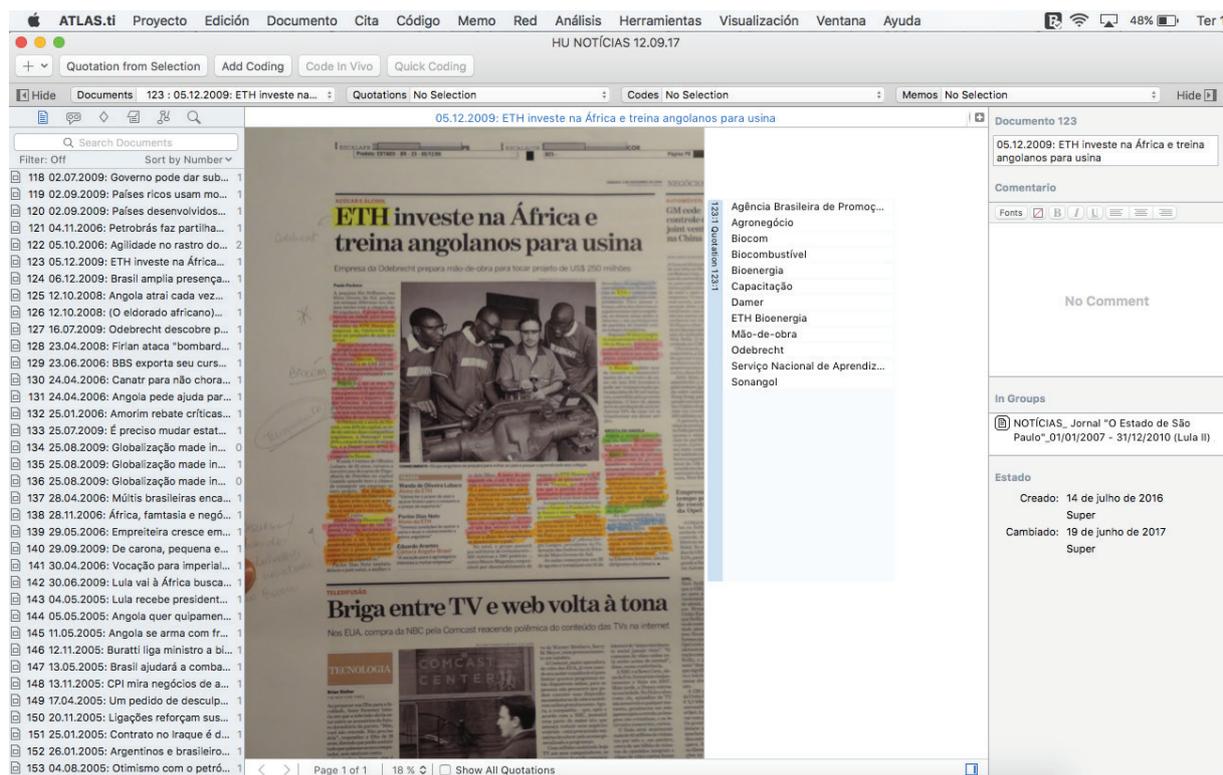


Figura 6. Capacitação de mão-de-obra.

Primeiro, foi possível exemplificar uma descoberta feita pelos pesquisadores no Atlas.ti, qual seja, a importância da cooperação técnica entre os países. Isto porque, durante as obras da Biocom, muitos angolanos vieram para o Brasil em busca de treinamento e muitos brasileiros foram para Angola capacitar a mão-de-obra africana, conforme se observa na notícia de jornal (Figura 6).

Segundo, incutiu-se na agenda da pesquisa uma reflexão sobre as violações de direitos humanos e trabalhistas perpetradas por empresas. No caso, a Odebrecht foi condenada por tráfico internacional de pessoas e manutenção de trabalhadores em condições análogas a de escravo nas obras da Biocom, em Angola. O estudo do caso salientou a interdisciplinaridade da pesquisa, envolvendo questões relacionadas a direitos humanos e trabalhistas. Ademais, o caso proporcionou aos pesquisadores analisar uma ação civil pública ajuizada na Justiça do Trabalho brasileira, que acusava a Construtora Odebrecht por violar direitos laborais em outro país, evidenciando trâmites processuais não frequentes.

Por fim, vale salientar que os dois estudos de caso

serviram de base para elaboração de casos didáticos, aplicados em sala de aula para mostrar aos alunos e graduação como determinados conteúdos que aprendem em sala de aula ocorrem na realidade. Tais casos didáticos foram desenvolvidos no âmbito de uma pesquisa paralela intitulada “Novas metodologias de ensino em Direito: o estudo de caso nos cursos de graduação e pós-graduação em Direito Internacional”²¹.

4 Conclusão

A PESQUISA ANGOLA tem proporcionado uma experiência nova para os pesquisadores envolvidos e para a pesquisa em direito em sentido amplo, sobretudo por duas razões: a metodologia empírica e o envolvimento de vários pesquisadores em um único projeto.

No tocante à metodologia, exposta ao longo deste trabalho, a PESQUISA ANGOLA destaca-se por privile-

²¹ Esta pesquisa foi desenvolvida pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, sob coordenação da Professora Michelle Raton Sanchez Badin, em parceria com a Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, sob coordenação do Professor Arthur Roberto Capella Giannattasio; com financiamento do MackPesquisa.

giar métodos empíricos para investigação do objeto, a estratégia ainda é rara nas pesquisas jurídicas, sobretudo no Brasil. Além disso, ao adotar como estatuto epistemológico a *grounded theory*, a pesquisa está constantemente aberta a considerar o que os dados evidenciam e revisitar-se, e tende a romper com perspectivas tradicionais e que, talvez, não sirvam para explicar o fenômeno ora estudado.

A abordagem de um fenômeno – sob a perspectiva sócio-jurídica (*socio-legal approachs to International Economic Law*) descrita por Perry-Kessaris (2013, p. 4) – passa pela reflexão do que é abordado (*what is approached?*), como é abordado (*how is approached?*) e por que é abordado (*why is approached?*). Nessa perspectiva, a PESQUISA ANGOLA tem considerado não apenas os textos legais e jurídicos, mas também o contexto em que foram criados e a “moral” (PERRY-KESSARIS, 2013, p. 6) por trás dos textos, chamada de subtexto: a compreensão do texto, contexto e subtexto corresponde ao objeto da abordagem (*what*). Este conhecimento do objeto permite uma melhor escolha metodológica (*how*) – caráter empírico-qualitativo da PESQUISA ANGOLA – e proporciona clareza quanto às descobertas da pesquisa (*why*).

Ressalte-se que o “como” abordar o fenômeno na PESQUISA ANGOLA tem relação com o envolvimento de vários pesquisadores. Há que se ressaltar as diferenças entre pesquisar individualmente e pesquisar em grupo. A pesquisa em grupo, diferentemente da individual, recebe contribuições de diferentes pessoas e, portanto, de diferentes conhecimentos (interdisciplinaridade), o que enriquece sobremaneira o estudo do objeto. Ademais, uma pesquisa coletiva exige dos pesquisadores maior organização e capacidade de se auto avaliar constantemente, já que mais pessoas estão estudando e questionando dado fenômeno simultaneamente.

Nesse sentido, além da análise aprofundada sobre o seu objeto de pesquisa, qual seja, as relações entre Brasil e Angola, a PESQUISA ANGOLA também contribui ao inovar metodologicamente, procurando conferir o maior rigor científico possível ao trabalho realizado, dotando-o de transparência e honestidade, isto é, evidenciando o trajeto percorrido, seus obstáculos, desafios e resultados. Esta bagagem teórica e meto-

dológica que os pesquisadores adquiriram durante a PESQUISA ANGOLA podem ser observados individualmente em suas agendas de pesquisa, bem como constituiu uma base sólida para o avanço de uma nova agenda de pesquisa que pretende examinar as relações entre Brasil e China, cujos desafios e volume de dados são maiores.



5 Referências

- Araujo, I. L. (2010). *Introdução A Filosofia Da Ciência*. Curitiba: UFPR.
- Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo* (Edição: 4). Edições 70.
- Bauer, M. W., & Gaskell, G. (2015). *Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som. Um Manual Prático* (Edição: 3). Petrópolis: Vozes.
- Bond, P. (2013). Are BRICS “sub-imperialists”? | Pambazuka News. Retrieved June 23, 2016, from <http://www.pambazuka.org/global-south/are-brics-%E2%80%98sub-imperialists%E2%80%99>, p. 03-20.
- Charmaz, K. (2014). *Constructing Grounded Theory* (Edição: 2nd Revised edition). SAGE Publications Ltd.
- Corrêa, A. R.; Castro, D. DE. (2016) Transnationalism and paradiplomacy in the economic relations between Brazil and Angola: the construction of the capanda hydropower plant by the construtora odebrecht. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, v. 5, n. 9.
- Dutra, L. H. D. A. (2010). *Introdução À Epistemologia*. Editora Unesp DIGITAL.
- Evera, S. V. (2015). *Guide to Methods for Students of Political Science* (Edição: 1). Cornell University Press.
- Foucault, M. (2014). *As Palavras e as Coisas*. Edições 70.
- Friese, S. (2011). Using ATLAS.ti for analyzing the financial crisis data. Using ATLAS. ti for analyzing the financial crisis data. In *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research* (Vol. 12, No. 1).
- Gerring, J. (2006). *Case Study Research: Principles and Practices* (Edição: 1). Cambridge University Press.
- Gibbs, G. (2008). *Analysing Qualitative Data*. SAGE Publications Ltd.
- Goldenberg, P., Marsiglia, R. M. G., & Gomes, M. H. de A. (2003). *O clássico e o novo - tendências, objetos e abordagens em ciências sociais e saúde*. SciELO - Editora FIOCRUZ.
- Kant, I. (2009). *Crítica Da Razão Pura* (Edição: 1a). Martin Claret.
- King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Krippendorff, K. H. (2012). *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology* (Edição: 3). SAGE Publications, Inc.
- Lamy, M. (2010). *Metodologia da Pesquisa Jurídica. Técnicas de Investigação, Argumentação e Redação* (Edição: 1a). Elsevier.
- Lave, C. A., & March, J. G. (1993). *An Introduction to Models in the Social Sciences* (Reprint edition). Lanham, Md: University Press of America, Inc.
- Marconi, M. de A., & Lakatos, E. M. (2010). *Fundamentos de Metodologia Científica* (Edição: 7a). São Paulo: ATLAS.
- Perry-Kessiss, A. (2013) *Socio-legal approaches to International Economic Law – text, contexto, subtext*. New York: Routledge.
- Salomon, D. V. (2006). *A Maravilhosa Incerteza. Pensar, Pesquisar e Criar* (Edição: 2a). São Paulo: WMF Martins Fontes.
- Scoones, I., Cabral, L., & Tugendhat, H. (2013). New Development Encounters: China and Brazil in African Agriculture. *IDS Bulletin*, 44(4), 1–19. <http://doi.org/10.1111/1759-5436.12038>
- Searle, J. R. (1999). *Mind, Language And Society: Philosophy In The Real World* (1 edition). Basic Books.
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294–308. <http://doi.org/10.1177/1065912907313077>
- Soares, G. A. D. (2005). O calcanhar metodológico da ciência política no Brasil. *Sociologia, Problemas E Práticas*, (48), 27–52. Retrieved from http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S08735292005000200004&lng=pt&nrm=iso&tln=pt
- Wittgenstein, L. (2014). *Investigações Filosóficas* (Edição: 9a). Petrópolis; Bragança Paulista: Vozes.
- Yin, R. K. (2014). *Estudo de Caso. Planejamento e Métodos* (Edição: 5a). Bookman.

Data de submissão/Submission date: 30.09.2016.

Data de aceitação para publicação/Acceptance date: 07.02.2018.

ANÁLISE DE CONTEÚDO DAS JUSTIFICATIVAS DAS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO QUE TRATAM DA MAIORIDADE PENAL //

Ariela Oliveira Holanda¹, Jorge Oliveira-Castro² e Thays da Cruz Silva³

Palavras-chave

legislação / delinquência juvenil / Brasil

////////////////////////////////////

Sumário

1 Introdução

2 Estudo 1

2.1 Método

2.1.1 Amostra

2.2 Resultados e Discussão

3 Estudo 2

3.1 Método

3.1.1 Amostra

3.1.2 Procedimento

3.2 Resultados e Discussão

3.2.1 Classe 1: Aumento da Criminalidade

3.2.2 Classe 2: Violência e Gravidade dos Atos

3.2.3 Classe 3: Relevância do Tema e Direito Comparado

3.2.4 Classe 4: Redução da Maioridade Penal e Argumentos Jurídicos

3.2.5 Classe 5: Ineficiência e Ineficácia das Medidas Socioeducativas

3.2.6 Classe 6: Condições de Responsabilização Penal

4 Discussão Geral

5 Referências

Resumo

A questão da maioridade penal é tema de 43 Propostas de Emenda à Constituição que intentam mudar a legislação atual. Com o objetivo de identificar os argumentos mais frequentes nessas Propostas, os textos de suas justificativas foram analisados por dois métodos diferentes. O Estudo 1 agrupou esses argumentos em categorias, que foram submetidas à análise de concordância entre juízes. No Estudo 2, o texto das justificativas foi submetido à análise lexicográfica por meio do programa IRAMUTEQ. Em ambos os estudos, os argumentos mais recorrentes foram: o critério etário é insuficiente para presumir capacidade de imputabilidade; o ordenamento jurídico atual e o Direito Comparado evidenciam que adolescentes devem ser penalmente responsabilizados; e mudanças na legislação são necessárias à redução da criminalidade. Erros lógicos e conceituais, aliados à carência de evidências empíricas, nos textos das Propostas, podem levar a conclusões imprecisas e, conseqüentemente, a tomadas de decisão que conduzam a resultados indesejáveis.

1 Graduada em Psicologia pela Universidade Federal do Ceará. Mestre e doutora em Ciências do Comportamento pela Universidade de Brasília. Professora de Psicologia do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico do Instituto Federal do Paraná, Campus Londrina.

2 PhD em Psicologia Experimental pela Auburn University (EUA), com pós-doutorado em comportamento do consumidor na Cardiff University (Reino Unido). Professor do Instituto de Psicologia da Universidade de Brasília e auditor de controle externo do Tribunal de Contas da União.

3 Graduada em Psicologia pelo Centro Universitário Dr. Leão Sampaio. Mestranda em Psicologia pela Universidade Federal Vale do São Francisco.

CONTENT ANALYSIS OF ARGUMENTS OF PROPOSED AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION THAT DEALS WITH PENAL MAJORITY // *Ariela*

Oliveira Holanda, Jorge Oliveira-Castro e Thays da Cruz Silva

Keywords

law / juvenile delinquency / Brazil

////////////////////////////////////

Abstract

Penal majority is the subject of 43 Proposals to amend the Constitution that aim to change current legislation. In order to identify the most frequent arguments present in these Proposals, their justification texts were analyzed by two different methods. In Study 1, these arguments were grouped into categories, which were submitted to an inter-judges concordance analyses. In Study 2, the justification texts were submitted to a Lexicographic Analyses using the software IRAMUTEQ. In both studies, the most frequent arguments were: age as the only criterion to assume imputability is insufficient; the current legal order and comparative law studies provide evidence that adolescents should be held criminally responsible; changes in legislation are necessary to reduce criminality. Logical and conceptual errors, together with a lack of empirical evidences, in the Proposals' texts, may lead to inaccurate conclusions and, consequently, to decisions that conduct to undesirable results.

1 Introdução

“São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial” ([CF] Constituição da República Federativa do Brasil/1988, art. 228). O artigo constitucional que prevê para os adolescentes penalidades e medidas diferentes daquelas aplicáveis aos adultos tem convivido com manchetes de jornais e revistas que estampam crimes cometidos por menores de 18 anos: “Menor é suspeita de matar a própria mãe para receber seguro no Rio” (Marinho, 2013), “Depois de matar estudante de 19 anos, menor se entrega à Justiça” (Rodrigues, 2013), “Menor suspeito de matar jovem em escola confessa crime, diz polícia” (Seghatti, 2013). O resultado da convivência entre a atual legislação brasileira e os fatos noticiados no cenário nacional são as discussões acaloradas entre os diversos setores da sociedade acerca da questão da maioridade penal.

Atualmente, um jovem autor de ato infracional fica submetido às chamadas medidas socioeducativas. São ditos infracionais os atos descritos como crimes ou contravenções penais pelo Código Penal brasileiro (Decreto-Lei 2.848/1940), quando praticados por menores de 18 anos. As medidas socioeducativas têm por objetivo reintegrar o adolescente ao seu meio social (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente [CONANDA], 2006). Conforme estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente ([ECA] Lei 8.069/1990, art. 112), são aplicáveis aos adolescentes as seguintes medidas: advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, inserção em regime de semiliberdade e internação em estabelecimento educacional. A aplicação de quaisquer dessas medidas deverá considerar a capacidade do adolescente de cumpri-la, bem como as circunstâncias e a gravidade da infração praticada (Lei 8.069/1990, art. 112, § 1o).

As medidas de prestação de serviços à comunidade e de liberdade assistida são cumpridas em meio aberto. A primeira exige que o adolescente realize tarefas gratuitas de interesse geral, durante um período máximo de seis meses, em uma jornada de trabalho não superior a oito horas semanais. A medida de liberdade assistida tem por objetivo acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente. Para isso, são designados orientadores que deverão: promover a inclusão so-

cial do adolescente e de sua família, seja fornecendo-lhes orientações, ou mesmo inserindo-os em programas de auxílio e assistência social; acompanhar o desempenho escolar do adolescente; promover-lhe oportunidades de profissionalização e inserção no mercado de trabalho; e apresentar relatórios periódicos do caso. Essa medida deve durar, no mínimo, seis meses (Lei 8.069/1990, arts. 117, 118 e 119).

A inserção em regime de semiliberdade e a internação em estabelecimento educacional são medidas que envolvem algum nível de privação de liberdade. O adolescente submetido à primeira, em regra, passa os cinco dias úteis da semana em um estabelecimento destinado ao cumprimento da medida, podendo ir para casa aos finais de semana. São obrigatórias a escolarização e a profissionalização. A medida de internação pode ser aplicada apenas em casos de ato infracional envolvendo grave ameaça ou violência à pessoa, reiteração da prática de infrações graves ou descumprimento reiterado e injustificável de medida anteriormente aplicada. O adolescente deverá ficar internado em estabelecimento destinado exclusivamente ao cumprimento da medida de internação até que seja liberado ou encaminhado ao cumprimento de outra medida. Atividades pedagógicas são obrigatórias e o recebimento de visitas é direito do adolescente privado de liberdade. Tanto a semiliberdade quanto a internação não comportam prazos determinados, devendo ser reavaliadas, no máximo, a cada seis meses (Lei 8.069/1990, arts. 120, 121, 122, 123 e 124).

As medidas aplicáveis a adolescentes autores de atos infracionais, bem como os critérios de inimputabilidade, têm sido objeto de discussão desde que o ECA (Lei 8.069/1990) foi implementado em substituição ao Código de Menores (Lei 6.697/1979). Se, por um lado, parte da população clama por mudanças na legislação atual; por outro, inúmeros cidadãos exigem que a lei seja cumprida a rigor, proporcionando aos adolescentes verdadeiras oportunidades de ressocialização (cf. Cunha, Ropelato, & Alves, 2006; Lins, Figueiredo Filho, & Silva, 2016; Real & Conceição, 2013). Frente a um cenário polêmico e de opiniões divididas, não surpreendentemente, tramitam no Congresso Nacional diversas propostas de emenda à Constituição ([PECs]; cf. CF/1988, art. 60), que sugere mudanças na legislação referente à maioridade

penal. Genericamente, essas propostas requerem uma das seguintes medidas, ou uma combinação entre elas: (a) redução da maioridade penal; (b) criação de critérios de imputabilidade para menores de 18 anos; (c) redução da pena, prevista no Código Penal brasileiro (Decreto-Lei 2.848/1940), caso o crime seja praticado por menores de 18 anos; (d) cumprimento de pena em estabelecimentos próprios para menores de 18 anos; e (e) continuação do cumprimento de pena no sistema penitenciário, após ter deixado o sistema socioeducativo.

Eleitos para representar, respectivamente, o povo e os Estados e o Distrito Federal (cf. Silva, 2005, pp. 510-511), deve-se esperar de deputados e senadores que, ao exercerem suas atribuições legislativas, considerem, dentre outros fatores, a opinião pública e as necessidades sociais. Investigar as argumentações apresentadas nas PECs, de autoria desses parlamentares, atenderia a, pelo menos, três propósitos. Em primeiro lugar, possibilitaria o conhecimento dos mais típicos argumentos possivelmente utilizados pela opinião pública em defesa de mudanças na legislação atual. Segundo, permitiria averiguar a consistência lógico-conceitual dos argumentos com o intuito de verificar se propõem um tratamento adequado à questão da maioridade penal, pois, caso contrário, levariam a conclusões imprecisas e distorcidas. Finalmente, seria possível avaliar em que medida os pressupostos dos quais partem as argumentações e os objetivos almejados pelas propostas estão apoiados em bases empíricas.

Aguiar (2014), ao defender uma abordagem do direito como uma ciência do comportamento humano aplicada, propõe que normas jurídicas devem ser entendidas como o entrelaçamento entre contingências jurídicas, metas sociais e premissas comportamentais relevantes. São contingências jurídicas os preceitos normativos estudados pelos juristas, tais como, constituições, leis, decretos e precedentes judiciais. Essas contingências estabelecem relações entre comportamentos e consequências previstas nesses normativos. Metas sociais constituem estados de coisas que, em tese, favoreceriam o bem-estar social como um todo. Já as premissas comportamentais relevantes devem tratar, especificamente, do comportamento omissivo ou comissivo que a contingência jurídica

deseja controlar. Essas premissas, de forma ampla, integrariam duas premissas comportamentais gerais: (a) a imposição de penas é um meio eficaz para a redução da frequência de comportamentos criminosos na sociedade, em se tratando de sanções penais; e (b) na ausência da imposição da sanção, os comportamentos criminais serão frequentes em proporções tais que comprometerão o bem-estar social.

Conceber dessa forma as normas jurídicas aproxima o Direito do conhecimento científico, propiciando aos teóricos e profissionais da área a construção de normas baseadas em princípios de aquisição e modificação comportamentais, passíveis de verificação empírica (cf. Aguiar, 2014). Por outro lado, conceber as normas como preceitos normativos absolutos, que devem ser interpretados pelos operadores do Direito, afasta o Direito do estudo dos fatos sociais e o aproxima do estudo de teorias do conhecimento (cf. Aguiar, 2014; Gico, 2010), sujeitas a formulações conceituais e não a verificações empíricas. Harzem e Miles (1978) explicam que proposições empíricas podem ser verificadas ou falseadas, enquanto as conceituais estabelecem relações entre conceitos. Conhecer as premissas e as metas presentes nas propostas que intentam mudar a legislação atual referente à maioridade penal permitiria avaliar se as primeiras estão sendo efetivamente tratadas como proposições empíricas, se são compatíveis com o conhecimento científico atual e se a alteração proposta constituiria um caminho eficaz e eficiente para alcançar os objetivos socialmente desejados, as metas sociais.

Frente à indiscutível relevância da questão da maioridade penal, dos direitos humanos, ou mesmo dos direitos da criança e do adolescente, e diante do papel de representação social do qual são incumbidos os parlamentares brasileiros, bem como das vantagens de se conceber a norma jurídica tal como proposta por Aguiar (2014), o primeiro estudo que compõe este trabalho teve por objetivo geral identificar o tipo de argumentação utilizado nas justificativas das PECs que tratam da maioridade penal, descrevendo as premissas e as metas explícita ou implicitamente presentes nessa argumentação. Foram os seguintes os objetivos específicos: (a) produzir um sistema de categorização dos argumentos utilizados nas PECs analisadas e (b) quantificar esses argumentos.

2 Estudo 1

2.1 Método

2.1.1 Amostra

Compuseram a amostra todas as PECs relacionadas ao tema da maioria penal, com tramitação em andamento ou encerrada, disponíveis virtualmente, em seu inteiro teor, durante o período de coleta de dados, que ocorreu de outubro a novembro de 2015. As PECs apresentadas pela Câmara dos Deputados selecionadas para a análise foram aquelas apresentadas à PEC 171/1993, a primeira a versar sobre a redução da maioria penal após a implementação do ECA (Lei 8.069/1990). Essas PECs foram citadas no Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania ([CCJC], 2015). A PEC 349/2013, embora tenha sido citada nesse Parecer da CCJC (2015), foi excluída da análise por ser considerada inadmissível no referido documento. As PECs apresentadas pelo Senado Federal selecionadas para a análise corresponderam àquelas resultantes de uma busca realizada no sítio desse mesmo órgão (<http://www.senado.gov.br>). Na sessão intitulada *Atividade Legislativa*, selecionou-se a matéria *Proposta de Emenda à Constituição* e, em seguida, foram digitadas, separadamente, as palavras-chave *maioridade* e *imputabilidade*. Foram excluídas da análise as PECs resultantes que não tratavam da maioria penal ou que não estavam disponíveis em seu inteiro teor.

Foram analisadas 43 PECs ($N = 43$): 31 apresentadas pela Câmara dos Deputados e 12, pelo Senado Federal. As primeiras foram: 171/1993, 37/1995, 91/1995, 301/1996, 386/1996, 531/1997, 633/1999, 260/2000, 377/2001, 582/2002, 64/2003, 179/2003, 242/2004, 272/2004, 302/2004, 345/2004, 489/2005, 48/2007, 73/2007, 85/2007, 87/2007, 125/2007, 399/2009, 57/2011, 223/2012, 228/2012, 273/2013, 279/2013, 332/2013, 382/2014 e 438/2014. As PECs analisadas, apresentadas pelo Senado Federal foram: 20/1999, 3/2001, 26/2002, 90/2003, 9/2004, 26/2007, 74/2011, 83/2011, 33/2012, 21/2013, 48/2013 e 15/2015.

2.1.2 Procedimento

Este estudo consistiu na realização de uma análise de conteúdo das justificativas das PECs que compuseram a amostra e no cálculo do índice de concordância

entre juízes. Para a realização da análise de conteúdo, inicialmente, os textos das justificativas foram separados em trechos, cada um correspondendo a um argumento. Entendeu-se por argumento qualquer trecho que descrevesse uma linha de raciocínio capaz de levar à conclusão de que PEC deveria ser aprovada. Trechos que levassem a essa conclusão, mas que partissem de proposições ou de fatos distintos, foram considerados argumentos diferentes. Em seguida, foram agrupados os trechos que compreendiam linhas argumentativas semelhantes (cf. Bardin, 1977, pp. 117-132). Com base no conteúdo abordado pelos grupamentos, foram elaborados títulos e descrições para cada um deles, constituindo um sistema de categorização.

De posse do sistema de categorização, os textos das justificativas foram lidos na íntegra, isto é, sem que os argumentos estivessem isolados, e foram registradas quais das categorias de argumentação estavam presentes em cada justificativa. Esse procedimento foi realizado por duas pesquisadoras, separadamente. Ao final, todos os pontos de discordância foram discutidos e as categorias foram ajustadas, de forma a garantir o consenso entre elas (para a categorização final das PECs, produzida pelas pesquisadoras, ver Apêndice A).

Para o cálculo do índice de concordância entre juízes, foram selecionados dois juízes, estudantes do sétimo semestre do curso de Psicologia, sem qualquer contato prévio com o material analisado. Foram sorteadas três PECs com as quais cada juiz, separadamente, realizou o mesmo procedimento, de avaliação de presença ou ausência de categorias (para o sistema de categorização entregue aos juízes, ver Apêndice B), realizado pelas pesquisadoras. Somou-se um ponto ao numerador do índice sempre que o juiz e as pesquisadoras concordaram quanto à presença ou ausência de uma categoria. O denominador correspondeu ao número total de categorias multiplicado por 3 (número de PECs sorteadas). A divisão do numerador pelo denominador resultou em um índice de concordância para cada juiz. A média entre os dois índices foi calculada, resultando no índice de concordância entre juízes geral (ICJG). De forma análoga, os índices de concordância entre juízes por categoria (ICJC) também foram calculados.

2.2 Resultados e Discussão

A Tabela 1 mostra o sistema de categorização elaborado, o número e a porcentagem de justificativas relacionadas a cada categoria e o índice de concordância entre juízes por categoria. O sistema de categorização distribuiu inicialmente as argumentações em grupos de premissas e metas. Em seguida, o primeiro grupo foi subdividido em premissas de repertório e premissas comportamentais. Cada premissa e meta foi especificada, dando origem às categorias. Foram chamadas de categorias as subdivisões mínimas de cada premissa ou meta. A seguir, as categorias serão explicadas, exemplificadas e quantificadas.

Os grupos de premissas abrangeram os argumentos que, genericamente, defenderam que as premissas que sustentariam o artigo 228 da Constituição Federal (1988) não se verificavam no cenário real e, portanto, a Constituição deveria sofrer modificações. As premissas de repertório defenderam que a capacidade para emitir determinados comportamentos seriam indicativos da capacidade de entender o caráter ilícito de um fato e de determinar-se de acordo com

esse entendimento. As premissas comportamentais argumentaram ou que o critério etário apenas era insuficiente para presumir que uma pessoa tivesse essa capacidade, ou que punições mais severas reduziriam a incidência dos comportamentos infratores.

A primeira premissa de repertório identificada compreendeu os argumentos de que, se o jovem menor de 18 anos é considerado, pelo ordenamento jurídico em vigor, como capaz de ou responsável por ações como votar, casar-se, com autorização dos pais, e exercer atividade empresarial, se emancipado; ele deve também ser considerado capaz de responder penalmente pelos ilícitos cometidos. O trecho a seguir exemplifica esse tipo de argumentação: “se uma pessoa menor de 18 (dezoito) anos pode trabalhar, contratar, casar e votar, por que não pode responder criminalmente?” (PEC 223/2012).

Tabela 1. Número e Porcentagem de Justificativas Relacionadas a cada Categoria e Índice de Concordância entre Juízes por Categoria.

Sistema de categorização	ICJ _c	n(%)
Premissas		
Premissas de repertório		
Se o jovem menor de 18 anos já é considerado, pelo ordenamento jurídico atual, como responsável por algumas atitudes, também deve ser considerado responsável criminalmente pelos delitos praticados, isto é, há uma incongruência na legislação vigente	0,67	11(26%)
A idade de 18 anos não é critério universalmente aceito para considerar o jovem como inimputável (Direito Comparado), assim, não há razões para adotar tal critério arbitrário no Brasil	1,00	13(30%)
Premissas comportamentais		
Determinadas condições, sejam elas presumidas ou aferidas, devem ser consideradas para decidir se uma pessoa é ou não capaz de entender o caráter ilícito de um fato e determinar-se de acordo com esse entendimento		
Desenvolvimento mental completo	0,67	25(58%)
Consciência de ilicitude	0,84	30(70%)
Inserção na realidade atual		
Acesso a informação	0,67	20(47%)
Contexto socioeconômico e cultural	0,84	18(43%)
Condições sociais	0,84	3(7%)
Punições mais severas reduzem a probabilidade de ocorrência do comportamento delincente	0,50	16(37%)
Metas		
Reduzir o número de delitos praticados	0,50	34(79%)
Reduzir o número de menores de 18 anos aliciados por maiores	1,00	15(35%)

Nota. ICJ_c = Índice de Concordância entre Juízes por Categoria.

A segunda premissa de repertório buscou no Direito Comparado a fonte de sua argumentação. Defendeu-se que o amadurecimento necessário à imputabilidade parece não ser necessariamente alcançado aos 18 anos, pois, se assim o fosse, seria observada uma tendência universal para a adoção da maioridade penal aos 18 anos. O exemplo a seguir ilustra as argumentações abarcadas por essa premissa: “Enfim, não temos argumentos sérios para não punir os adolescentes, pois os países mais desenvolvidos não endossam a fixação de idade para isentá-los de culpa.” (PEC 382/2014).

A primeira premissa comportamental identificada, em linhas gerais, compreendeu a defesa de que o critério etário apenas é insuficiente para presumir a capacidade de entender o caráter ilícito de um fato e de determinar-se segundo esse entendimento. Determinadas condições seriam necessárias à presunção dessa capacidade. Cada condição citada pelos argumentos incluídos nessa premissa deu origem a uma de suas subdivisões. Foram as seguintes as condições mencionadas: desenvolvimento mental completo, consciência ou potencial consciência de ilicitude, inserção na realidade atual e condições sociais. A primeira condição compreendeu as argumentações que presumiam que menores de 18 anos já possuíam desenvolvimento mental completo ou as que estabeleciam que a imputabilidade deveria estar condicionada à aferição de desenvolvimento mental.

Os argumentos incluídos na segunda condição consideraram a consciência ou potencial consciência de ilicitude, fosse ela presumida ou aferida, como condição de imputabilidade. Foram inseridas na penúltima condição as argumentações que presumiam que o fato de estar inserido na realidade atual proveria aos jovens condições precoces de amadurecimento. Especificamente, os dois aspectos dessa realidade, que foram apontados como capazes de prover ao adolescente tal amadurecimento, deram origem a duas novas divisões dessa condição, a saber: acesso à informação e contexto socioeconômico. Os argumentos considerados na última condição defenderam que, seja para fins de definir a medida adequada a ser cumprida pelo jovem, seja para determinar se deveria ser ou não responsabilizado penalmente pelo ilícito praticado, sua condição social deveria ser considerada.

Os trechos a seguir exemplificam cada uma das condições supracitadas: “É verdade que não se pode dizer que os jovens de hoje têm desenvolvimento mental incompleto” (PEC 260/2000), “o jovem contemporâneo de dezesseis anos já é plenamente consciente dos atos que pratica” (PEC 531/1997), “Os meios de comunicação e o desenvolvimento tecnológico têm proporcionado aos menores amplos esclarecimentos e visão precoce da realidade, tornando-os capazes de avaliar, com tenacidade, as consequências de seus atos” (PEC 91/1995), “nosso Código Penal, septuagenário, não mais reflete o mesmo panorama de imaturidade infanto-juvenil dos anos 40, especialmente diante das insofismáveis mudanças no panorama e tecido sociais” (PEC 438/2014) e “O art. 228 da CF/88, não visa as condições sociais, culturais ou psicológicas, dos adolescentes e nem os ilícitos por ele praticados.” (PEC 125/2007).

A segunda premissa comportamental defendeu que punições mais severas reduziram a probabilidade de ocorrência de delitos. Foram consideradas argumentações baseadas nessa premissa, por exemplo, a alegação de que a atual consequência prevista para o comportamento delituoso do adolescente não impõe o devido temor; e a consideração de que os jovens são, atualmente, impunes, ou sabem ser suaves ou brandas as punições que recaem sobre eles. O trecho a seguir exemplifica esse tipo de argumentação: “acreditamos que a legislação atual cria uma expectativa de impunidade para o menor infrator.” (PEC 3/2001).

Em relação às metas, duas foram as identificadas: redução do número de delitos praticados e redução do número de menores de 18 anos aliciados por maiores. Os textos das justificativas argumentavam que essas metas não estavam sendo alcançadas e que mudanças na legislação seriam necessárias para que fossem atingidas. Os trechos a seguir ilustram as argumentações compreendidas por cada meta: “Tal medida [proposta pela PEC] coibiria a prática de atos violentos por indivíduos em vias de adquirir a capacidade penal plena” (PEC 302/2004) e “A criminalidade faz uso da mão de obra jovem porque confia no Estatuto da Criança e do Adolescente minorando as penas cominadas” (PEC 399/2009).

Quantitativamente, as premissas mais frequentemente utilizadas, que apareceram em mais da meta-

de das justificativas analisadas (ver Tabela 1), foram: consciência ou potencial consciência de ilicitude é condição necessária à capacidade de entendimento do caráter ilícito de um fato e determinação do próprio comportamento segundo esse entendimento (presente em 70% das PECs analisadas); e o desenvolvimento mental completo é condição necessária a essa capacidade (58%). Em ordem decrescente, as premissas que apareceram em menor número de PECs foram: o jovem menor de 18 anos, se é atualmente considerado responsável por determinadas ações, como votar e casar-se, deve também ser responsabilizado pelos ilícitos cometidos (26%); e a condição social do autor do ato infracional é condição necessária à capacidade de entender a ilicitude de um fato e determinar-se segundo esse entendimento (7%). Quanto às metas, 79% das PECs alegaram que, se aprovada a proposta nelas descritas, haveria uma redução do número de delitos praticados e 35% defenderam que haveria redução no número de menores de 18 anos aliciados por maiores.

Quanto aos índices de concordância entre juízes, um deles concordou em 80% com a categorização produzida pelas pesquisadoras, enquanto o outro concordou em 67%, o que resultou em um índice concordância entre juízes geral de 0,74. Os índices por categoria variaram de 0,50 a 1,00 ($M = 0,74$; $DP = 0,19$). Os mais baixos índices foram obtidos pela segunda premissa comportamental, que afirmou que punições mais severas reduziram a probabilidade de incidência do comportamento delinquente, e pela meta que alegou que modificar a legislação vigente reduziria o número de delitos praticados. Índices iguais a 1,00 foram atingidos pela segunda premissa de repertório, que sustentou sua argumentação no Direito Comparado, e pela meta que defendeu que mudanças na legislação reduziram o número de menores aliciados por maiores.

Apesar dos ajustes realizados no sistema de categorização, a fim de minimizar os pontos de discordância, os índices de concordância entre juízes mostraram que, em pelo menos 20% das categorias, houve discordância entre juízes e pesquisadoras. A análise do texto integral das justificativas realizada pelos juízes, isto é, sem que os argumentos estivessem isolados, pode ter contribuído para esse nível de discordância. Optou-se por não repassar aos juízes os argumen-

tos dispostos em trechos isolados por dois motivos. Primeiro, não foi identificada uma estrutura lógica capaz de delimitar precisamente o início e o fim dos argumentos no texto. Segundo, ao realizarem o processo de identificação de presença ou ausência das categorias nas justificativas, as pesquisadoras analisaram o texto das justificativas na íntegra e não em argumentos isolados. Entregar aos juízes os argumentos assim dispostos não reproduziria o procedimento realizado pelas pesquisadoras.

Além da dificuldade em delimitar os argumentos, a complexidade das argumentações compreendidas por algumas categorias pode ter produzido descrições pouco precisas, gerando baixos índices de concordância por categoria. Os baixos índices obtidos podem também indicar que os argumentos incluídos em algumas categorias estavam mais dispersos ou menos explícitos nos textos das justificativas. Apesar disso, das 10 categorias elaboradas, apenas 2 obtiveram um índice igual a 0,5; as demais obtiveram índices maiores ou iguais a 0,67.

A possível baixa precisão na descrição de determinadas categorias, aliada a discordâncias na categorização podem representar uma ameaça à generalidade dos resultados, bem como à replicabilidade do Estudo 1. A fim de avaliar a generalidade dos resultados obtidos e de utilizar um método de mais fácil replicação, foi realizado o Estudo 2, com o uso de um programa informático desenvolvido para a análise de dados textuais. O uso desse tipo de programa permite maior precisão no tratamento dos dados, facilitando a replicação do estudo.

Assim como no Estudo 1, o objetivo geral do Estudo 2 foi também identificar o tipo de argumentação utilizado pelas PECs que tratam da maioria penal. Entretanto, a descrição das premissas e metas contidas nessa argumentação não foi almejada pelo Estudo 2, pois o programa utilizado nesse estudo não permite esse nível de análise. Foram objetivos específicos do Estudo 2: (a) quantificar os argumentos utilizados nas PECs; (b) classificar as argumentações; (c) comparar essa classificação com o sistema de categorização produzido no Estudo 1; (d) comparar métodos diferentes de análise de conteúdo; e (e) obter análises mais precisas, que facilitem a replicação do Estudo.

3 Estudo 2

3.1 Método

3.1.1 Amostra

A amostra analisada foi idêntica à do Estudo 1.

3.1.2 Procedimento

A amostra utilizada foi submetida a uma análise léxica por meio do programa Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires ([IRAMUTEQ], Versão 0.7 alpha 2; Ratinaud, 2009). Para tanto, os textos das justificativas das PECs a serem analisadas foram reunidos em um único arquivo de texto, que constituiu o corpus textual. Este foi configurado, de acordo com os procedimentos listados por Camargo e Justo (2016, pp. 7-10), e dividido em Unidades de Contexto Inicial (UCIs), cada uma correspondendo ao texto integral da justificativa de uma PEC.

O corpus textual foi submetido à análise de Classificação Hierárquica Descendente (CHD), disponível no programa utilizado. Para a realização dessa análise, o programa divide o corpus em segmentos de texto, chamados de Unidades de Contexto Elementar (UCEs) de, aproximadamente, três linhas de extensão. Essa divisão é feita em função do tamanho do corpus e, em geral, considerando a pontuação do texto (Camargo, 2005). Os segmentos de texto são os ambientes ou os contextos das palavras (cf. Camargo & Justo, 2016). Após a divisão do corpus em UCEs, o programa classifica esses segmentos de texto em função dos vocabulários neles presentes, de forma a maximizar a semelhança vocabular dentro da mesma classe e a diferença entre os vocábulos de classes diferentes (Camargo & Justo, 2013) desenvolvido por Pierre Ratinaud (2009).

Para a realização dessa classificação, o programa cria um dicionário próprio, reduzindo os vocabulários encontrados às suas raízes. A partir do dicionário de formas reduzidas, são construídas matrizes que cruzam os dados de presença ou ausência de cada forma reduzida com cada uma das UCEs. Variando-se o tamanho dos grupamentos de UCEs, aquelas com perfis semelhantes são agrupadas e reagrupadas até que se chegue a uma classificação final. Essa classificação é obtida por meio da realização de repetidos testes qui-quadrado, que medem a associação entre as formas reduzidas dos vocabulários e o pertencimento

das UCEs às classes formadas (cf. Camargo, 2005; Pé-lissier, 2016; Polli & Camargo, 2015). Ao final da análise, dentre outros resultados disponíveis, o programa fornece o dendograma, uma apresentação gráfica da CHD, e o perfil vocabular de cada classe obtida.

Antes da realização da CHD, alguns ajustes nos parâmetros das propriedades chave foram efetuados. Adjetivos, formas não reconhecidas, nomes (substantivos) e verbos foram mantidos como formas ativas; nomes e verbos auxiliares como formas suplementares; e os demais tipos gramaticais, as palavras instrumentais, foram eliminados. Esses ajustes conferem maior importância ao conteúdo do texto nas análises (cf. Camargo & Justo, 2016, p. 14).

3.2 Resultados e Discussão

O corpus para a análise das justificativas presentes nas PECs relacionadas ao tema da maioria penal foi constituído das justificativas de 43 PECs, o que correspondeu a 43 Unidades de Contexto Inicial (UCIs). O corpus foi dividido em 675 segmentos de texto, ou Unidades de Contexto Elementares (UCEs), dos quais 620, isto é, 91,85% do total, foram considerados na Classificação Hierárquica Descendente (CHD). Todas as palavras com frequência menor que três foram excluídas pelo programa, restando disponíveis para análise 835 palavras. O corpus foi composto por 4.347 palavras distintas, que ocorreram 23.817 vezes, resultando em uma média de ocorrência por palavra de 5,48.

A Figura 1 apresenta o dendograma da CHD. São mostrados os vocabulários associados a cada classe que atenderam, simultaneamente, a dois critérios, sugeridos por Camargo e Justo (2016, p. 20): palavras não instrumentais que: (a) apareceram no corpus mais de seis vezes, número esse maior que a frequência média de ocorrência por palavra na totalidade do corpus; e (b) obtiveram um χ^2 de associação à classe maior ou igual a 15,36, isto é, 4 vezes maior que 3,84, valor mínimo do χ^2 para um grau de liberdade igual a 1, a um nível de significância $p = 0,05$.

O último critério permitiu que se trabalhasse com uma menor margem de erro da associação da palavra com a classe, tal como fizeram Polli e Camargo (2015). Na Figura 1 são apresentadas, além das palavras que atenderam a ambos os critérios descritos, a sucessão

de subdivisões do corpus até que se chegasse à classificação final; o título atribuído a cada classe; o número e a porcentagem de UCEs que compuseram as classes, considerando-se apenas o número de UCEs analisadas no corpus; o qui-quadrado de associação das palavras às respectivas classes; e a frequência de ocorrência dessas palavras na totalidade do corpus.

A CHD do corpus analisado deu origem a seis classes. Observa-se na Figura 1 que, no primeiro momento, a classe 6 foi destacada das demais UCEs. Em seguida, as classes 1, 2 e 5 foram separadas das classes 3 e 4. A terceira partição opôs a classe 5 às classes 1 e 2. Na quarta e última partição, a classe 1 foi separada da 2 e a classe 3 separada da 4. A seguir, serão apresentados os títulos e a descrição de cada classe, o número e porcentagem de UCEs que as constituíram, as palavras associadas e os exemplos de suas UCEs mais típicas.

3.2.1 Classe 1: Aumento da Criminalidade

A classe 1 foi composta por 70 UCEs, 11,29% do total de UCEs analisadas, e esteve presente em 27 (63%) das 43 PECs analisadas. A classe foi formada por palavras como: adolescente, sociedade, criminalidade,

matar, aumento e proteção. Seu conteúdo, de forma genérica, lida com a necessidade de proteção da sociedade contra o aumento da criminalidade.

Os segmentos de texto compreendidos por essa classe argumentaram que aumentos recentes nos índices de criminalidade entre menores de 18 anos têm deixado a sociedade desprotegida, uma vez que a lei atual não permite punir esses menores da mesma forma que se faz com os maiores. Foram comuns trechos citando crimes praticados por menores, inclusive alguns que ficaram nacionalmente conhecidos. Alguns segmentos de texto defenderam que, atualmente, crianças e adolescentes se tornam aptos a viver em sociedade antes do que se pensava em 1940, ano no qual se estabeleceu a maioridade penal aos 18 anos.

Em menor medida, a classe compreendeu trechos que alegaram que a legislação atual confere aos menores de 18 anos uma situação de impunidade, que tende a incentivar a criminalidade. O trecho a seguir exemplifica um segmento de texto típico da classe 1: “Independente de fatores, certo é que o aumento da criminalidade praticada por adolescentes em nossa

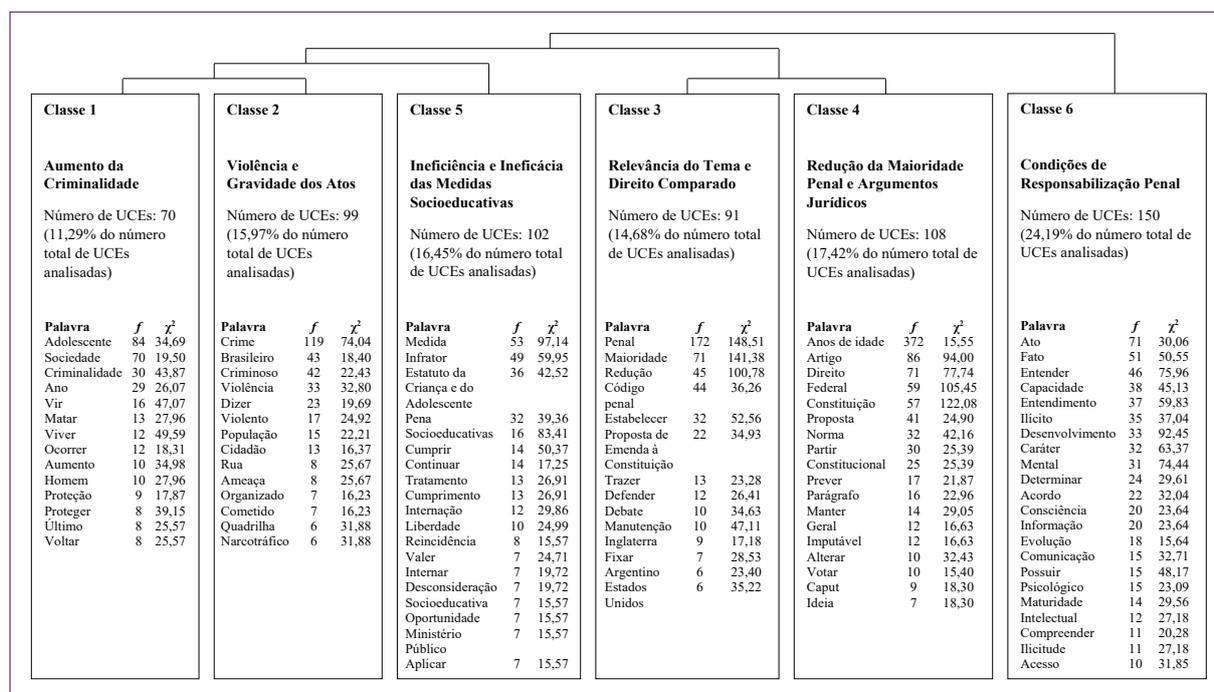


Figura 1. Dendrograma da classificação hierárquica descendente. São apresentadas a sucessão de subdivisões do corpus até a classificação final, o título e o número e a porcentagem de UCEs de cada classe, as palavras mais frequentes associadas a cada classe, o qui-quadrado (χ^2) de associação dessas palavras à respectiva classe, a um nível de significância $p < 0,0001$, e a frequência de ocorrência (f) delas, no corpus analisado.

sociedade tem sido tema de discussão quanto à responsabilidade penal do menor de 18 anos. Isso é fato ao longo dos anos.” (PEC 48/2013).

3.2.2 Classe 2: Violência e Gravidade dos Atos
A classe 2 foi composta por 99 UCEs, 15,97% do total de UCEs analisadas, e foi observada em 31 PECs, 72% das PECs analisadas. A classe foi formada por palavras como: crime, violência, população, cidadão, ameaça, organizado, quadrilha e narcotráfico. Genericamente, a classe trata do clamor social por proteção contra crimes violentos e/ou graves praticados por adolescentes.

Embora se assemelhe à Classe 1, por também se referir à necessidade de proteção da sociedade, a Classe 2 parece estar mais fortemente relacionada ao possível efeito dissuasório das punições. Esta classe compreendeu segmentos de texto que enfatizaram não os altos índices de criminalidade juvenil de forma geral, mas sim a gravidade e/ou a violência dos crimes praticados por menores de 18 anos.

Em linhas gerais, argumentou-se que a gravidade do ato deveria ser considerada na atribuição de responsabilidade penal; que crimes violentos, que tendem a gerar maior repulsa social, deveriam ser punidos de forma mais severa; e que a punição a crimes graves e/ou violentos deveria ser exemplar, o que desencorajaria o envolvimento de outros menores em crimes desses tipos. Em menores proporções, alguns segmentos de texto defenderam que mudanças na legislação fariam com que diminuísse o aliciamento de menores por maiores de idade. O trecho seguinte correspondeu a um segmento de texto típico da Classe 2: “Não podemos ficar surdos em relação às vozes que urgem das ruas. Diante desses fatos é que a presente proposta vem com o objetivo reduzir a maioria penal para casos específicos. Crimes cometidos com violência ou grave ameaça” (PEC 228/2012).

3.2.3 Classe 3: Relevância do Tema e Direito Comparado

A classe 3 foi composta por 91 UCEs, 14,68% do total de UCEs analisadas, e ocorreu em 32 PECs, 74% do total. A classe foi formada por palavras como: penal, maioria, redução, debate, Inglaterra, argentino e Estados Unidos. De forma geral, o conteúdo da classe

tratou da relevância do tema maioria penal e da ausência de uniformidade na idade de responsabilização penal adotada em diferentes países.

Os segmentos de texto compreendidos por essa classe abordaram, principalmente, a relevância que a discussão relativa à maioria penal parece ter na sociedade brasileira. Foram dados exemplos de momentos em que essa discussão foi recorrente no país, como após a prática de crimes violentos por menores de 18 anos que foram noticiados em nível nacional. Alguns segmentos de texto trouxeram exemplos de pesquisas nas quais a população demonstrou, em alguma medida, apoiar a redução da maioria penal.

A classe compreendeu ainda trechos que argumentaram não haver uma idade universalmente aceita a partir da qual se atribua responsabilidade penal. Ademais, argumentou-se que a redução da maioria penal é uma tendência mundial. O segmento de texto a seguir exemplifica um dos trechos agrupados na Classe 3: “De tempos em tempos a sociedade brasileira se depara com episódios protagonizados por menores infratores, e volta o tema da redução ou manutenção da maioria penal aos 18 anos, conforme estabelecido pela legislação vigente.” (PEC 273/2013).

3.2.4 Classe 4: Redução da Maioridade Penal e Argumentos Jurídicos

A classe 4 foi composta por 108 UCEs, 17,42% do total de UCEs analisadas, e foi observada em 34 PECs, 79% do total. A classe foi formada por palavras como: anos de idade, artigo, direito, Constituição, norma, imputável e votar. Em linhas gerais, a classe trata das diferentes idades para as quais se pretende reduzir a maioria penal e dos argumentos jurídicos que apoiam a redução.

Quanto aos argumentos jurídicos, alguns segmentos de texto agrupados nessa classe defenderam que a possível redução da maioria penal não constituiria violação a cláusula pétrea nem tenderia a abolir direitos e garantias fundamentais (cf. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, art. 5o).

A classe compreendeu ainda trechos que defendiam que, se o ordenamento jurídico atual permitia aos menores de 18 anos votar, casar-se e testar, também lhes

deveria ser atribuída responsabilidade penal. Trechos desse tipo argumentavam, por exemplo, que alguém capaz de escolher seus representantes políticos deveria ser também capaz de discernir sobre a ilicitude de um ato e de se comportar de acordo com tal discernimento; que alguém habilitado a votar deveria também responder por crimes eleitorais praticados; e que, frente aos direitos que um menor de 18 anos já possui, impedir que respondesse penalmente pelos ilícitos praticados seria negar-lhe o exercício pleno de sua cidadania.

Em menores números, foram encontrados segmentos de texto que alegavam ser o critério etário arbitrário e pouco preciso para decidir sobre a responsabilidade penal. O trecho seguinte ilustra o tipo de segmento de texto típico dessa classe: “§ 4º, da Constituição da República, que dispõe não ser a Carta Magna passível de ‘... deliberação proposta tendente a abolir os direitos e garantias individuais’. A norma em comento não pode ser aplicada ao caso em tela” (PEC 273/2013).

3.2.5 Classe 5: Ineficiência e Ineficácia das Medidas Socioeducativas

A classe 5 foi composta por 102 UCEs, 16,45% do total de UCEs analisadas; e esteve presente em 27 PECs, 63% das PECs analisadas. A classe foi formada por palavras como: medida, infrator, Estatuto da Criança e do Adolescente, adolescente, socioeducativas, tratamento, reincidência e recuperação. Genericamente, essa classe aborda um conteúdo referente à ineficiência e à ineficácia das medidas socioeducativas na recuperação e na reinserção social do adolescente.

Os segmentos de texto compreendidos por essa classe argumentaram que as medidas socioeducativas ou não eram aplicadas quando necessário, ou eram aplicadas de forma inadequada, não atingindo objetivos pedagógicos nem de redução da criminalidade. Foram apresentadas estatísticas de reincidência de jovens que tinham passagem pelo sistema socioeducativo. Argumentou-se também que as medidas socioeducativas sinalizavam aos adolescentes impunidade ou punições brandas, não impondo o temor necessário à redução dos índices de criminalidade juvenis.

Alguns trechos defenderam a imposição de medidas intermediárias de punição ao comportamento delinquente juvenil, como o aumento da duração da me-

didada de internação. O trecho transcrito a seguir exemplifica um segmento de texto típicos dessa classe: “A experiência tem demonstrado que, em muitos casos, o cumprimento de medidas sócio-educativa de internação não tem sido eficaz para a recuperação de adolescentes envolvidos com atos infracionais de grave ameaça ou violência à pessoa” (PEC 3/2001).

3.2.6 Classe 6: Condições de Responsabilização Penal

A classe 6 foi composta por 150 UCEs, 24,19% do total de UCEs analisadas; e foi observada em 39 PECs, 91% das PECs analisadas. A classe foi formada por palavras como: ato, fato, entender, capacidade, desenvolvimento, mental, determinar, consciência, informação, evolução, comunicação, psicológico, maturidade, intelectual, compreender, ilicitude, acesso, emocional, precoce, suficiente e completo. O conteúdo dessa classe, em geral, refere-se às condições que seriam necessárias à responsabilização penal.

Essa classe reuniu segmentos de texto que presumiram que os jovens de hoje ou já possuem capacidade de entendimento da ilicitude de um fato e de determinação do comportamento de acordo com esse entendimento; ou que essa capacidade é adquirida antes dos 18 anos; ou ainda que deve ser aferida, de forma que apenas aqueles jovens que a apresentarem devem ser penalmente responsabilizados. Alguns trechos argumentaram que tal capacidade seria precocemente adquirida nos dias atuais, seja por força do maior acesso a informação, seja em virtude dos avanços tecnológicos, ou do maior acesso à educação. Um exemplo de segmento de texto típico dessa classe é o que se segue: “Os jovens atuais apresentam capacidade intelectual e volitiva com maturidade emocional, mental e intelectual desenvolvidas, significando que são inteiramente capazes de entender o caráter ilícito dos fatos e de se determinarem de acordo com esse entendimento.” (PEC 332/2013).

Genericamente, os argumentos identificados no Estudo 2 foram semelhantes àqueles encontrados no Estudo 1. A Classe 6 pode ser entendida como equivalente às categorias compreendidas pela primeira premissa comportamental relatada no Estudo 1. As Classes 3 e 4, guardadas as devidas proporções, assemelham-se às premissas de repertório descritas no pri-

meiro Estudo. As Classes 1, 2 e 5, de forma geral, tratam das metas sociais referidas no Estudo 1. Este último, entretanto, apresentou categorias mais precisamente descritas, enquanto o Estudo 2 resultou em classes mais genéricas. O método utilizado no Estudo 1 parece permitir maior discriminação entre classes, enquanto aquele utilizado no Estudo 2 pode levar a maior generalização intraclasses. Em contrapartida, a classificação produzida pelo programa informático está menos sujeita aos vieses do pesquisador. Esses vieses, entretanto, podem ser resultantes do próprio objetivo do estudo.

No Estudo 1, por exemplo, na tentativa de identificar premissas e metas contidas nas PECs, é possível que os argumentos que as descreveram de forma mais explícita tenham chamado mais a atenção das pesquisadoras que outros, fazendo com que recebessem o status de categorias isoladas. Objetivos que incluem a análise de frases ou sentenças parecem ser mais precisamente atendidos por métodos semelhantes ao do Estudo 1, ao passo que o método utilizado no Estudo 2 possibilita análises mais exatas de semelhanças e diferenças vocabulares entre fragmentos de texto.

4 Discussão Geral

Os argumentos mais tipicamente utilizados pelas PECs que trataram da maioria penal, analisadas neste estudo, podem ser subsumidos a três amplas linhas argumentativas. A primeira consiste na defesa de que o critério etário é insuficiente para presumir a capacidade de entender a ilicitude de um fato e comportar-se segundo esse entendimento. A segunda entende que o ordenamento jurídico atual e o Direito Comparado fornecem evidências de que o jovem antes dos 18 anos deve ser penalmente responsabilizado pelos ilícitos praticados. A terceira linha alega que mudanças na legislação referente à maioria penal são necessárias para que se obtenha efetiva redução na criminalidade.

Os argumentos ora identificados são consistentes com aqueles apontados pela literatura como favoráveis à redução da maioria penal (e.g., Adorno, Bordini, & Lima, 1999; Amaro, 2004; Campos, 2009; Cappi, 2014; Cunha et al., 2006; Lins et al., 2016; Real & Conceição, 2013; Silva & Oliveira, 2015). Esse achado sugere que ambos os métodos utilizados conseguiram reunir, fidedignamente, as argumentações típicas

daqueles favoráveis a mudanças na legislação.

O questionamento do critério etário como condição única à imputabilidade esteve entre os argumentos mais recorrentemente utilizados pelas PECs analisadas. Embora o referido questionamento pareça bastante razoável, ao lidar com esse tipo de argumentação, não raro, os textos das PECs incorreram em erros lógicos, ao tratar proposições empíricas como proposições conceituais. Decidir o que conta como ser responsável pelos próprios atos é debruçar-se sobre uma questão conceitual; entretanto, avaliar se as condições às quais um adolescente esteve submetido foram suficientes para torná-lo responsável por seus atos se trata de tentar responder a uma questão empírica (cf. Harzem & Miles, 1978). Portanto, presumir que as condições atuais são suficientes para tornar um jovem responsável pelos próprios atos antes dos 18 anos é atribuir a uma proposição empírica o status de conceitual.

Avaliar em que medida as condições atuais influenciam a capacidade de autodeterminação comportamental exige a realização de investigações empíricas acerca do valor preditivo dessas condições em relação ao comportamento infrator. Infelizmente, os dados atualmente disponíveis sobre a juventude brasileira (e.g., Conselho Nacional de Justiça [CNJ], 2012; Secretaria Geral da Presidência da República & Secretaria Nacional de Juventude, 2015; Silva & Oliveira, 2015; Waiselfisz, 2014) inviabilizam investigações empíricas de valor preditivo. Tratam-se de dados agregados que, em geral, descrevem a porcentagem de jovens com determinadas características. Esse tipo de dado, embora forneça uma descrição do perfil dos jovens brasileiros, não possibilita a análise do valor preditivo das características apontadas, o que seria necessário a uma avaliação empírica de como as condições sob as quais vivem essa população podem influenciar seus comportamentos.

Os argumentos sustentados no Direito Comparado também carecem de evidências empíricas. A fim de testar a hipótese de que a redução na maioria penal reduz os níveis de violência, Lins et al. (2016) inseriram, em um modelo de regressão linear, a taxa de homicídios por 100 mil habitantes, em diferentes países, como variável dependente e a idade de maioria penal, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Índice de Gini e o desemprego desses países

como variáveis independentes. Os autores encontraram que as taxas de homicídio foram negativamente associadas às idades de maioridade penal. Isto é, quanto maior foi a idade estabelecida para a maioridade penal, menor foi a taxa de homicídios do país. Entretanto, essa associação não foi significativa.

A hipótese testada, portanto, não pôde ser completamente contestada. Além disso, não parece razoável entender que a maioridade penal adotada antes dos 18 por diversos países constituem evidência de que a capacidade de discernimento e autodeterminação comportamental é plenamente alcançada ainda na adolescência. Embora a maioridade penal seja um dos critérios de responsabilização criminal, diferentes países possuem sistemas de justiça juvenil que estabelecem formas específicas de lidar com jovens autores de atos ilícitos (e.g., Bottoms & Dignan, 2004; Cauffman et al., 2007; Gallo, 2008), isto é, nem todos que atingiram a maioridade penal são submetidos às mesmas penalidades que os adultos. Comparar a capacidade de discernimento dos adolescentes de diferentes países exigiria uma comparação não apenas entre as legislações adotadas, mas também entre as forma como são efetivamente implementadas e entre as características peculiares a cada cultura.

Ao tratarem das metas a serem atingidas pelas mudanças na legislação referente à maioridade penal, foi frequente nas PECs analisadas o argumento de que menores de 18 anos são impunes. A inimputabilidade, entretanto, não deve ser confundida com impunidade ou mesmo com ausência de responsabilização (e.g., Cunha et al., 2006; Lins et al., 2016; Real & Conceição, 2013). A esse respeito, Lins et al. (2016) explicam que, no Brasil, o jovem já é responsabilizado desde os 12 anos, mas nos termos da legislação especial (Lei 8.069/1990), e não do código penal (Decreto-Lei 2.848/1940).

Nessa mesma linha, argumentou-se que punições mais severas reduziram os índices de criminalidade. Becker (1993), ao propor modelos matemáticos para predições relacionadas à criminalidade, concluiu que a probabilidade de punição teria uma influência muito maior sobre os crimes praticados que a magnitude da punição prevista em lei. Portanto, aumentar a magnitude de uma pena pode não ser a melhor forma de reduzir os índices de criminalidade. Engel (2016),

entretanto, mostra que a literatura não é uníssona ao apontar a probabilidade de punição como um fator mais eficiente na redução da criminalidade que a magnitude da punição. Experimentos tanto em laboratório como de campo encontraram pronunciados efeitos da magnitude da punição sobre a redução da criminalidade de forma geral. A literatura sobre a comparação entre os efeitos de probabilidade e magnitude de punição nos índices de criminalidade não é conclusiva, não podendo, portanto, corroborar ou refutar a ideia de que punições mais severas tendem, necessariamente, a produzir reduções nos índices de criminalidade.

A discussão dos argumentos utilizados nas PECs analisadas sob a ótica da Análise Comportamental do Direito (cf. Aguiar, 2014) permitiu a identificação de premissas e metas presentes nessas argumentações. Isso sugere que a Análise Comportamental do Direito (cf. Aguiar, 2014) pode lançar luz sobre as discussões acerca de possíveis mudanças na legislação, ao deixar claro a existência de premissas e metas na fundamentação das normas jurídicas. Especificamente em relação à maioridade penal, muitas das premissas identificadas requerem testes empíricos sistemáticos para serem validadas. Basear-se nos resultados dos testes empíricos dessas premissas para sugerir uma mudança na legislação seria uma prática contrária à prática atual de legislar com base na experiência pessoal e em critérios intuitivos adotados idiossincraticamente.

Fornecer argumentos para refutar ou acatar uma possível mudança na legislação não esteve entre os objetivos desta pesquisa. Os Estudos realizados apontaram indícios de que, para qualquer tomada de decisão acerca da questão da maioridade penal, é preciso que seja dado tratamento adequado ao conceito de reponsabilidade, bem como às proposições das quais partem as propostas de alteração na lei. Além disso, as investigações empíricas realizadas sobre os adolescentes brasileiros não são capazes de responder qual a melhor medida a ser adotada. É preciso que estudos futuros se dediquem a esse tipo de investigação. As confusões lógicas e conceituais apontadas, aliadas à carência de estudos empíricos sobre a juventude brasileira, podem levar a conclusões imprecisas e distorcidas, que poderão desembocar em tomadas de decisão que conduzam a resultados indesejáveis.

5 Referências

Referências marcadas com um asterisco indicam Propostas de Emenda à Constituição analisadas.

- Adorno, S.; Bordini, E. B. T.; & Lima, R. S. de. (1999). O adolescente e as mudanças na criminalidade urbana. *São Paulo Em Perspectiva*, 13(4), 62–74.
- Aguiar, J. C. de (2014). Análise Comportamental do Direito: Fundamentos para uma abordagem do direito como ciência comportamental aplicada. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, 34(2), 245–273.
- Amaro, J. W. F. (2004). O debate sobre a maioria penal. *Revista de Psiquiatria Clínica*, 31(3), 142–144.
- Bardin, L. (1977). Organização da Análise. In *Análise de Conteúdo* (pp. 95-102). (L. A. Reto, & A. Pinheiro, Trad.). Lisboa: Edições 70.
- Becker, G. S. (1993). Nobel Lecture : The Economic Way of Looking at Behavior. *Journal of Political Economy*, 101(3), 385–409.
- Bottoms, A.; & Dignan, J. (2004). Youth justice in Great Britain .pdf. *Crime and Justice*, 31, 21–183.
- Camargo, B. V. (2005). ALCESTE: um programa informático de análise quantitativa de dados textuais. In A. S. P. Moreira; B. V. Camargo; J. C. Jesuino; & S. M. da Nóbrega (Orgs.), *Perspectivas teórico-metodológicas em representações sociais* (pp. 511-539). João Pessoa, PB: Editora Universitária – UFPB.
- Camargo, B. V.; & Justo, A. M. (2013). IRAMUTEQ: um software gratuito para análise de dados textuais. *Temas Em Psicologia*, 21(2), 513–518.
- Camargo, B. V.; & Justo, A. M. (2016). *Tutorial para uso do software IRAMUTEQ*. Recuperado de http://www.iramuteq.org/documentation/fichiers/Tutorial%20IRaMuTeQ%20em%20portugues_17.03.2016.pdf
- Campos, M. da S. (2009). Mídia e Política: a construção da agenda nas propostas de redução da maioria penal na Câmara dos Deputados. *Opinião Pública*, 15(2), 478–509.
- Cappi, R. (2014). Pensando as respostas estatais às condutas criminalizadas: um estudo empírico dos debates parlamentares sobre a redução da maioria penal (1993 - 2010). *Revista de Estudos Empíricos Em Direito*, 1(1), 10–27.
- Cauffman, E.; Piquero, A. R.; Kimonis, E.; Steinberg, L.; Chassin, L.; & Fagan, J. (2007). Legal, individual, and environmental predictors of court disposition in a sample of serious adolescent offenders. *Law and Human Behavior*, 31(6), 519–535.
- Conselho Nacional de Justiça. (2012). *Panorama nacional: a execução das medidas socioeducativas de internação*. Brasília, DF. Recuperado de http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/crianca-e-adolescente/programa_justica_ao_jovem_CNJ_2012
- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. (2006). *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo*. Recuperado em 27 fevereiro, 2012, de <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/spdca/sinase/Sinase.pdf>
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1998, 5 de outubro). Brasília. Recuperado em 15 novembro 2013, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Cunha, P. C., Ropelato, R., & Alves, M. P. (2006). A redução da maioria penal: questões teóricas e empíricas. *Psicologia Ciencia E Profissão*, 26(4), 646–659.
- Decreto-lei n. 2.848. (1940, 7 de dezembro). Código Penal. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República.
- Engel, C. (2016). Experimental criminal law. A survey of contributions from law, economics and criminology. (April 2016). MPI Collective Goods Preprint, No. 2016/7. Recuperado de <http://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=41211711009512611212407906909600501122024001018005001005071083094009018071074095025052011123123001038027091102115103092118075041023045020021086064076086067002065008011009009069121015126116009020067016125016117081071098108126096077073010010003125090&EXT=pdf>
- Gallo, A. E. (2008). *Atuação do psicólogo com adolescentes em conflito com a lei: a experiência no Canadá*. *Psicologia em Estudo*, Maringá, 13(2), 372-334.
- Gico, I. T. Jr. (2010). *Metodologia e epistemologia da análise econômica do direito*. *Economic Analysis of Law Review*, 1(1), 7-33.
- Harzem, P., & Miles, T. R. (1978). *Conceptual issues in operant psychology*. Chichester: John Wiley & Sons.

- Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979 (1979, 10 de outubro). Institui o Código de Menores. *Diário Oficial da União*, seção 1.
- Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (1990, 13 de julho). Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, seção 1.
- Lins, R., Figueiredo Filho, D., & Silva, L. (2016). A redução da maioria penal diminui a violência? Evidências de um estudo comparado. *Opinião Pública*, 22(1), 118–139.
- Marinho, I. (2013, 6 de junho). Menor é suspeita de matar a própria mãe para receber seguro no Rio. *G1*. Rio de Janeiro. Recuperado de <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/06/menor-e-suspeita-de-matar-propria-mae-para-receber-seguro-no-rio.html>
- Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, de 31 de março de 2015*. Parecer Vencedor, Dep. Marcos Rogério (PDT-RO), pela admissibilidade desta, da PEC 386/1996, da PEC 426/1996, da PEC 242/2004, da PEC 37/1995, da PEC 91/1995, da PEC 301/1996, da PEC 531/1997, da PEC 68/1999, da PEC 133/1999, da PEC 150/1999, da PEC 167/1999, da PEC 169/1999, da PEC 633/1999, da PEC 260/2000, da PEC 321/2001, da PEC 377/2001, da PEC 582/2002, da PEC 64/2003, da PEC 179/2003, da PEC 272/2004, da PEC 302/2004, da PEC 345/2004, da PEC 489/2005, da PEC 48/2007, da PEC 73/2007, da PEC 85/2007, da PEC 87/2007, da PEC 125/2007, da PEC 399/2009, da PEC 57/2011, da PEC 223/2012, da PEC 228/2012, da PEC 279/2013, da PEC 332/2013, da PEC 382/2014, da PEC 273/2013 e da PEC 438/2014, apensadas, e pela inadmissibilidade da PEC 349/2013, apensada. Recuperado de http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1316041&filename=Parecer-CCJC-31-03-2015
- Pélissier, D. (2016). *Initiation à la lexicométrie: Approche pédagogique à partir de l'étude d'un corpus avec le logiciel Iramuteq*. Recuperado de https://f.hypotheses.org/wp-content/blogs.dir/2671/files/2016/04/TD_lexico_Dut_Info_S2_mai2016_v2.pdf
- Polli, G. M., & Camargo, B. V. (2015). Social Representations of the Environment in Press Media. *Paidéia* (Ribeirão Preto), 25(61), 261–269.
- Proposta de Emenda à Constituição n. 171, de 1993*. Altera a redação o artigo 228 da Constituição Federal: imputabilidade penal do maior de dezesseis anos. Recuperado de <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD27OUT1993.pdf#page=10>
- Proposta de Emenda à Constituição n. 179, de 2003*. Dá nova redação ao art. 228 da Constituição Federal. Recuperado de http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=170190&filename=PEC+179/2003
- Proposta de Emenda à Constituição n. 20, de 1999*. Altera o artigo 228 da Constituição Federal, reduzindo para 16 (dezesseis) anos a idade para imputabilidade penal. Recuperado de <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=38389&tp=1>
- Proposta de Emenda à Constituição n. 21, de 2013*. Altera o art. 228 da Constituição Federal com vistas à diminuição da maioria penal. Recuperado de <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=126887&tp=1>
- Proposta de Emenda à Constituição n. 223, de 2012*. Dispõe sobre alteração do artigo 228 da Constituição Federal, propondo a redução da maioria penal. Recuperado de http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1042328&filename=PEC+223/2012
- Proposta de Emenda à Constituição n. 228, de 2012*. Altera o art. 228 da Constituição Federal, para reduzir a idade prevista para a imputabilidade penal, nas condições que estabelece. Recuperado de http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1049245&filename=Tramitacao-PEC+228/2012
- Proposta de Emenda à Constituição n. 242, de 2004*. Dá nova redação ao artigo 228 da Constituição Federal. Recuperado de http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=200366&filename=PEC+242/2004
- Proposta de Emenda à Constituição n. 26, de 2002*. Altera o art. 228 da Constituição Federal, para reduzir a idade prevista para a imputabilidade penal, nas condições que estabelece. Recuperado de <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=39046&tp=1>
- Proposta de Emenda à Constituição n. 26, de 2007*. Altera o art. 228 da Constituição Federal, para

- prever a imputabilidade do menor com mais de dezesseis anos de idade, na hipótese que especifica, com redução de pena. Recuperado de <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/9636.pdf>
- Proposta de Emenda à Constituição n. 260, de 2000.* Altera o art. 228, da Constituição Federal, estabelecendo a maioria aos dezessete anos. Recuperado de <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD22JUN2000.pdf#page=71>
- Proposta de Emenda à Constituição n. 272, de 2004.* Dá nova redação ao artigo 228 da Constituição Federal. Recuperado de http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=217271&filename=PEC+272/2004
- Proposta de Emenda à Constituição n. 273, de 2013.* Altera o art. 228 da Constituição da República, criando emancipação para fins penais. Recuperado de http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1095824&filename=PEC+273/2013
- Proposta de Emenda à Constituição n. 279, de 2013.* Dá nova redação ao art. 228 da Constituição Federal. Recuperado de http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1101128&filename=PEC+279/2013
- Proposta de Emenda à Constituição n. 3, de 2001.* Altera o art. 228 da Constituição Federal, reduzindo para dezesseis anos a idade para imputabilidade penal. Recuperado de <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=38192&tp=1>
- Proposta de Emenda à Constituição n. 301, de 1996.* Dá nova redação ao artigo 228 da Constituição Federal. Recuperado de <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD26JAN1996.pdf#page=8>
- Proposta de Emenda à Constituição n. 302, de 2004.* Dá nova redação ao art. 228, da Constituição Federal, tornando relativa a imputabilidade penal dos dezesseis aos dezoito anos. Recuperado de http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=233278&filename=PEC+302/2004
- Proposta de Emenda à Constituição n. 33, de 2012.* Altera a redação dos arts. 129 e 228 da Constituição Federal, acrescentando um parágrafo único para prever a possibilidade de desconsideração da inimputabilidade penal de maiores de dezesseis anos e menores de dezoito anos por lei complementar. Recuperado de <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=111068&tp=1>
- Proposta de Emenda à Constituição n. 332, de 2013.* Dá nova redação ao art. 228 da Constituição Federal. Recuperado de http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1166273&filename=PEC+332/2013
- Proposta de Emenda à Constituição n. 345, de 2004.* Dá nova redação ao art. 228 da Constituição Federal. Recuperado de http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=256394&filename=PEC+345/2004
- Proposta de Emenda à Constituição n. 349, de 2013.* Dá nova redação ao art. 5º da Constituição Federal. Recuperado de http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1176028&filename=PEC+349/2013
- Proposta de Emenda à Constituição n. 37, de 1995.* Altera o artigo 228 da Constituição Federal. Recuperado de <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD11ABR1995.pdf#page=51>
- Proposta de Emenda à Constituição n. 377, de 2001.* Altera o artigo 228 da Constituição Federal. Recuperado de <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23JUN2001.pdf#page=21>
- Proposta de Emenda à Constituição n. 382, de 2014.* Dá nova redação ao art. 228 da Constituição Federal. Recuperado de http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9F42B0D77D04E69012DB622C658C2999.proposicoesWeb1?codteor=1230092&filename=Tramitacao-PEC+382/2014
- Proposta de Emenda à Constituição n. 386, de 1996.* Modifica o artigo 228 da Constituição Federal. Recuperado de <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD02JUL1996.pdf#page=39>
- Proposta de Emenda à Constituição n. 399, de 2009.* Dá nova redação ao art. 228 da Constituição Federal, tornando relativa a imputabilidade penal dos 14 aos 18 anos para crimes praticados com violência ou grave ameaça à integridade das pessoas. Recuperado de http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=683731&filename=PEC+399/2009
- Proposta de Emenda à Constituição n. 438, de 2014.* Altera o artigo 228 da Constituição Federal, que

- dispõe sobre a inimputabilidade penal. Recuperado de http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1290470&filename=Tramitacao-PEC+438/2014
- Proposta de Emenda à Constituição n. 48, de 2007.* Altera o artigo 228 da Constituição Federal. Recuperado de http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=453192&filename=PEC+48/2007
- Proposta de Emenda à Constituição n. 48, de 2013.* Dá nova redação ao art. 228 da Constituição Federal. Recuperado de <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=136868&tp=1>
- Proposta de Emenda à Constituição n. 489, de 2005.* Dá nova redação ao art. 228 da Constituição Federal. Recuperado de http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=362819&filename=PEC+489/2005
- Proposta de Emenda à Constituição n. 531, de 1997.* Altera a redação do art. 228, da Constituição Federal. Recuperado de <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD07OUT1997.pdf#page=94>
- Proposta de Emenda à Constituição n. 57, de 2011.* Altera o art. 228 da Constituição Federal. Recuperado de http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=899881&filename=PEC+57/2011
- Proposta de Emenda à Constituição n. 582, de 2002.* Dá nova redação ao art. 228 da Constituição Federal. Recuperado de <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=99580>
- Proposta de Emenda à Constituição n. 633, de 1999.* Altera o artigo 228 da Constituição Federal e dá outras providências. Recuperado de <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD30JAN1999.pdf#page=208>
- Proposta de Emenda à Constituição n. 64, de 2003.* Acrescenta parágrafo único, ao artigo 228, da Constituição da República Federativa do Brasil. Recuperado de http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=134585&filename=PEC+64/2003
- Proposta de Emenda à Constituição n. 73, de 2007.* Dá nova redação ao artigo 228 da Constituição Federal. Recuperado de http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=465215&filename=PEC+73/2007
- Proposta de Emenda à Constituição n. 74, de 2011.* Acrescenta parágrafo único ao art. 228 da Constituição Federal para estabelecer que, nos casos de crimes de homicídio doloso e roubo seguido de morte, tentados ou consumados, são penalmente inimputáveis os menores de quinze anos. Recuperado de <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=94383&tp=1>
- Proposta de Emenda à Constituição n. 83, de 2011.* Estabelece a maioria civil e penal aos dezesseis anos, tornando obrigatório o exercício do voto nesta idade. Recuperado de <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=95505&tp=1>
- Proposta de Emenda à Constituição n. 85, de 2007.* Altera o art. 228 da Constituição Federal. Recuperado de http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=467268&filename=PEC+85/2007
- Proposta de Emenda à Constituição n. 87, de 2007.* Considera penalmente imputáveis os menores de dezoito anos nos casos que especifica. Recuperado de http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=468602&filename=PEC+87/2007
- Proposta de Emenda à Constituição n. 9, de 2004.* Acrescenta parágrafo ao art. 228 da Constituição Federal, para determinar a imputabilidade penal quando o menor apresentar idade psicológica igual ou superior a dezoito anos. Recuperado de <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=38193&tp=1>
- Proposta de Emenda à Constituição n. 90, de 2003.* Inclui parágrafo único no art. 228, da Constituição Federal, para considerar penalmente imputáveis os maiores de treze anos que tenham praticado crimes definidos como hediondos. Recuperado de <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=39048&tp=1>
- Proposta de Emenda à Constituição n. 91, de 1995.* Altera o artigo 228 da Constituição Federal. Recuperado de <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD15JUN1995.pdf#page=56>
- Ratinaud, P. (2009). *IRAMUTEQ*: Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires (Versão 0.7 alpha 2) [Programa de computador]. Recuperado de <http://www.iramuteq.org>

- Real, F. G. V. C.; & Conceição, M. I. G. (2013). Representações sociais de parlamentares brasileiros sobre a redução da maioria penal. *Psicologia Ciência e Profissão*, 33(3), 656–671.
- Rodrigues, G. (2013, 11 de abril). Depois de matar estudante de 19 anos, menor se entrega à Justiça. *Folha VP Online*. São Paulo. Recuperado de http://www.folhavp.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1344:depois-de-matar-estudante-de-19-anos-menor-se-entrega-a-justica&catid=45:casos-de-policia&Itemid=124
- Secretaria Geral da Presidência da República, & Secretaria Nacional de Juventude. (2015). *Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil*. (Série Juventude Viva). Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de http://www.pnud.org.br/arquivos/encarceramento_WEB.pdf
- Seghatti, C. (2013, 2 de setembro). Menor suspeito de matar jovem em escola confessa crime, diz polícia. *G1*. Paraná. Recuperado de <http://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2013/09/menor-suspeito-de-matar-jovem-em-escola-confessa-crime-diz-policia.html>
- Silva, E. R. A. da; & Oliveira, R. M. de. (2015). O adolescente em conflito com a lei e o debate sobre a redução da maioria penal: esclarecimentos necessários (Nota Técnica No. 20). Brasília, DF: *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Recuperado de http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/notatecnica_maioridade_penal
- Silva, J. A. de (2005). Do poder legislativo. *Em Curso de Direito Constitucional Positivo* (pp. 509-541). (25a ed.). São Paulo, SP: Malheiros Editores Ltda.
- Waiselfisz, J. J. (2014). *Os jovens do Brasil: mapa da violência 2014*. (Série Juventude Viva). Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014_JovensBrasil.pdf

Data de submissão/Submission date: 14.01.2017.

Data de aceitação para publicação/Acceptance date:
24.05.2018.

APÊNDICE A

Categorização Final das Justificativas das Propostas de Emenda à Constituição

Catego- riaa	Propostas de Emenda à Constituição															
	Apresentadas pela Câmara dos Deputados															
	1993	1995		1996		1997	1999	2000	2001	2002	2003		2004			
	171	37	91	301	386	531	633	260	377	582	64	179	242	272	302	345
1.1.1	X	X			X					X		X				
1.1.2						X		X		X				X		
1.2.1.1	X				X	X	X	X				X	X			
1.2.1.2	X		X	X	X	X		X				X	X		X	X
1.2.1.3.1	X		X		X	X		X				X	X	X		X
1.2.1.3.2	X		X		X	X						X				X
1.2.1.4					X											
1.2.2	X		X				X		X		X	X	X			
2.1	X		X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2.2	X		X	X	X				X	X	X					

Catego- riaa	Propostas de Emenda à Constituição															
	Apresentadas pela Câmara dos Deputados															
	2005	2007					2009	2011	2012		2013			2014		
	489	48	73	85	87	125	399	57	223	228	273	279	332	382	438	
1.1.1		X		X					X	X	X					
1.1.2	X	X		X					X		X			X	X	
1.2.1.1	X		X	X		X		X		X	X	X	X		X	
1.2.1.2	X	X		X			X	X		X	X	X	X		X	
1.2.1.3.1	X		X	X						X		X			X	
1.2.1.3.2				X	X			X		X	X	X			X	
1.2.1.4						X										
1.2.2							X			X	X	X	X			
2.1	X	X		X	X		X		X	X	X	X	X		X	
2.2	X	X		X	X		X						X		X	

Categorias	Propostas de Emenda à Constituição												
	Apresentadas pelo Senado Federal												
	1999	2001	2002	2003	2004	2007	2011		2012	2013		2015	
	20	3	26	90	9	26	74	83	33	21	48	15	
1.1.1								X					
1.1.2							X			X			

1.2.1.1	X	X	X		X	X	X			X	X	
1.2.1.2	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	
1.2.1.3.1			X	X	X			X	X	X		
1.2.1.3.2								X	X	X	X	
1.2.1.4									X			
1.2.2		X			X		X		X			
2.1		X	X	X	X		X		X	X	X	X
2.2									X			

Nota. Células vazias indicam a ausência da categoria na Proposta de Emenda à Constituição. A numeração das categorias correspondem àquelas apresentadas no Sistema de Categorização (ver Anexo B).

APÊNDICE B

Sistema de Categorização Entregue aos Juízes Aferidores de Concordância

Caro juiz,

Obrigada pela colaboração! Por favor, leia as instruções a seguir e faça o que se pede.

Instrução: Leia as justificativas das três Propostas de Emenda à Constituição (PECs) que você recebeu e marque com um “X” qual(ais) da(s) categoria(s) descritas no sistema de categorização abaixo está(ão) presente(s) em cada uma das PECs. Você receberá uma tabela contendo as numerações correspondentes a cada categoria. As numerações que não estiverem presentes na tabela não são consideradas categorias. São categorias as subdivisões mínimas de cada premissa ou meta do sistema de categorização. Pedimos a gentileza de realizar este trabalho individualmente, sem consultar qualquer outra pessoa ou qualquer material adicional.

SISTEMA DE CATEGORIZAÇÃO

1. Premissas

1.1. Premissas de repertório

- 1.1.1. Se o jovem menor de 18 anos já é considerado, pelo ordenamento jurídico atual, como responsável por algumas atitudes, também deve ser considerado responsável criminalmente pelos delitos praticados, isto é, há uma incongruência na legislação vigente
- 1.1.2. Descrição da categoria: As justificativas incluídas nesta categoria devem defender que o jovem menor de 18 anos, que é, atualmente, considerado pelo ordenamento jurídico em vigor como responsável por ações como votar, casar-se, com autorização dos pais, e exercer atividade empresarial, se emancipado, deve também ser responsabilizado penalmente pelos ilícitos praticados. Argumentos como *“Reconhecer que a maioria penal é alcançada antes dos 18 anos é conferir ao jovem o direito de exercer sua plena cidadania”*, ou que *“o jovem, que já é sujeito de muitos direitos, por exemplo, voto e casamento, deve também ser sujeito de deveres”* devem também ser incluídos nesta categoria.
- 1.1.3. A idade de 18 anos não é critério universalmente aceito para considerar o jovem como inim-

putável (Direito Comparado), assim, não há razões para adotar tal critério arbitrário no Brasil

- 1.1.4. Descrição da categoria: As justificativas abrangidas por esta categorias devem argumentar que a maioria penal diverge em diferentes países, isto é, não há uma universalidade no entendimento sobre a partir de qual idade o jovem deve ser responsabilizado penalmente por seus atos. O Brasil, entretanto, está entre os países que adota a idade mais elevada para a maioria penal.

1.2. Premissas comportamentais

- 1.2.1. Determinadas condições, sejam elas presumidas ou aferidas, devem ser consideradas para decidir se uma pessoa é ou não capaz de entender o caráter ilícito de um fato e determinar-se de acordo com esse entendimento. São algumas dessas condições:

1.2.1.1. Desenvolvimento mental completo

Descrição da categoria: As justificativas aqui incluídas podem ou não entender a idade como um dos critérios necessários à capacidade de entender o caráter ilícito de um fato e de determinar-se segundo esse entendimento, entretanto, devem, obrigatoriamente, considerar o desenvolvimento mental como condição necessária à posse de tais capacidades. Os argumentos ora incluídos podem estabelecer que a imputabilidade deve estar condicionada à aferição do desenvolvimento mental ou presumir que menores de 18 anos já teriam alcançado um desenvolvimento mental completo. Devem ser considerados termos equivalentes a desenvolvimento mental as seguintes expressões: desenvolvimento psicológico ou psíquico, condições psicológicas, capacidade psicológica, idade psicológica, critério subjetivopsicológico, critério psicossocial, maturidade, maturidade mental, amadurecimento intelectual e desenvolvimento da pessoa.

1.2.1.2. Consciência de ilicitude

Descrição da categoria: Os argumentos aqui reunidos devem entender que a consciência ou a potencial consciência de ilicitude deve ser critério necessário à imputabilidade. Esta consciência tanto pode ser presumida, como sujeita a comprovação. No primeiro caso, deve-se argumentar que, mediante comprovação de consciência ou potencial consciência de ilicitude, o menor de 18 anos deve ser considerado imputável. No segundo, deve-se defender que o menor de 18 anos já goza de consciência ou potencial consciência de ilicitude. Devem ser considerados equivalentes a consciência os termos discernimento e entendimento. As expressões “ter consciência das consequências dos atos” e “ter capacidade de perceber a natureza criminosa do comportamento” devem ser consideradas equivalentes a “ter consciência de ilicitude”. A caracterização do jovem como consciencioso não deve ser considerada como equivalente a caracterizá-lo como consciente da ilicitude do fato.

1.2.1.3. Inserção na realidade atual

Descrição genérica: Os argumentos das duas próximas categorias devem defender que a realidade atual fornece aos jovens de hoje condições de amadurecimento diferentes daquelas oferecidas em períodos anteriores, o que faz com que, antes dos 18 anos, já tenham

condições de entender o caráter ilícito de um fato e de determinar-se segundo esse entendimento. Devem ser também incluídos nesta categoria argumentos que comparem adolescentes que vivem em grandes centros, presumidamente mais modernos, com aqueles que vivem em locais mais afastados das grandes cidades. Neste grupamento de argumentações, são citadas diversas variáveis que compõem o contexto atual no qual se insere o jovem contemporâneo. Os argumentos devem ser agrupados de acordo com as variáveis por eles citadas.

1.2.1.3.1. Acesso a informação

Descrição da categoria: Devem-se considerar nesta categoria as justificativas que defendem ser o acesso a informação maior nos dias atuais que em tempos atrás. Devem ser entendidos também como melhoria no acesso a informação relatos de progresso ou evolução dos meios de comunicação. O termo conhecimento deve ser considerado equivalente a informação. A justificativa que defendeu que o acesso a aparelhos de televisão propiciava a transmissão de exemplos negativos aos jovens também deve ser incluída nesta categoria.

1.2.1.3.2. Contexto socioeconômico e cultural

Descrição da categoria: As justificativas aqui incluídas devem considerar o atual contexto socioeconômico e cultural como condição que propicia o amadurecimento precoce dos jovens. Devem ser entendidas como se referindo às variáveis do contexto socioeconômico e cultural as seguintes expressões: evolução social; evolução dos fatos sociais; evolução dos tempos; diversidade de exemplos de vida, isto é, de modelos a serem seguidos nos dias atuais; emancipação e independência dos filhos cada vez mais prematura; maior acesso a serviços, públicos ou privados, como educação e cultura; universalização da educação; ingresso precoce na Universidade; progresso tecnológico; globalização; e urbanização.

1.2.1.4. Condições sociais

Descrição geral: As justificativas incluídas nesta categoria devem argumentar que as condições sociais do adolescente devem ser consideradas para decidir se ele é ou não capaz de entender a ilicitude de fatos e comportar-se de acordo com esse entendimento. Para que seja incluída nesta categoria, a justificativa não deve comparar o contexto atual com o de períodos anteriores, mas apenas alegar que as condições sociais do adolescente devem ser avaliadas para decidir sobre sua imputabilidade. Devem ser consideradas condições sociais as variáveis: condições sociais, socioeconômicas e culturais.

1.2.2. Punições mais severas reduzem a probabilidade de ocorrência do comportamento delinquente

Descrição da categoria: As justificativas aqui incluídas devem conter, de forma explícita, a premissa de que punições mais severas reduzem ou tendem a reduzir a probabilidade de ocorrência do comportamento delituoso. Devem também ser consideradas nesta categoria: a justificativa de que a atual consequência do comportamento delituoso do adolescente não impõe o devido temor; a consideração de que os jovens são, atualmente, impunes, ou de que

há, no contexto atual, uma sensação de impunidade; o argumento de que os jovens sabem ser suaves ou brandas as punições que recaem sobre eles em decorrência de delitos praticados e a defesa de que se deve imprimir maior rigor no julgamento de transgressões praticadas por jovens.

2. Metas

2.1. Reduzir o número de delitos praticados

Descrição da categoria: Devem ser alocadas nesta categoria, as justificativas que visam, por meio da modificação na legislação, reduzir o número de infrações praticadas por menores de 18 anos, reduzir a violência, reduzir a reincidência, combater a criminalidade, reduzir a formação de quadrilhas e combater o crime organizado. Devem também ser incluídas nesta categoria as justificativas que citam o aumento na criminalidade e a necessidade de proteger a população contra a violência como argumentos para que as propostas de emenda à constituição sejam aprovadas. Justificativas que alegam que a lei em vigor incentiva a prática de atos infracionais, ou que a redução da maioridade penal pode funcionar como medida avaliativa para verificar se haveria ou não redução da criminalidade devem também ser incluídas nesta categoria.

2.2. Reduzir o número de menores de dezoito anos aliciados por maiores

Descrição da categoria: As justificativas abarcadas por esta categoria devem conter o argumento de que a mudança na legislação inibiria o aliciamento de menores por maiores de 18 anos. Para que seja incluída nesta categoria, a justificativa deve citar este tipo de aliciamento como argumento para que a proposta de emenda à Constituição seja aprovada. Devem ser entendidos como equivalentes a aliciamento, os seguintes termos ou expressões: menor utilizado por maiores na prática criminosa; recrutamento de menores por quadrilhas; menores cooptáveis; uso da mão-de-obra jovem, sujeita às medidas socioeducativas e não às penas e sanções do código penal; incitamento de menores por maiores impu-táveis e menores patrocinados por maiores.

O IMPACTO DO ICMS VERDE NOS MUNICÍPIOS PRIORITÁRIOS DO ESTADO DO PARÁ¹ // *Lise Tupiassu², Jean-Raphaël Gros-Désormeaux³, Luiz Paulo de Sousa Leão Fadel⁴*

Palavras-chave

tributação ambiental / ICMS Verde / municípios prioritários / Estado do Pará

////////////////////////////////////

Sumário

- 1 **Introdução**
- 2 **Fundamentos teóricos e base constitucional do ICMS Verde**
- 3 **O ICMS Verde no Estado do Pará**
- 4 **Os Municípios Prioritários e o ICMS Verde**
- 5 **Análise dos repasses financeiros aos Municípios Prioritários do Estado do Pará**
- 6 **Conclusão**
- 7 **Referências**

Resumo

O ICMS Verde consiste no dimensionamento dos repasses financeiros decorrentes da repartição do produto da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), dos estados-membros aos municípios, segundo critérios ambientais. A recente implementação da política no Estado do Pará demanda verificar a adequação de seus resultados práticos aos pressupostos teóricos e finalidades declaradas. Para tanto, foi realizada análise dos impactos financeiros relativos aos municípios integrantes da Lista de Municípios Prioritários do Ministério do Meio Ambiente, grupo diretamente relacionado ao objetivo de controle e redução das taxas de desmatamento no Estado. Ao comparar os valores repassados a esses entes municipais desde a inserção do critério ambiental (2014-2016) e os que receberiam caso se mantivesse a divisão de receitas anterior, constatou-se que os municípios integrantes da lista saíram beneficiados com a nova forma de repartição, o que

1 O presente trabalho foi realizado com apoio da CAPES, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil, no âmbito do Programa Capes/Cofecub, bem como do Programa “Investissements d’avenir” da Agence nationale de la recherche française (Ceba, réf. ANR-10-LABX-25-01) e do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica da Universidade Federal do Pará.

2 Doutora e Mestre em Direito pela Université Toulouse 1 -Capitole. Mestre em Direito Tributário pela Universidade de Paris I, Panthéon-Sorbonne. Mestre em Instituições jurídico-políticas pela Universidade Federal do Pará. Professora da Universidade Federal do Pará e do Centro Universitário do Estado do Pará. Université des Antilles et de la Guyanne – UAG. Pesquisadora do Centre National des Recherches Scientifiques – CNRS e do Laboratoire Caribéen de Sciences Sociales – LC2S. Coordenadora da Rede de Pesquisas Junction Amazonian Biodiversity Units Research Networking Program – Jambu RNP e do Grupo de Pesquisas Biodiversidade, Sociedade e Território na Amazônia - BEST Amazônia.

3 Doutor em Geografia pela Université des Antilles et de la Guyanne – UAG. Pesquisador do Centre National des Recherches Scientifiques – CNRS e do Laboratoire Caribéen de Sciences Sociales – LC2S. Co-coordenador da Rede de Pesquisas Junction Amazonian Biodiversity Units Research Networking Program – Jambu RNP.

4 Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará. Ex-Bolsista PIBIC/CNPQ. Membro do Grupo de Pesquisas Biodiversidade, Sociedade e Território na Amazônia - BEST Amazônia.

contraria as diretrizes básicas de compensação e incentivo proporcionadas pelo ICMS Verde, bem como seu objetivo central de redução do desmatamento. As alterações na composição do critério ambiental realizadas em 2017 mantiveram esse tratamento benéfico, em meio à contínua degradação do ecossistema amazônico, o que demanda a reavaliação da política, de modo a aproximá-la dos objetivos estabelecidos em sua concepção, bem como conformá-la a partir de seus fundamentos teóricos.

THE IMPACT OF THE GREEN ICMS ON THE PRIORITY

MUNICIPALITIES OF THE STATE OF PARÁ // *Lise Tupiassu, Jean-Raphaël*

Gros-Désormaux, Luiz Paulo de Sousa Leão Fadel

Keywords

environmental taxation / Green ICMS / priority municipalities / State of Pará

////////////////////

Abstract

The Green ICMS consists on the dimensioning of the financial transfers derived from the partition of the product of the collection of goods and services tax (ICMS), from the member states to the municipalities, according to environmental criteria. The recent implementation of the policy in the State of Pará requires the verification of the adjustment of its practical results with its theoretical tenets and declared purposes. For this purpose, an analysis of the financial impacts on the municipalities included in the List of Priority Municipalities of the Ministry of the Environment, a group directly related with the objective of control and reduction of rates of deforestation in the State, was carried out. By comparing the transferred values to these municipalities since the insertion of environmental criteria (2014-2016) to those which would be received had the previous form of division remained, it was verified that they benefited by the new form of partition, contradicting its own guidelines of compensation and incentive, as well as its main objective of deforestation reduction. The changes on the composition of the environmental criteria introduced in 2017 reinforced this situation, as the degradation of the Amazonian ecosystem continues, demanding the policy's re-evaluation, in order to approximate it to the objectives established on its conception, as well as to conform it through its theoretical foundations.

1 Introdução

Decorre do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tal qual reconhecido por nossa ordem constitucional – notadamente, em razão de sua natureza pública e, por conseguinte, indisponível –, o dever fundamental de atuação estatal em sua concretização, mediante a implementação de políticas públicas. O poder público pode se utilizar de diversos instrumentos para a defesa e preservação do meio ambiente – dentre os quais, os de natureza econômica, tributária e financeira.

A obrigação de proteção e promoção do direito a um meio ambiente equilibrado é, ainda, compartilhada por todos os entes federativos, independentemente da esfera político-administrativa a qual pertençam – a proteção e preservação ambiental é de competência comum da União, estados-membros e municípios –, razão pela qual devem agir de forma cooperada nesse âmbito. Nesse contexto, destaca-se política pública que, inserida no desenho cooperativo do federalismo brasileiro, é exemplo do emprego de mecanismo de natureza financeira para a consecução de finalidades ambientais – qual seja, o ICMS Verde (também conhecido como ICMS Ecológico).

Em síntese, tal instituto consiste na modulação, por parte dos Estados-membros, dos critérios de distribuição da cota-parte da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) pertencente aos municípios, como instrumento de política pública ambiental, mediante a introdução de critérios de matiz ecológica de repartição de receitas.

Cada estado que implementa o ICMS Verde estabelece, em meio aos necessários debates políticos, ínsitos ao processo legislativo, os critérios de dimensionamento de repasses financeiros que melhor se adequem às particularidades naturais de sua região (Tupiassu, 2006, p. 173). No Estado do Pará, a recente incorporação dessa política apresentou características próprias, voltadas especificamente para a redução e controle do desmatamento (Oliveira & Tupiassu, 2014, p. 3), devido ao processo histórico de exploração econômica do espaço amazônico, razão pela qual é necessário realizar análise metódica dos resultados dessa experiência.

No presente trabalho, far-se-á exame da adequação dos impactos dessa política em relação a seus fundamentos teóricos e objetivos esperados, notadamente: promoção de justiça fiscal, a partir da redistribuição de receitas dos municípios produtores de externalidades negativas para os que demonstrem maiores preocupações com a preservação dos bens ambientais, geradores de externalidades positivas; e, ainda, de incentivo de condutas compatíveis com o objetivo de redução do desmatamento, a partir do fomento à participação dos entes municipais nessa tarefa.

O estudo se limitará ao exame dos repasses financeiros destinados aos municípios paraenses que integram a Lista de Municípios Prioritários do Ministério do Meio Ambiente (MMA), os quais, por possuírem altas taxas históricas de desmatamento, constituem grupo de análise especialmente ligado às finalidades de redução do desmatamento expressas pela norma de criação do ICMS Verde no Pará.

O tratamento a que esses municípios deveriam ser submetidos, à luz das finalidades e fundamentos da política, consideradas as especificidades do combate ao desmatamento no cenário amazônico, é tema que suscita relevantes considerações. Busca-se determinar qual foi o impacto financeiro decorrente da implementação do ICMS Verde no Estado do Pará em relação a esse grupo de municípios, para se compreender como essa política se manifestou no estado, em seus efeitos concretos.

Nesse ensejo, será necessária exposição, embora breve, dos fundamentos teóricos e base normativa do ICMS Verde. Em seguida, será realizado um relato do contexto da implementação da política no Estado do Pará, explicitando-se os instrumentos normativos que lhe deram forma, oportunidade em que serão expostos os critérios adotados na experiência paraense. Por fim, tratar-se-á dos municípios prioritários, analisando-se o impacto em seus repasses financeiros decorrente do ICMS Verde, a partir de comparação entre os valores que lhes foram efetivamente repassados desde a implementação da política e o montante que lhes seria repassado caso a forma de distribuição anterior fosse mantida.

2 Fundamentos teóricos e base constitucional do ICMS Verde

A necessidade de distribuição espacial do poder leva à formação de diversas formas de organização do Estado, com base na variação no grau de descentralização entre as esferas político-administrativas. Dentre os modelos existentes, em contraposição ao Estado Unitário,⁵ destaca-se a Federação, em que coexistem um poder central, a quem se atribui exclusivamente a soberania – a não sujeição do poder estatal a qualquer outro –, e entidades descentralizadas, dotadas de autonomia, a qual somente se desenvolve dentro dos limites traçados pela soberania.

Embora a formação de uma Federação exija a transferência, por parte das entidades descentralizadas, de parcela de poder em favor do poder central, conserva-se uma competência própria, essencial para a manutenção de sua autonomia, que deve ser compreendida em seus aspectos políticos, administrativos e financeiros. Observa-se ainda que as dimensões da autonomia dos entes descentralizados são indissociáveis. Não há como se conceber a autonomia político-administrativa sem os recursos financeiros necessários para sua concretização; por sua vez, não há propósito na previsão de formas próprias de obtenção de receita ao ente federativo, sem que se assegure a este uma esfera particular de competência. Assim, sob a perspectiva do federalismo fiscal – a dimensão financeira do federalismo –, para que os entes descentralizados possam exercer plenamente sua autonomia, de modo que cumpram suas funções atribuídas pelo texto constitucional, ofertando bens e prestando serviços públicos, são necessárias fontes de receita constitucionalmente previstas.⁶

5 “Se existe unidade de poder sobre o território, pessoas e bens, tem-se Estado Unitário. Se, ao contrário, o poder se reparte, se divide, no espaço territorial (divisão espacial de poderes), gerando uma multiplicidade de organizações governamentais, distribuídas regionalmente, encontramos-nos diante de uma forma de Estado composto, denominado Estado Federal ou Federação de Estados” (Silva, 2015, p. 100-101).

6 Demais disso, os bens e serviços públicos são prestados de forma mais eficiente por meio de uma estrutura administrativa descentralizada, em que melhor se considere a extensão espacial dos benefícios auferidos pela atividade estatal (Conti, 2001, p. 26) - por exemplo, os serviços de iluminação pública e de coleta de lixo são melhor providos pelas autoridades locais, em razão da limitação territorial de seus benefícios.

As fontes de arrecadação dos entes federativos podem ser próprias ou indiretas. A primeira hipótese corresponde ao mecanismo de repartição das fontes de receita, como ocorre com a discriminação constitucional da competência para a instituição de tributos entre os entes federativos. Por sua vez, tem-se uma fonte indireta com a repartição de recursos após a sua arrecadação, por meio de transferências intergovernamentais. Por exemplo, a previsão constitucional de repartição da arrecadação de um tributo instituído por um ente, em favor de outros entes da Federação (participação direta na arrecadação), ou a destinação de parcela da arrecadação de tributo para a formação de fundos, com posterior distribuição aos entes beneficiados, segundo critérios previamente definidos (participação indireta na arrecadação) (Conti, 2001, p. 36-38).

A forma com a qual a Constituição da República estrutura a Federação brasileira revela traços de federalismo dualista, ao fixar campos de atuação exclusiva dos entes de acordo com o nível de administração em que se encontram; toma-se como exemplo a discriminação constitucional – e portanto, rígida – de competências tributárias, excludentes da esfera de tributação de outros entes, quanto à instituição de impostos.

Contudo, é sua dimensão cooperativa que prepondera (Conti, 2001, p. 24), sobretudo no que refere às transferências governamentais, que assumem grande importância na efetivação da autonomia financeira dos entes e na promoção do equilíbrio federativo. Sobressai do texto constitucional uma exigência de solidariedade na atuação dos entes da Federação, os quais devem cooperar entre si para a consecução das finalidades constitucionalmente estabelecidas – cooperação que, em seu aspecto financeiro, manifesta-se por meio das transferências de receitas entre as unidades federativas.

As principais transferências intergovernamentais estão previstas nos artigos 157 a 159 da Constituição Federal e compreendem mecanismos de cooperação vertical, em que as transferências de receitas ocorrem entre entes federativos de graus diversos: da União para os Estados, da União para os municípios e dos Estados para os entes municipais.

A determinação constitucional de destinação de parcela do produto da arrecadação do ICMS para os mu-

nicípios é exemplo de transferência intergovernamental, com participação direta dos entes municipais nas receitas de tributo de competência estadual. Segundo o artigo 158, inciso IV, da Constituição Federal (1988), 25% dos valores arrecadados a título de ICMS deve ser repassado aos entes municipais, de acordo com os seguintes critérios: três quartos, no mínimo, devem ser distribuídos na proporção do valor adicionado fiscal das operações realizadas pelos entes municipais; e até um quarto, de acordo com o que dispuser a lei estadual. O valor adicionado fiscal consiste, em síntese, na diferença entre as notas fiscais de compra e as notas fiscais de venda do município⁷, o que, a grosso modo, corresponde à capacidade de contribuição do ente municipal para a arrecadação de ICMS.

Desse modo, ao eleger o valor adicionado fiscal, indicador de natureza contábil, como o critério principal de distribuição de receitas, o texto constitucional privilegiou os municípios mais populosos e mais desenvolvidos economicamente, que possuem maior capacidade de geração de receitas a partir da arrecadação do ICMS, decorrente da incidência desse imposto sobre as operações de circulação de mercadorias e serviços em suas respectivas bases territoriais (Tupiassu, 2006, p. 190-191). É forma de retribuição das receitas obtidas pelos Estados-membros a partir da tributação de atividades produtivas desenvolvidas no município, hipótese de aplicação de princípio de justiça comutativa.

A discriminação do repasse das receitas do ICMS aos municípios segundo o critério do valor adicionado fiscal encontra-se em descompasso com a ampla proteção constitucional conferida ao meio ambiente. Os municípios que mais se beneficiam com a divisão segundo esse critério são aqueles que possuem maiores

condições de desenvolver atividades economicamente produtivas, as quais, em regra, resultam em externalidades negativas. Por outro lado, os municípios que arcam com a responsabilidade de preservar o bem natural, produzindo externalidades positivas, das quais todos se beneficiam, têm restrições à sua capacidade de desenvolvimento econômico – por exemplo, restrição de uso de parcela de seu solo, decorrente da instituição de Unidade de Conservação – e, consequentemente, recebem menores repasses financeiros dos Estados-membros (Scaff & Tupiassu, 2005, p. 734).

Note-se que as externalidades são influências, positivas ou negativas, exercidas por agentes econômicos em outros agentes, sem que seus efeitos sejam objeto de avaliação ou compensação pelo mercado (Pigou, 1929; Marshall, 1920; Tupiassu, 2010, p. 114). Por exemplo, o despejo de rejeitos industriais em um curso de água acarreta graves custos ambientais e sociais – como a destruição do ecossistema aquático, inviabilização de atividades econômicas tradicionais da região e prejuízo à saúde da população ribeirinha –, que não são computados naturalmente no processo produtivo, sem que haja qualquer compensação automática por parte do agente poluidor.

Daí surge a necessidade de intervenção estatal para corrigir falhas de mercado (Lévêque, 1999), de modo a evitar que os lucros individuais decorrentes de atividades nocivas ao meio ambiente sejam auferidos a partir da socialização dos prejuízos. Tal ingerência pode se operar por meio da internalização das externalidades negativas por quem as emite, em aplicação do princípio do poluidor-pagador, ou da observância de seu corolário, o princípio do protetor-recebedor, para compensar financeiramente os agentes que produzam externalidades positivas em razão dos benefícios coletivos de sua conduta.

Não houve qualquer intenção por parte do legislador constitucional, ao fixar o valor adicionado fiscal como critério majoritário de repartição das receitas da arrecadação do ICMS, em incorporar qualquer dessas pre-ocupações. Contudo, há permissivo que abre a possibilidade de fixação de critérios alternativos – qual seja, a previsão de distribuição de 25% da cota-parte da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios segundo critérios estabelecidos pela legislação estadual.

7 A Lei Complementar n. 63, em seu artigo 3º, parágrafo 1º, assim define Valor Adicionado: “O valor adicionado corresponderá, para cada município, ao valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil” (Lei Complementar n. 63, 1999). Cumpre ressaltar que no cálculo do valor adicionado fiscal são computadas operações que constituam o fator gerador do imposto, ainda que o crédito tributário seja diferido, reduzido ou excluído em virtude de isenção ou outros benefícios, incentivos ou favores fiscais. Além disso, as imunidades previstas nas alíneas “a” e “b” do inciso X do § 2º do art. 155, e a alínea “d” do inciso VI do art. 150, da Constituição, não interferem no cômputo desse indicador.

Ante a oportunidade aberta pelo texto constitucional, diversos Estados-membros passaram a adotar critérios ecológicos de repartição de receitas entre os entes municipais, implementando política pública ambiental que se convencionou denominar ICMS⁸ Ecológico ou Verde. Em um primeiro momento, com a experiência inicial do Estado do Paraná,⁹ o surgimento da política decorreu das demandas de municípios que possuíam Mananciais Hídricos e Unidades de Conservação, como forma de compensá-los pelas restrições econômicas decorrentes da afetação de parcela de seu território à preservação ambiental. Contudo, passou-se com o tempo a reconhecer importante viés incentivador da política, com a adoção de critérios diversos, afetos tanto à seara ambiental quanto à social (Oliveira, 2014, p. 80).

Vislumbra-se, dessa forma, duas dimensões principais de atuação do ICMS Verde: compensatória e incentivadora. Trata-se de forte instrumento econômico extrafiscal para a concretização da finalidade constitucional de preservação ambiental, promovendo justiça fiscal e influenciando as condutas dos entes municipais, que naturalmente buscam obter aumentos de receita, ao se adequar aos critérios legais. É forma de intervenção positiva do Estado, como fator de regulação não-coercitiva, que se assemelha a um incentivo fiscal intergovernamental (Tupiassu, 2006, p. 195).

3 O ICMS Verde no estado do Pará

A Constituição do Estado do Pará (1989) prevê expressamente, desde sua promulgação, em seu art. 225, tratamento especial aos municípios que tenham parte de seus territórios afetados a unidades de conservação, quanto aos créditos das parcelas de receita oriunda da arrecadação do ICMS. Contudo, esse dispositivo constitucional, bastante inovador à época – quando sequer havia ocorrido a pioneira implementação do ICMS Verde no Estado do Paraná –,

8 Embora a denominação utilizada faça referência à espécie de imposto, trata-se, a rigor, de um instrumento de natureza predominantemente financeira - e não tributária -, por operar em momento posterior ao da arrecadação de receitas pelo ente estatal.

9 A implementação da política se deu no ano de 1991, a partir da Lei Estadual nº 9.491, da Lei Complementar nº 59 e do Decreto Estadual nº 974/91.

manteve-se inaplicável por 23 anos, devido à falta de regulamentação legal decorrente da inércia do legislador estadual.

Embora alguns projetos de lei tenham sido apresentados anteriormente, somente se percebeu vontade política de regulamentá-lo em 2009, a partir da inclusão, pelo Poder Executivo estadual, da elaboração, aprovação e implementação do ICMS Ecológico no Estado como ação prioritária no Plano de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento do Estado do Pará (PPCAD-PA)¹⁰ (Tupiassu & Haber, 2014, p. 299).

Finalmente, após apresentação de projeto de lei pelo Governador do Estado, foi aprovada a Lei Estadual n. 7.638, de 12 de julho de 2012, que alterou os critérios de distribuição das receitas do ICMS pertencentes aos municípios, constantes da Lei Estadual n. 5.645/91. A inclusão do critério ecológico se deu com a diminuição, gradual, anual e sucessiva, de parcela da divisão de receitas realizada sob o critério igualitário – que anteriormente compunha 15% do total do valor repassado. De acordo com o anexo único da lei, os critérios de repartição se estabilizaram em 2015, nos seguintes patamares: 75% do valor total do repasse de modo proporcional ao valor adicionado fiscal; 5% de acordo com a proporção da população municipal; 5% na proporção da área municipal; 7% segundo o critério igualitário; e 8% conforme o critério ambiental (Lei Estadual n. 7.638, 2012).

Como já ressaltado, a finalidade principal da política é reduzir e controlar o desmatamento nos municípios paraenses; em vista disso, não se seguiu a tendência dos demais estados brasileiros, de incluir critérios com aspectos socioambientais¹¹ (Oliveira & Tupiassu,

10 A instituição do PPCAD-PA se deu após a intensificação das ações de fiscalização e controle por parte do governo federal, devido ao recrudescimento das taxas de desmatamento na região amazônica nos primeiros anos da década de 2000, levando ao lançamento do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM) pela União.

11 São exemplos de critérios adotados em outras unidades da federação: criação de Unidades de Conservação, controles de queimadas, Mananciais de Abastecimento, Política municipal de meio ambiente (critérios exclusivamente ambientais); gastos com saúde; avaliação dos alunos por programa de avaliação da aprendizagem; taxa de cobertura vacinal (critérios socioambientais) (Oliveira, 2014, p. 81).

2014, p. 286-287). Em um primeiro momento, anterior à regulamentação da lei instituidora, o critério ecológico adotado era composto por dois fatores, fixados pelo artigo 2º da referida norma: a existência, no território do município, de unidades de conservação e outras áreas protegidas;¹² e sua participação na implementação e na gestão de tais áreas (Oliveira & Tupiassu, 2014, p. 288).

Além disso, a Lei Estadual n. 7.638/2012 estabeleceu, em seu artigo 3º, uma condição formal para o gozo do tratamento especial a que se refere o constituinte estadual: a manutenção de Sistema Municipal do Meio Ambiente próprio, de natureza participativa, estruturado em conformidade com certos requisitos.¹³ Nesse ponto, percebe-se a clara intenção do legislador estadual de incentivar a implementação de uma gestão ambiental local bastante avançada, com uma estrutura completa e qualitativamente satisfatória (Oliveira & Tupiassu, 2014, p. 287). A condição encontra ressonância nos requisitos previstos pela Lei Complementar n. 140/2011 para o exercício pleno pelos municípios de sua competência administrativa em matéria ambiental, constitucionalmente atribuída.

A regulamentação inicial da lei instituidora se deu a partir do Decreto n. 775/2013, o qual incluiu dois novos indicadores de natureza ambiental para determinação do critério ecológico, quais sejam a cobertura vegetal e redução de desmatamento e a inserção do

12 Conforme o parágrafo único do artigo 2º da Lei Estadual n. 7.638 (2012), consideram-se unidades de conservação as Unidades de Proteção Integral e as Unidades de Uso Sustentável, previstas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, bem como as demais áreas protegidas integrantes do Sistema Estadual de Biodiversidade e Áreas Protegidas, tais como as estradas cênicas, os rios cênicos, as reservas de recursos naturais, as áreas de populações tradicionais, as áreas e terras indígenas, e as áreas de preservação permanente e de reserva legal, conforme dispuser o regulamento.

13 De acordo com o dispositivo, o Sistema Municipal deve ser composto, no mínimo, por: a) Conselho Municipal do Meio Ambiente, de caráter deliberativo e composição socialmente paritária; b) Fundo Municipal do Meio Ambiente; c) órgão público administrativo executor da Política Municipal do Meio Ambiente, dotado de recursos humanos, materiais e financeiros adequados e suficientes para exercer suas funções, em especial, a implantação do processo de planejamento e o Plano Municipal do Meio Ambiente, visando consolidar a Agenda 21 Local; d) demais instrumentos de política pública e participativa necessários à plena execução da Política Municipal do Meio Ambiente (Lei Estadual n. 7.638, 2012).

território do município no Cadastro Ambiental Rural (CAR). Desse modo, a repartição passou a se orientar da seguinte forma: I) 25%, conforme a porcentagem do território municipal ocupado por Áreas Protegidas e de uso especial; II) 25%, ante a existência de um estoque mínimo de cobertura vegetal e a redução do desmatamento nos Municípios; III) 50%, considerando a porcentagem da área cadastrável do Município inserida no CAR (Decreto n. 775, 2013).

Contudo, a partir do ano de 2017, passou-se a utilizar nova metodologia de dimensionamento dos valores da cota-parte pertencente aos municípios, estabelecida por meio da Portaria Semas/PA de nº 1.272 de 21 de julho de 2016, seguida do Decreto 1.696, de 07 de fevereiro de 2017. Desde então, o valor do repasse é calculado a partir de quatro fatores, de pesos distintos e variáveis anualmente,¹⁴ com a justificativa de existir a necessidade de se incluir uma abordagem qualitativa e inclusiva e de oportunizar novas dimensões para a agenda do ICMS Verde (Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade [Semas], 2016).

4 Os municípios prioritários e o ICMS Verde

O recrudescimento das taxas de desmatamento na região amazônica nos primeiros anos da década passada levou o Governo Federal a constituir o Grupo Permanente de Trabalho Interministerial (GPTI), composto por diversos ministérios e coordenado pela Casa Civil. Dessa iniciativa, surgiu o Plano de Ação de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAM), lançado em 2004, tendo por objetivo a redução contínua e consistente do desma-

14 Conforme a última atualização, realizada pela Portaria Semas/PA n. 1.310/17, os fatores e pesos são os seguintes: Fator 1, denominado de Regularização Ambiental, composto pelos indicadores CAR, Área de Preservação Permanente (APP), Reserva Legal (RL) e a Área Degradada (AD), de peso de 44,565%; Fator 2, denominado de Gestão Territorial, composto pelos indicadores Áreas Protegidas de Uso Restrito, Áreas Protegidas de Uso Sustentável, Desflorestamento e Desflorestamento em Áreas Protegidas, com peso de 29,871%; Fator 3, denominado de Estoque Florestal, formado por um único indicador (Remanescente Florestal), apresentando um peso de 14,223%; Fator 4, denominado de Fortalecimento da Gestão Ambiental Municipal, também composto por um único indicador (Capacidade de Exercício da Gestão Ambiental), com peso de 11,341% (Portaria Semas/PA, 2017).

tamento e a criação de condições para se estabelecer um modelo de desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal (Ministério do Meio Ambiente [MMA], 2016a). Encontra-se estruturado em três eixos temáticos: a) Ordenamento Fundiário e Territorial; b) Monitoramento e Controle Ambiental; e c) Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis.

Em sua primeira fase (2003-2007), houve a criação de cerca de 480 mil km² de unidades de conservação, bem como avanços significativos na área de comando e controle, com aumento da fiscalização de campo, prisão de autoridades e produtores envolvidos com o desmatamento ilegal e o lançamento dos sistemas de monitoramento Deter e SAD. A partir dessas medidas, houve redução do incremento do desmatamento, de 19,6 mil km² (média de 1996-2005) para 12,6 mil km² (média de agosto 2005 – julho 2008) (Whately, 2013, p. 18).

Contudo, a diminuição mais drástica do desmatamento amazônico se deu a partir do início de 2008, com a implementação da segunda fase do plano; em especial, em decorrência de ações afetas ao eixo Monitoramento e Controle (Whately, 2013, p. 18). Dentre as medidas adotadas,¹⁵ sobressai a edição do Decreto n. 6.321, de 21 de dezembro de 2007, que instituiu lista de municípios considerados prioritários para ações de controle. O objetivo foi municipalizar o combate ao desmatamento, focalizando os esforços do governo federal nos municípios em processo de desflorestamento mais intenso.

Os territórios dos municípios integrantes da lista são submetidos a medidas de integração e aperfeiçoamento das ações de monitoramento e controle de órgãos federais, de ordenamento fundiário e territorial e de incentivo a atividades econômicas ambientalmente sustentáveis (MMA, 2016b), bem como a restri-

15 Além da instituição de Lista de Municípios Prioritários, destaca-se a restrição ao crédito rural, a partir da Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 3.545/2008, com a exigência de regularidade ambiental e fundiária para a concessão de financiamento; a responsabilização da cadeia produtiva da carne, com a regulamentação da Lei de Crimes Ambientais e celebração de Termo de Ajuste de Conduta entre o Ministério Público e grandes frigoríficos; publicação pelo Ibama de áreas embargadas em decorrência do desmatamento; fortalecimento de ações de fiscalização, com o lançamento de operações como a Arco Verde e Boi Pirata, envolvendo diversos órgãos (Whately, 2013, p. 18-19).

ções administrativas e econômicas significativas.¹⁶ Os resultados da política foram substanciais: estima-se que tenha sido evitado o desmatamento de 11.359 Km², de 2008 a 2011, área equivalente à do estado de Sergipe, sobretudo em razão do aumento da fiscalização e melhoria na aplicação da lei (Assunção & Rocha, 2014, p. 6).

Segundo o art. 2º do Decreto n. 6.321/2007, o MMA é responsável pela edição anual de portaria com a lista de municípios, considerados os seguintes critérios de inclusão, os quais também devem ser fixados por meio de portaria do ministério: a) área total de floresta desmatada no território do município; b) área total de floresta desmatada nos últimos três anos; c) aumento da taxa de desmatamento em pelo menos três, dos últimos cinco anos.

Devem ainda ser editados anualmente critérios para saída dos municípios da lista, também por meio de portaria do órgão ministerial. Cumpridos os requisitos para a retirada, cessam-se as restrições e os municípios excluídos passam a compor lista daqueles considerados com processo de desmatamento sob controle e monitorado.¹⁷

16 Dentre as quais se destacam: proibição de emissão de novas autorizações de desmatamento em dimensão superior a 5 hectares; possibilidade de recadastramento de imóveis rurais pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; embargo de áreas desmatadas ilegalmente; intensificação da fiscalização; publicação pelo Ibama da lista de imóveis com cobertura vegetal monitorada/embargados, com coordenadas geográficas; proibição de concessão de crédito por agências oficiais para atividades agropecuárias ou florestais em imóvel rural que descumpra embargo (Neves, 2015, p. 7).

17 Contudo, desde a edição da Portaria nº 412/2013 do MMA, que excluiu os municípios de Brasnorte, Feliz Natal e Marcelândia (MT) e Brasil Novo e Tailândia (PA), não houve saída de municípios da lista ou atualização dos critérios de exclusão, fixados da seguinte forma, pela Portaria 411/2013 do MMA (2013): “Art. 1º Ficam estabelecidos os requisitos que vigorarão no ano de 2013, para que os municípios localizados no bioma Amazônia possam ser considerados com desmatamento monitorado e sob controle: a) possuam 80% (oitenta por cento) de seu território, excetuadas as unidades de conservação de domínio público e terras indígenas homologadas, com imóveis rurais devidamente monitorados por meio de Cadastro Ambiental Rural-CAR; b) o desmatamento ocorrido no ano de 2012 tenha sido igual ou menor que 40 km²; c) as médias do desmatamento dos períodos de 2010-11 e 2011-12 seja inferior a 60% em relação à média do período de 2007-08, 2008-09 e 2009-2010”.

Atualmente, 15 municípios do Estado do Pará integram a lista. São os seguintes: São Félix do Xingu, Santa Maria das Barreiras, Rondon do Pará, Novo Repartimento, Novo Progresso, Cumaru do Norte e Altamira (incluídos pela Portaria nº 28/2008); Pacajá, Marabá e Itupiranga (Portaria nº 102/2009); Moju (Portaria nº 175/2011); Senador José Porfírio e Anapu (Portaria nº 323/2012); Itaituba e Portel (Portaria nº 361/2017).

Ao examinar a situação dos municípios prioritários à luz dos fundamentos do ICMS Verde, a partir de ambas as suas funções (compensatória e incentivadora), chega-se à conclusão inicial de que deveriam receber menor volume de repasses financeiros sob a nova sistemática de repartição de receitas.

Como o processo de desflorestamento é mais acentuado em seus territórios, tornam-se grandes produtores de externalidades negativas, frustrando suas expectativas de se beneficiar com a função compensatória da política. Ademais, quanto ao viés incentivador desta, somente poderiam aumentar suas receitas ao se adequar aos critérios ecológicos definidos, que deveriam ser suficientemente rígidos para que a função indutora de condutas não fosse frustrada. De início, portanto, veriam sua participação na cota-parte da arrecadação do ICMS ser reduzida, até que atingissem os indicadores ambientais exigidos, a partir de seu esforço ambiental.

Há, contudo, um contraponto, procedente das demandas dos gestores públicos desses municípios, que defendem ser contraproducente retirar recursos financeiros das administrações municipais no momento em que seriam essenciais para a implementação de ações de combate do desmatamento. Além disso, argumenta-se que os critérios ambientais não levariam em consideração as limitações dos municípios quanto à gestão e fiscalização de parcela significativa de seu território, sujeito a restrições decorrentes da delimitação, por parte da União e Estados-membros, de espaços territoriais especialmente protegidos, tais como as unidades de conservação.¹⁸

18 A validade de tais argumentos foi testada através de pesquisa empírica com os dados do investimento em gestão ambiental dos Municípios e possibilidades de ação em seu âmbito territorial (Fadel, 2017; Nóbrega, 2018), verificando-se falhas no engajamento ambiental municipal, ainda que diante de um repasse maior de recursos.

Apesar disso, em vista do objetivo central assumido pela política no Estado do Pará, de redução do desmatamento mediante o fomento à participação dos municípios no cumprimento do dever estatal de proteção ambiental, maior parcela de repasses deveria ser direcionada aos entes municipais provedores de serviços ecossistêmicos e não àqueles que registrem altas taxas de desmatamento, tais como os municípios prioritários (Ferreira, 2016). Do contrário, não haveria incentivo financeiro a um maior engajamento municipal no combate às causas do desmatamento, uma vez que tais municípios não seriam induzidos a implementar ações para se adequar aos indicadores que compõem o critério ecológico.

Ademais, embora se reconheça que os municípios enfrentam limitações fáticas e jurídicas à sua atuação no combate ao desmatamento, não há como se afastar o dever fundamental estatal de concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – tarefa que deve ser desempenhada por todos os entes federativos, em cooperação, mediante a utilização de instrumentos como o próprio ICMS Verde.

5 Análise dos repasses financeiros aos municípios prioritários do estado do Pará

Como já exposto acima, o critério ecológico paraense tomou o lugar de parte do critério igualitário, que antes regia o repasse de 15% da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, de forma anual, gradual e sucessiva.¹⁹

19 De acordo com o que dispõem os incisos do art. 3º do Decreto n. 775/2013, o cálculo e repasse da parcela da arrecadação do ICMS distribuída sob o ICMS Verde deve seguir os seguintes percentuais e cronograma: 2% referente ao ano-base 2012, calculado em 2013 e repassado em 2014; 4% referente ao ano-base 2013, calculado em 2014 e repassado em 2015; 6% referente ao ano-base 2014, calculado em 2015 e repassado em 2016; 8% referente ao ano-base 2015, calculado em 2016 e repassado em 2017. Assim, as etapas da divisão de receitas segundo o critério ecológico se verificam em momentos distintos: os dados referentes aos indicadores ambientais que compõem o critério ecológico são aferidos em determinado ano; no seguinte, é efetuado o cálculo dos índices de repasse de cada município; por fim, no ano subsequente os valores são repassados aos entes municipais.

A análise proposta neste estudo visou verificar o efeito financeiramente positivo ou negativo da introdução da política do ICMS Verde no Estado do Pará em relação aos municípios inscritos na lista dos considerados prioritários para ações de controle de desmatamento.

A metodologia utilizada consistiu em comparar os valores de ICMS efetivamente repassados aos municípios prioritários de 2014 até 2016,²⁰ sob os critérios ecológico e igualitário, e os valores que lhes seriam repassados no mesmo período exclusivamente sob o critério igualitário, caso a antiga forma de divisão de receitas ainda subsistisse. Para tanto, foram utilizados dados fornecidos pela Semas e Secretaria de Estado de Fazenda Pública [Sefa/PA], devidamente sistematizados nas Tabelas 1 e 2.

Tabela 1. Valores repassados aos municípios prioritários (2014-2016), sob os critérios igualitário e ecológico.

MUNICÍPIOS	2014 Ecológico (2%) + Igualitário (13%)	2015 Ecológico (4%) + Igualitário (11%)	2016 Ecológico (6%) + Igualitário (9%)	Total 2014-2016
ALTAMIRA	2.000.925,87	2.060.440,03	3.338.404,73	7.399.770,63
ANAPU	2.128.506,33	2.566.484,75	2.869.044,86	7.564.035,94
CUMARU DO NORTE	2.087.006,30	2.444.436,83	2.645.894,92	7.177.338,05
ITUPIRANGA	2.041.092,88	2.365.755,32	2.568.485,03	6.975.333,23
MARABÁ	2.029.444,97	2.325.082,65	2.472.657,30	6.827.184,92
MOJU	1.888.461,14	2.080.906,72	2.142.355,23	6.111.723,09
NOVO PROGRESSO	2.151.210,51	2.351.441,71	2.490.408,43	6.993.060,65
NOVO REPARTIMENTO	1.998.246,48	2.289.154,88	2.480.750,93	6.768.152,29
PACAJÁ	1.932.758,55	2.150.691,21	2.274.291,97	6.357.741,73
RONDON DO PARÁ	1.887.982,58	1.798.894,30	1.722.951,15	5.409.828,03
STA M. DAS BARREIRAS	1.926.692,55	2.137.035,51	2.207.423,67	6.271.151,73
SÃO FELIX DO XINGU	2.252.829,91	2.800.502,49	3.189.703,63	8.243.036,03
SENADOR J. PORFÍRIO	2.255.414,81	2.791.921,02	2.793.047,35	7.840.383,18

Fonte: Sefa/PA, 2018; Semas/PA, 2018.

Nota: dados trabalhados pelos autores.

²⁰ Não se incluiu na análise os municípios de Itaituba e Portel, visto que somente foram incluídos na lista do MMA em 2017.

Tabela 2. Valores que seriam repassados aos municípios prioritários sob o critério igualitário (2014-2016), caso não houvesse a introdução do critério ecológico.

MUNICÍPIOS	2014 Critério Igualitário (15%)	2015 Critério Igualitário (15%)	2016 Critério Igualitário (15%)	Total 2014-2016
ALTAMIRA	1.888.142,35	2.028.473,13	2.084.077,86	6.000.693,34
ANAPU	1.888.142,35	2.028.473,13	2.084.077,86	6.000.693,34
CUMARU DO NORTE	1.888.142,35	2.028.473,13	2.084.077,86	6.000.693,34
ITUPIRANGA	1.888.142,35	2.028.473,13	2.084.077,86	6.000.693,34
MARABÁ	1.888.142,35	2.028.473,13	2.084.077,86	6.000.693,34
MOJU	1.888.142,35	2.028.473,13	2.084.077,86	6.000.693,34
NOVO PROGRESSO	1.888.142,35	2.028.473,13	2.084.077,86	6.000.693,34
NOVO REPARTIMENTO	1.888.142,35	2.028.473,13	2.084.077,86	6.000.693,34
PACAJÁ	1.888.142,35	2.028.473,13	2.084.077,86	6.000.693,34
RONDON DO PARÁ	1.888.142,35	2.028.473,13	2.084.077,86	6.000.693,34
STA M. DAS BARREIRAS	1.888.142,35	2.028.473,13	2.084.077,86	6.000.693,34
SÃO FELIX DO XINGU	1.888.142,35	2.028.473,13	2.084.077,86	6.000.693,34
SENADOR J. PORFÍRIO	1.888.142,35	2.028.473,13	2.084.077,86	6.000.693,34

Fonte: Sefa/PA, 2018.

Nota: dados trabalhados pelos autores.

Ao comparar os dados constantes das duas tabelas, obtém-se as seguintes variações:

Gráfico 1. Variação percentual entre os valores que seriam repassados aos municípios prioritários sob o critério igualitário (2014-2016), caso não houvesse a introdução do critério ecológico, e os valores efetivamente repassados no período, sob os critérios igualitário e ecológico.



Fonte: Sefa/PA, 2018; Semas/PA, 2018.

Nota: dados trabalhados pelos autores.

Constata-se que, após a introdução do critério ecológico, no período entre 2014 e 2016, à exceção de Rondon do Pará, todos os municípios prioritários paraenses saíram beneficiados. O município de São Félix do Xingu obteve o maior aumento de receita, recebendo cerca de 32% a mais, sob os critérios ecológico e igualitário, do que receberia exclusivamente sob o critério igualitário. O único município prioritário que perdeu receitas com a introdução do ICMS Verde foi Rondon do Pará, nesse período inicial de implementação, embora Moju, Pacajá e Sta. Maria das Barreiras não tenham registrado aumentos expressivos.

Contudo, o gráfico acima não leva em consideração a participação do critério ecológico no valor total repassado a cada município prioritário. Deve-se observar que tais municípios não constituem um conjunto homogêneo, possuindo marcantes diferenças populacionais e econômicas que refletem na composição dos repasses financeiros a título de participação na arrecadação de ICMS. Por exemplo, o peso do critério ecológico no montante total repassado não é o mesmo para municípios de Marabá, que abriga a terceira maior cidade do estado em

população, com 233.462 habitantes, e Senador José Porfírio, com apenas 12.998 habitantes (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2010).

Como anteriormente observado, os municípios de maior população e atividade econômica são, geralmente, os maiores beneficiários da distribuição de receitas com base no critério do valor adicionado fiscal, eis que em seus territórios se verifica maior ocorrência de situações realizadoras das hipóteses de incidência do ICMS. Além disso, a sistemática de distribuição de receitas da cota parte da arrecadação de ICMS entre os municípios no Estado do Pará inclui um critério populacional, correspondente a 5% do valor total do repasse. São fatores que contribuem para que a participação do critério ecológico na cota parte da arrecadação do ICMS que cabe ao município de Marabá seja reduzida, se comparada a de Senador José Porfírio.

Em vista disso, foi realizada nova análise, dessa vez considerando o valor total repassado aos municípios prioritários, conforme a tabela e gráfico a seguir:

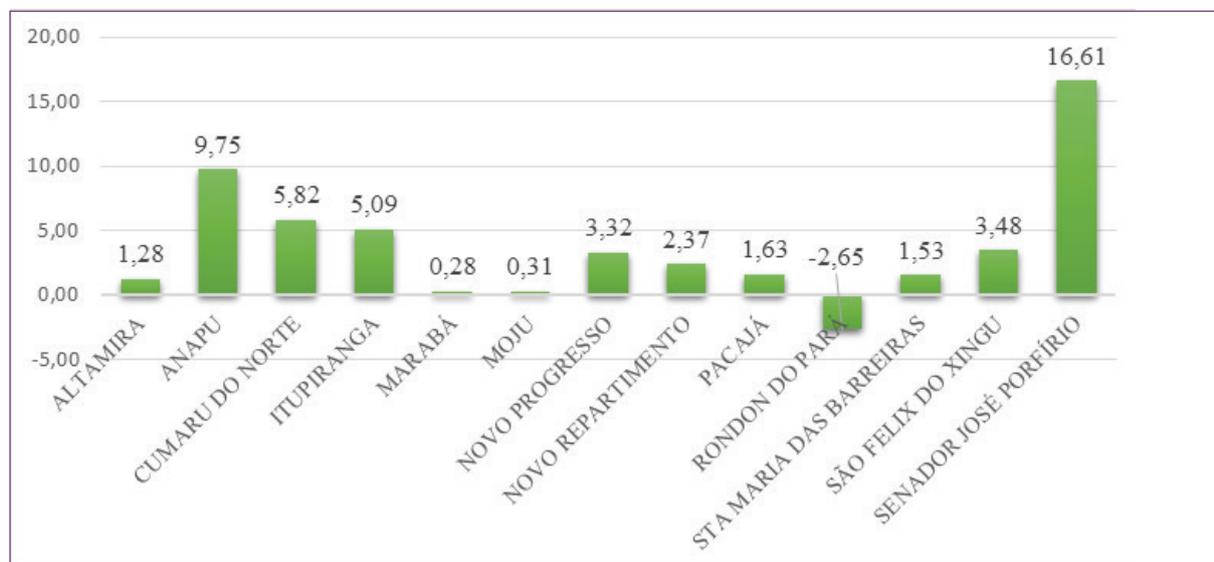
Tabela 3. Valor total repassado desde a introdução do critério ecológico (2014-2016), e o montante que seria repassado, caso não houvesse a introdução do critério ecológico.

MUNICÍPIOS	Total 2014	Total 2015	Total 2016	Total 2014-2016	Total 2014-2016 sem o critério ecológico
ALTAMIRA	30.089.436,51	37.194.083,26	43.691.389,46	110.974.909,23	109.575.831,94
ANAPU	4.712.803,31	6.036.736,03	6.845.655,49	17.595.194,83	16.031.852,23
CUMARU DO NORTE	6.344.158,30	7.205.136,55	7.852.369,53	21.401.664,38	20.225.019,66
ITUPIRANGA	5.256.588,30	6.815.669,71	8.053.712,34	20.125.970,35	19.151.330,46
MARABÁ	85.918.029,54	95.614.109,32	110.738.544,73	292.270.683,59	291.444.192,01
MOJU	9.063.083,28	12.657.672,31	13.892.653,79	35.613.409,38	35.502.379,62
NOVO PROGRESSO	9.063.083,28	10.320.871,27	11.476.540,09	30.860.494,64	29.868.127,33
NOVO REPARTIMENTO	8.700.559,95	11.099.804,96	13.288.625,36	33.088.990,27	32.321.531,32
PACAJÁ	5.981.634,97	7.399.869,97	8.859.083,58	22.240.588,52	21.883.540,12
RONDON DO PARÁ	6.887.943,30	7.205.136,55	7.651.026,73	21.744.106,58	22.334.971,89
STA MARIA DAS BARREIRAS	5.256.588,30	6.036.736,03	6.644.312,69	17.937.637,02	17.667.178,63
SÃO FELIX DO XINGU	19.032.474,90	22.589.076,75	24.966.508,27	66.588.059,92	64.345.717,23
SENADOR JOSÉ PORFÍRIO	3.806.494,98	4.478.868,67	4.630.884,59	12.916.248,24	11.076.558,40

Fonte: Sefa/PA 2018; Semas/PA, 2018.

Nota: dados trabalhados pelos autores.

Gráfico 2. Variação entre valor repassado desde a introdução do critério ecológico (2014-2016), e o montante que seria repassado, caso não houvesse a introdução do critério ecológico, considerando o valor total da cota parte de cada município.



Fonte: Sefa/PA, 2018; Semas/PA, 2018.

Nota: dados trabalhados pelos autores.

Assim como no gráfico anterior, percebe-se que, em geral, os municípios prioritários paraenses perceberam aumentos de repasses financeiros com a introdução do critério ecológico, à exceção de Rondon do Pará. Apesar de São Felix do Xingu ter, segundo o primeiro gráfico, obtido o maior aumento de receita, em valores absolutos, em cotejo com o montante total recebido no período, tal ganho se mostra menos expressivo. Por sua vez, o município de Senador José Porfírio experimentou aumento bastante significativo, de mais de 16% em relação ao valor da cota parte do ICMS que lhe caberia, caso não houvesse ocorrido a implementação do ICMS Verde, demonstrando a maior importância que o critério ecológico assume em municípios de menor população.

Dessa forma, conclui-se que, no período analisado (2014-2016), os municípios prioritários, em sua maioria, lograram aumentos de receitas transferidas, em razão da implementação do ICMS Verde. Ressalte-se, contudo, que, a partir de 2017, a repartição de receitas passou a observar os parâmetros constantes da Por-

taria Semas/PA n. 1.272/2016 e Decreto n.1.696/2017, resultando em alterações significativas.²¹ Surge, portanto, a necessidade de analisar qual o impacto que essa reconfiguração surtirá nos repasses financeiros a esse grupo de municípios.

²¹ Por exemplo, a Gestão Ambiental Municipal deixa de ser condição formal para a transferência de receitas e passa a compor o próprio critério ecológico como um dos fatores de dimensionamento dos repasses.

Desse modo, obteve-se os seguintes dados quanto ao ano de 2017:

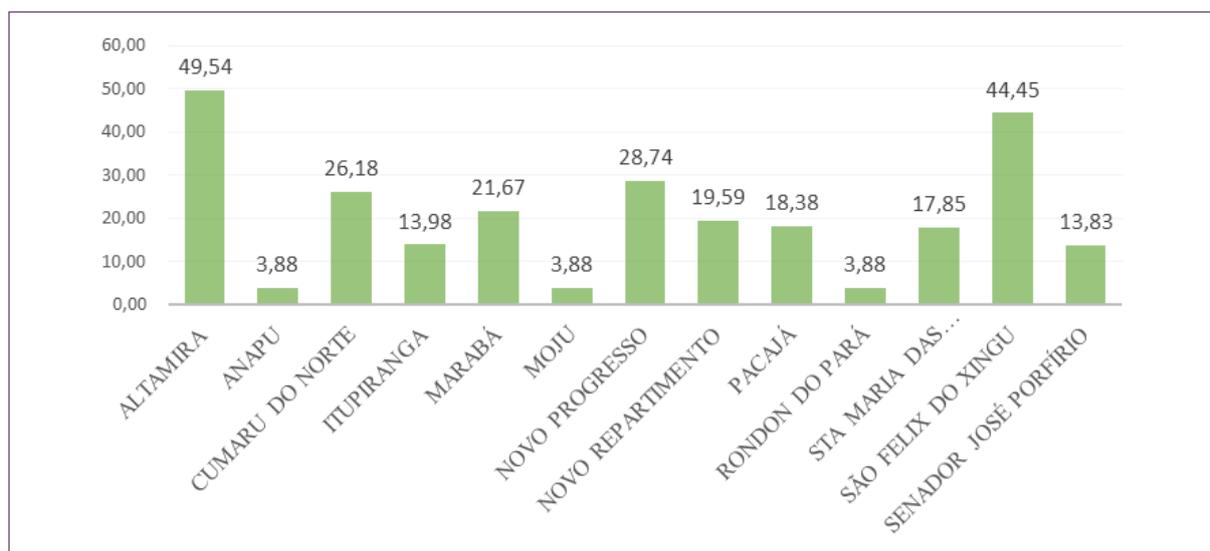
Tabela 4. Valores de repasse para os municípios prioritários no ano de 2017, sob os critérios igualitário e ecológico, e os valores que lhes seriam repassados, sem a introdução do critério ecológico.

MUNICÍPIOS	2017 – Critérios ecológico (8%) e Igualitário (7%)	Igualitário (15%)	2017 – TOTAL	2017 – TOTAL (sem o critério ecológico)
ALTAMIRA	4.234.358,52	2.136.576,63	43.893.830,35	41.796.048,46
ANAPU	2.222.739,14	2.136.576,63	6.358.452,06	6.272.289,55
CUMARU DO NORTE	2.894.250,97	2.136.576,63	8.614.676,99	7.857.002,65
ITUPIRANGA	2.483.751,54	2.136.576,63	8.614.676,99	8.267.502,08
MARABÁ	2.727.512,51	2.136.576,63	123.887.259,50	123.296.323,62
MOJU	2.222.738,23	2.136.576,63	12.306.681,40	12.220.519,80
NOVO PROGRESSO	2.998.196,09	2.136.576,63	12.511.792,77	11.650.173,31
NOVO REPARTIMENTO	2.656.970,72	2.136.576,63	13.332.238,19	12.811.844,10
PACAJÁ	2.617.613,53	2.136.576,63	10.460.679,20	9.979.642,30
RONDON DO PARÁ	2.222.736,42	2.136.576,63	9.024.899,70	8.938.739,91
STA MARIA DAS BARREIRAS	2.600.700,48	2.136.576,63	7.589.120,20	7.124.996,35
SÃO FELIX DO XINGU	3.846.243,32	2.136.576,63	27.074.699,10	25.365.032,41
SENADOR JOSÉ PORFÍRIO	2.479.595,32	2.136.576,63	4.307.338,49	3.964.319,80

Fonte: Sefa/PA, 2018; Semas/PA, 2018.

Nota: dados trabalhados pelos autores.

Gráfico 3. Variação entre os valores que seriam repassados aos municípios prioritários sob o critério igualitário em 2017, caso não houvesse a introdução do critério ecológico, e os valores estimados de repasse sob os critérios ecológico e igualitário, no mesmo ano.

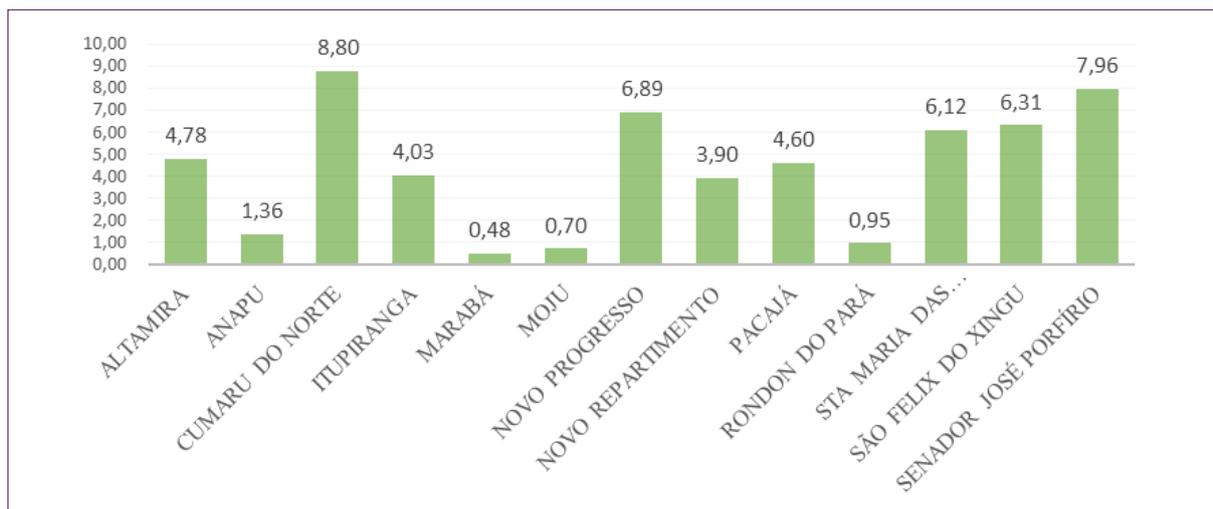


Fonte: Sefa/PA, 2018; Semas/PA, 2018.

Nota: dados trabalhados pelos autores.

Percebe-se que as alterações implementadas no ano de 2017 não alteraram o tratamento dispensado aos mu-

Gráfico 4. Variação entre valor estimado de repasse para 2017, e o montante que seria repassado, caso não houvesse a introdução do critério ecológico, considerando o valor total da cota parte de cada município.



Fonte: Semas/PA, 2018.

Nota: dados trabalhados pelos autores.

nicipios prioritários nos primeiros anos de implementação do ICMS Verde. Todos os integrantes desse grupo perceberam repasses financeiros em patamar superior ao que receberiam sem a introdução do critério ecológico – incluído o município de Rondon do Pará, que saiu prejudicado, como visto, no período 2014-2016.

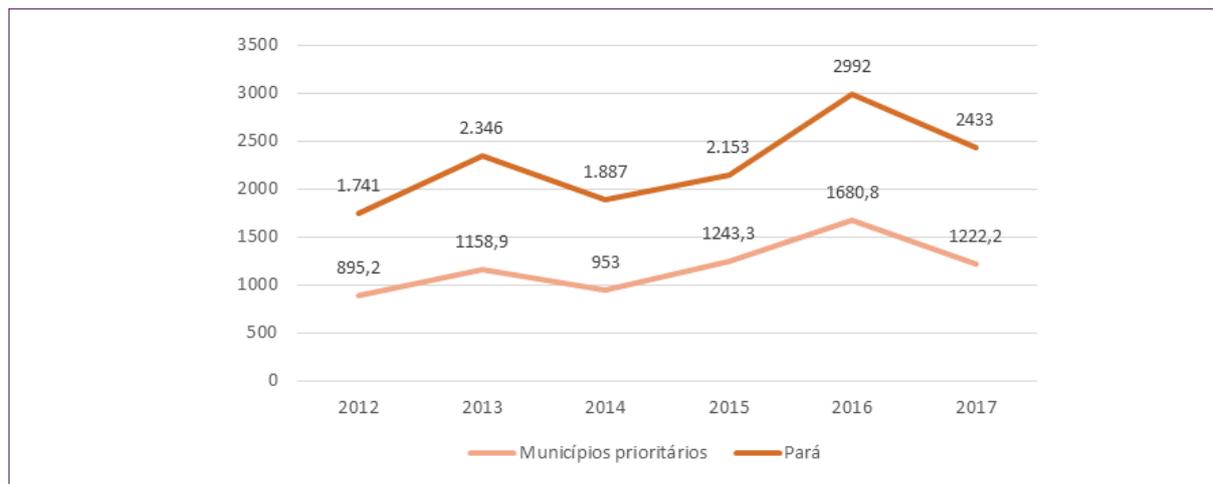
Além disso, a diferença em relação à forma de distribuição anterior à Lei Estadual nº 7.638/2012 será também mais expressiva, destacando-se os municípios de Altamira e São Felix do Xingu, que serão os maiores recebedores de recursos sob o critério ecológico em 2017, dentre todos os municípios paraenses, conforme índices divulgados pela Semas/PA (Pará, 2017). Ressalte-se que esses municípios apresentam

as maiores taxas de incremento de desmatamento no estado, desde o ano de 2012 (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais [INPE], 2016).

Em que pese a vantagem financeira recebida pelos municípios prioritários com a introdução da política do ICMS Verde no Estado do Pará, é interessante observar que os indicadores de desmatamento em tais entes se mantiveram persistentemente altos desde a introdução política.

Conforme o gráfico abaixo, a participação do incremento de desmatamento nesses municípios em relação ao verificado em todo o estado manteve-se relativamente estável no período.

Gráfico 5. Evolução das taxas de incremento de desmatamento no Estado e nos municípios prioritários, em km² (2012-2017).



Fonte: Inpe, 2018.

Nota: dados trabalhados pelos autores.

Diante disso, ainda que a utilização da política do ICMS Verde no Estado do Pará seja relativamente recente, a manutenção de repasses consideráveis aos Municípios Prioritários e as elevadas taxas de desmatamento parecem indicar que a política, até o momento, não vem constituindo incentivo capaz de incrementar a participação dos entes municipais no combate ao desmatamento.

6 Conclusão

A partir da análise realizada ao longo do presente trabalho, observa-se que os impactos financeiros nos municípios prioritários decorrentes da implementação do ICMS Verde paraense não se harmonizam, até o presente momento, com os fundamentos teóricos da política, que foi implementada, no Pará, com o exposto intuito de contribuir para a redução das taxas de desmatamento.

Pelos dados apresentados, notou-se que os municípios que apresentaram as maiores taxas de desmatamento saíram beneficiados com a nova sistemática de repartição de receitas estabelecida pela Lei Estadual nº 7.638/2012, resultado prático que contraria as diretrizes básicas de compensação e incentivo da política, bem como seu objetivo central de redução do desmatamento no estado, mediante o fomento à participação municipal.

A contradição entre os resultados verificados e os fundamentos da política pode ser explicada, ao menos em parte, pela incapacidade dos indicadores que compõem o critério ecológico paraense em expor o uso inadequado da floresta amazônica – particularmente, em espaços territoriais especialmente protegidos e assentamentos de reforma agrária, muitos dos quais situados em municípios com altas taxas de desmatamento (Ferreira, 2016). Como os indicadores utilizados apresentam natureza predominantemente quantitativa, não são capazes de mensurar conflitos de uso da floresta existentes nesses espaços.

De fato, áreas que, quantitativamente, são computadas enquanto unidades de conservação passíveis de gerar efeitos positivos para a preservação ambiental, sofrem, na realidade, acirrado processo de degradação (Tupiassu & Oliveira, 2016), o qual permanece invisível aos indicadores utilizados pelo ICMS Verde.

Tal situação não foi alterada pelas modificações na sistemática de cálculo do repasse introduzidas em 2016, em que pese a justificativa de introdução de critérios qualitativos, visto que os municípios prioritários continuam a receber tratamento mais benéfico e, inclusive, passaram a auferir repasses financeiros ainda maiores.

No intuito de melhorar a análise qualitativa da realidade da degradação ambiental nos municípios para

fins de repasse do ICMS Verde, pesquisas indicam que seria preferível a adoção de modelos de indicadores multidimensionais e adequados ao ecossistema amazônico. A utilização do modelo Pressão-Estado-Resposta (PER), da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e dos indicadores selecionados pelo Processo de Tarapoto (Ferreira, 2016; Nóbrega, 2018), por exemplo, seriam estratégias interessantes para possibilitar que a política sirva de incentivo à adoção de condutas de preservação ambiental por parte dos entes municipais.

Em que pese o ICMS Verde ser apenas um dos instrumentos utilizados pelos entes públicos no combate ao desmatamento, o quadro de contínua degradação do ecossistema amazônico exige que se realize uma constante reavaliação estratégica, de modo a aproximá-la dos objetivos estabelecidos em sua concepção, bem como conformá-la a partir de seus fundamentos teóricos. Além disso, a introdução da nova metodologia de fixação do critério ecológico paraense é outro fator que reforça essa exigência, por demandar a observação dos efeitos práticos da alteração. Tal como qualquer política pública, é essencial que a conferência de sua adequação e eficiência na realização de seus objetivos se dê a partir de seus resultados concretos, sem descuidar de sua base teórica.

////////////////////////////////////

7 Referências

- Assunção, J., & Rocha, R. (2014). *Municípios Prioritários: Reputação ou Fiscalização?*. Climate Policy Institute. Recuperado em 15 outubro 2016 de <https://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2014/08/Munic%C3%ADpios-Priorit%C3%A1rios-Reputa%C3%A7%C3%A3o-ou-Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o-Sum%C3%A1rio-Executivo.pdf>.
- Conti, J. M. (2001). *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.
- Constituição do Estado do Pará (1989)*. Recuperado de <http://pa.gov.br/downloads/ConstituicaoodoParateaEC48.pdf>.
- Decreto n. 775, de 26 de junho de 2013*. Regulamenta a Lei Estadual no 7.638, de 12 de julho de 2012. Recuperado de <https://www.semas.pa.gov.br/2013/06/27/d-e-c-r-e-t-o-no-775-de-26-de-junho-de-2013-publicado-no-doe-no-32-426-de-27062013>.
- Decreto n. 6.321, de 21 de dezembro de 2007*. Dispõe sobre ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento no Bioma Amazônia, bem como altera e acresce dispositivos ao Decreto no 3.179, de 21 de setembro de 1999, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6321.htm.
- Fadel, L. P. S. L. (2017). ICMS Verde paraense e municípios prioritários: análise da conformação da política a seus fundamentos teóricos e objetivo de redução do desmatamento. *Relatório Científico do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica*. Belém: UFPA.
- Ferreira, L. C. D. S. (2016). *ICMS Verde: um estudo sobre a adequação de seus indicadores à sustentabilidade amazônica*. 2016. 131 p. Dissertação (Mestrado em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-graduação *Strictu Sensu*, Centro Universitário do Estado do Pará.
- Fonseca, A. et al (2015). *Boletim do desmatamento da Amazônia Legal (julho de 2015) SAD*. Belém:

- Imazon. Recuperado em 15 outubro 2016 de http://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/transparencia_florestal/amazonia_legal/SAD%20Julho%202015.pdf.
- Fonseca, A. et al (2016). *Boletim do desmatamento da Amazônia Legal (julho de 2016) SAD*. Belém: Imazon. Recuperado em 15 outubro 2016 de http://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/transparencia_florestal/amazonia_legal/SAD%20julho%202016.pdf.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE] (2010). *Censo demográfico 2010*. Recuperado em 15 outubro 2016 de <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=15&search=para>.
- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais [INPE] (2016). *Taxas anuais do desmatamento – 1988 até 2016*. Recuperado em 15 outubro 2016 de http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2016n.htm.
- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais [INPE] (2018). *PRODES municipal*. Recuperado em 11 junho 2018 de <http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/prodesmunicipal.php>.
- Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990*. Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp63.htm.
- Lei Estadual n. 7.638, de julho de 2012*. Dispõe sobre o tratamento especial de que trata o § 2º do art. 225 da Constituição do Estado do Pará. Recuperado em 15 outubro 2016 de https://www.semas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/legislacao/estadual/Lei_Estadual_no_7.638_ICMS_VERDE.pdf.
- Lei Estadual n. 8.458 de 28 de dezembro de 2016*. Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Pará para o exercício financeiro de 2017 e dá outras providências. Recuperado em 06 fevereiro de 2017 de <http://seplan.pa.gov.br/loa-2017>.
- Lévêque, F. (1999). Externalities, Collective Goods and the Requirement of a State's Intervention in Pollution Abatement. In: Lévêque, F. & Carraro, C., *Voluntary Approaches in Environmental Policy*. Dordrecht: Springer Netherlands.
- Marshall, A. (1920). *Principles of Economics*. London, Macmillan and Co.
- Ministério do Meio Ambiente [MMA] (2016). *Lista de Municípios Prioritários da Amazônia*. Recuperado em 15 outubro 2016 de <http://www.mma.gov.br/florestas/control-e-prevencao-do-desmatamento/plano-de-acao-para-amazonia-ppcdam/lista-de-municipios-prioritarios-da-amazonia>.
- Ministério do Meio Ambiente [MMA] (2016). *Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal*. Recuperado em 15 outubro 2016 de <http://www.mma.gov.br/florestas/control-e-prevencao-do-desmatamento/plano-de-acao-para-amazonia-ppcdam>.
- Neves, E. M. S.C. (2015). *O processo de municipalização da estratégia de prevenção e combate ao desmatamento na Amazônia: estudos de casos sobre municípios integrantes da Lista de Municípios Prioritários do Ministério do Meio Ambiente*. Climate and Land Use Alliance – CLUA. Recuperado em 15 outubro 2016 de http://municipiosverdes.com.br/files/999816d7a617e650c796109566e1337c/3def184ad8f4755ff269862ea77393dd/Estudo_%20Processo%20de%20municipaliza%C3%A7ao%20combate%20ao%20desmatamento%20na%20Amazonia.pdf.
- Nóbrega, B. M. (2018) *O ICMS Verde como instrumento e equidade intraestadual no Pará*. Dissertação (Mestrado em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-graduação *Strictu Sensu*, Centro Universitário do Estado do Pará.
- Oliveira, A. C. (2014). *Icms ecológico e desenvolvimento: análise dos Estados de Rondônia, Tocantins, Ceará e Pará*. Dissertação (Mestrado em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-graduação *Strictu Sensu*, Centro Universitário do Estado do Pará.
- Pigou, A. C. (1929). *The Economics of Welfare*. London: Macmillan and Co.
- Porfírio, N. D. F., Jr. (2004). Federalismo, tipos de Estado e conceito de Estado Federal. In: Conti, J. M. (org.). *Federalismo Fiscal*. Barueri.
- Portaria do Ministério do Meio Ambiente n. 411, de 7 de outubro de 2013*. Dispõe sobre os requisitos de 2013 para que os municípios listados pelas Portarias nº 28, de 24 de janeiro de 2008, 102, de 24 de março de 2009, 66, de 24 de março de 2010, 175, de 24 de maio 2011 e 323, de 28 de setembro de 2012 do Ministério do Meio Ambiente passem a integrar a lista de municípios com desmatamen-

- to monitorado e sob controle. Recuperado em 15 outubro 2016 de http://www.mma.gov.br/images/noticias_arquivos/pdf/2013/outubro_13/materia_11_10_cinco_municipios_deixam_listados_que_mais_desmatam_na_amazonia_link_dou.pdf.
- Portaria Semas/PA n. 1.272 de 21 de Julho de 2016. Publica os dados, informações e índices definitivos referentes ao repasse do ICMS Verde aos municípios e dá outras providências. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade. Recuperado em 06 fevereiro 2017 de <https://www.semas.pa.gov.br/2016/07/22/portaria-no-1272-de-21-de-julho-de-2016>.
- Portaria Semas/PA nº 1.310 de 03 de agosto de 2017. Publica os dados, informações e índices definitivos referentes ao repasse do ICMS Verde aos municípios e dá outras providências. 2017a. Disponível em: < <https://www.semas.pa.gov.br/2017/08/07/portaria-n1310-de-0382017-publicada-no-doe-n33432-de-7817-pag-38-e-39/>>. Acesso em 15 jun. 2017.
- Scaff, F. F., & Tupiassu, L. V. C. (2005). Tributação e Políticas Públicas: O ICMS Ecológico. In: TORRES, H. T. (Org.), *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, p. 724-748.
- Secretaria de Estado da Fazenda (Sefa/PA). *Repasse de ICMS aos Municípios*. Recuperado em 01 junho 2018 de <http://www.sefa.pa.gov.br/index.php/receitas-despesas/tesouro/icms/534-repasse-icms>.
- Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (2016). *Diretrizes metodológicas e detalhamento dos critérios de repasse do ICMS Verde no Estado do Pará: porção municipal*. Recuperado em 20 novembro 2016 de https://www.semas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2016/05/NOVA-METODOLOGIA_1.pdf.
- Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (2018). *Valores de repasse*. Recuperado em 20 novembro 2016 de <https://www.semas.pa.gov.br/icms-verde/valores-de-repasse/>.
- Silva, J. A. (2015). *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros.
- Tupiassu, L. V. C. (2006). *Tributação ambiental: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais da implementação do direito ao meio ambiente saudável*. Rio de Janeiro: Renovar.
- Tupiassu, L. V. C. (2010). *Desenvolvimento econômico sustentável e tributação ambiental: breves fundamentos e perspectivas de estudo*. In: Dias, J. C. & Filho, P. K. (Coords.), *Direitos fundamentais, teoria do direito e sustentabilidade*. São Paulo: Método; Belém: Cesupa, 2010, p. 107-126.
- Tupiassu, L. V. C., & Oliveira, A. C. (2016). ICMS Verde para a redução do desmatamento amazônico: estudo sobre uma experiência recente. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 13, n. 25, p. 277-306.
- Tupiassu, L. V. C. & Haber, L. M. (2014). Quota-parte do ICMS e Desenvolvimento Sustentável: A nova Lei do ICMS Ecológico no Estado do Pará. In: Dias, J. C.; Gomes, M. A. M., *Direito e Desenvolvimento*. São Paulo: Método, p. 295-312.
- Whately, M. (2013). *Programa Municípios Verdes: lições aprendidas e desafios para 2013/2014*. Belém/PA. Governo do Estado. Programa Municípios Verdes. Recuperado em 15 outubro 2017 de http://www.municipiosverdes.pa.gov.br/files/999816d7a617e650c796109566e1337c/d67d8ab4f4c10bf22aa353e27879133c/PMV_Li%C3%A7%C3%B5es%20Aprendidas%20e%20desafios%20para%202013_2014.pdf.
- Data de submissão/*Submission date*: 27.04.2017.
- Data de aceitação para publicação/*Acceptance date*: 19.06.2018.

DIREITO E TRANSFOBIA: estudo dos limites sobre a retificação de registro civil de pessoas trans // *Gustavo Borges Mariano*¹

Palavras-Chave

transfobia / cisgenerismo / discurso / heteronormatividade / direito ao nome

////////////////////////////////////

Sumário

- 1 A transfobia, o Brasil e o Direito**
- 2 Caminhos percorridos**
- 3 Heteronormatividade e transfobia**
- 4 A dogmática jurídica: o nome é direito cisgênero?**
- 5 Dados da jurisprudência**
- 6 Discussão: os limites criados pelo Direito**
- 7 Considerações finais**
- 8 Referências**

Resumo

O artigo pretende analisar o discurso sobre a retificação do registro civil de pessoas trans e como esse discurso forma uma matriz de inteligibilidade sobre elas. O objeto de análise foi a dogmática jurídica dominante e a jurisprudência do Estado de São Paulo. Tanto a dogmática quanto a jurisprudência demonstraram um senso comum teórico dos juristas que apoia a alteração de nome e sexo no registro civil de pessoas transexuais, não de travestis. Com base em Butler, Foucault e Warat, foi possível perceber que não há reconhecimento completo de pessoas trans, porquanto ainda existe um controle jurídico sobre as possibilidades de alterar o registro civil com fundamento na autonomia e dignidade do sujeito.

1 Mestrando na menção de Ciências Jurídico-Filosóficas da Universidade de Coimbra e bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás. E-mail: gustavobmariano@gmail.com.

LAW AND TRANSPHOBIA: study of the limits on the alteration of trans people's civil registry // *Gustavo Borges Mariano*

Keywords

transphobia / cisgender / discourse / heteronormativity / right to the name



Resumo

The paper aims to analyse the discourse about the alteration of trans people's civil registry and how this discourse creates an intelligibility framework about them. The object of analysis was the dominant legal dogmatic and the jurisprudence of the State of São Paulo. Both dogmatic and jurisprudence have demonstrated a jurists' common sense that supports the change of name and sex in the civil registry of transsexual people, not travestis. Based on Butler, Foucault and Warat, it was possible to perceive there is no full recognition of trans people, therefore there still exists a legal control about the possibilities on changing the civil registry grounded on the subject's autonomy and dignity.

1 A transfobia, o Brasil e o direito²

Registraram-se 144 (cento e quarenta e quatro) mortes de pessoas trans no Brasil em 2016. 52 (cinquenta e duas) tentativas de homicídio. A idade média de uma pessoa transgênera não passa dos 35 (trinta e cinco) anos e é menos da metade da média nacional de 74,9 (setenta e quatro e nove décimos) anos. E as violências a pessoas trans são naturalizadas e chegam a culpar as vítimas pela agressão (Nogueira; Aquino; Cabral, 2017). Essas, infelizmente, são apenas algumas das contingências de uma vida não-cisgênera no Brasil. Vidas que são vividas com medo, abandono, marginalização e pobreza.

Outro problema social que essas pessoas passam é em relação à incoerência entre seus nomes e seus corpos, por exemplo, no mercado de trabalho, na escola, na família e em outras instituições. Há diversos constrangimentos no cotidiano desses seres humanos por causa de uma discordância entre um documento formal e sua identidade visual, comportamental e cognitiva. Nesse sentido, a transfobia, a aversão e discriminação contra travestis e transexuais, é estrutural e simbólica.

Ao observarmos a Constituição Cidadã e percebermos que um de seus principais escopos é o bem social e a dignidade humana é sua pedra angular, pergunta-se: enquanto pessoas trans não são tratadas como pessoas cisgêneras, nosso direito está garantindo igualdade e justiça? Todos são considerados sujeitos de direitos? Pessoas trans têm suas dignidades garantidas? Essas primeiras provocações em face da Constituição são importantes para se pensar na eficácia de direitos fundamentais de travestis e transexuais, principalmente no que tange à proteção e à promoção da dignidade da pessoa humana.

A questão desse trabalho é: como o discurso jurídico

² Os dados desse trabalho foram recolhidos até meados de 2017, por isso não a tempo da decisão do STF sobre possibilidade de mudança as menções de nome e sexo de pessoas trans sem modificações corporais (no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4275) e o subsequente provimento n. 73, de 28 de junho de 2018 do CNJ que “dispõe sobre a averbação da alteração do prenome e do gênero nos assentos de nascimento e casamento de pessoa transgênera no Registro Civil das Pessoas Naturais”. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/06/434a36c27d599882610e933b8505d0f0.pdf>.

limita as possibilidades de reconhecimento de pessoas trans? O artigo desenvolverá os seguintes objetivos para trazer elementos para uma possível resposta: reunir as análises dogmáticas sobre o direito de alterar o registro civil; identificar os critérios para decisões no Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP); e analisar como o discurso cria uma matriz de inteligibilidade sobre a pessoa trans, seja transexual ou travesti.

2 Caminhos percorridos

O caminho metodológico passa pela investigação sobre a transfobia com dados quantitativos e qualitativos; a pesquisa das dogmáticas constitucional, civil e civil-constitucional; o estudo da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e a posterior análise do discurso. Por isso, três conceituações serão importantes: as relações de poder imbricadas no discurso jurídico (Warat, 1995, 2004b, 2004c; Foucault, 2013, 2014; Fonseca, 2012); a matriz de inteligibilidade do discurso dominante sobre gênero e sexualidade (Butler, 2000, 2014); e a concepção dominante sobre travestis e transexuais e como ela cria um processo de exclusão desses sujeitos (Jesus, 2012, 2013a, 2013b; V., 2012).

Warat tece uma crítica à forma que a racionalidade jurídica criada pelo discurso jurídico é imaginária (Warat, 1995, p. 104). Ela parte de um modelo ideal de conhecimento, com um núcleo inalterável de valores abstratos, como se esse sistema fosse desconectado da sociedade e ao mesmo tempo para criar uma ordem negando o plural. O autor demonstra a necessidade de um olhar sobre a política que envolve o direito e a dogmática jurídica, principalmente com a explicitação das relações de poder que cruzam seus discursos.

O discurso jurídico dominante tem a pretensão de ser científico, portanto objetivo e neutro. Essa cientificidade jurídica seria isenta de ideologias, como se houvesse uma clara separação entre *dóxa* e episteme³. Não obstante, ele atenta que o “senso comum teórico não deixa de ser uma significação extra-conceitual no interior de um sistema de conceitos, uma ideologia no interior da Ciência, uma *dóxa* no interior da episteme

³ *Dóxa* são as opiniões comuns e a episteme, o conhecimento científico.

me” (Warat, 2004c, p. 30). Esses conhecimentos compartilhados não passariam de imagens que criam ilusões de serem dados “claros, transparentes, que podem ser interpretados, com segurança, mediante uma razão comandada pela intuição” (Warat, 2004c, p. 30). A racionalidade jurídica silenciosamente cria limites para a significação dos seus significantes, como se fosse um processo desconectado da sociedade (Warat, 1995, p. 110). Constrói-se, portanto, uma imagem mítica de direito que trabalha com a verdade de forma legítima.

Os estudos de Warat sobre verdade, poder e saber jurídico, têm como base o pensamento de Foucault. Na genealogia de Foucault, o filósofo afirma que a imanência da norma se dá pela inexistência da norma em si, pois ela é produzida e também produz efeitos. A norma não pode ser pensada fora de seu campo de discursividade. Nesses trabalhos genealógicos, explora-se como os mecanismos de poder constituem objetos e sujeitos, o que deixa de remeter à distribuição e separação e remete aos mecanismos e estratégias dessa constituição, ou seja, à “normalização” (Fonseca, 2012, p. 62). As verdades criadas por esses mecanismos vão sendo reproduzidas socialmente e se acomodam no senso comum de forma naturalizada, como verdades pressupostas. Ocorre uma fascinação dos sentidos, porquanto as representações são imagens que muitas vezes não permitem o acesso à complexidade das redes de significação e, conseqüentemente, da ideologia que permeia esses discursos com suas intenções (Warat, 2004b, p. 503). O discurso jurídico é uma ordem simbólica que regula o que pode ser dito. E o que “é dito” é o discurso dominante - pois ele “triufo” (Warat, 1995, p. 111). O processo de homogeneização discursiva pretende uma ordem e dentro dela o indivíduo encontra significados que podem ser usados. A ficção, portanto, é o que percebemos como real por meio desse enquadramento normativo, enquanto a formação discursiva engendra os corpos em função dos interesses de dominação, podendo excluí-los, por exemplo.

A identidade e o processo de identificação são importantes nesse contexto. Se por um lado temos uma pretensão de estabilidade de um corpo por conta dos significados ditos sobre ele (identidade), tem-se o processo pessoal de relação consigo mesmo a

partir das leituras feitas sobre o próprio corpo (identificação). O gênero é uma construção de identidade, que não é estável, “é uma identidade constituída no tempo” (Butler, 2014, p. 38). O gênero é construído com a repetição de atos que são apresentados como necessários, daí seu caráter performativo. Ao mesmo tempo, o gênero é uma norma impossível de se incorporar completamente (Butler, 2014, p. 200). É uma fantasia, um estereótipo, porquanto é uma imagem ideal de ser e existir. O sujeito não é uma essência, por sua natureza. A impossibilidade da constituição completa do ideal de gênero é por conta da identificação. Ao mesmo tempo em que há um discurso que limita as possibilidades de ser baseado na ideia de sexo, o indivíduo tem autonomia e agência para desfazer e refazer as normas de gênero propostas para seu corpo (Butler, 2009). A concepção de sexo é formada por significados de acordo com um pensamento sobre o corpo. Nascer com pênis ou vagina, por exemplo, é o que define se é homem ou mulher, como se não houvesse a possibilidade da pessoa ter outra formação gonadal, outros cromossomos (não a expectativa de XY e XX) e outra produção de hormônios (todos esses são casos de intersexualidade). Saber sobre certas características do corpo de um ser humano seria uma forma de qualificar os limites de seu comportamento e dividir a sociedade numa ordem de acordo com essas características. Assim, o discurso atinge cada corpo de acordo com o sexo. Isso significa que as práticas e o tratamento desses corpos será diferente de acordo com o que é determinado discursivamente.

A análise do discurso foucaultiano permite os teóricos *queer* a analisar as condições de possibilidade e as formações discursivas da normalização (FILAX; SUMARA; DAVIS, 2015, p. 134). Esse aporte teórico parte da concepção do discurso como prática. Assim, o que o saber inscreve na realidade não são verdades imutáveis e prontas, as verdades são efeitos do discurso. A atenção desses estudos é sobre como o poder age, quais meios utiliza, quais suas estratégias de produção de sentidos e de normalização dos corpos. Butler, por exemplo, ressalta que a ideia da genealogia não é buscar causas ou origens de categorias de identidade, mas sim perceber como elas são efeitos de instituições, práticas e discursos (Butler, 2014, p. 9). O foco dos estudos *queer* é relacionar as questões de poder com as técnicas de produção do gênero e

como o poder organiza os corpos por meio da ideia pré-discursiva de “sexo” como essência (Butler, 2014, p. 25-27; Louro, 2015, p. 84).

Com base nesse aporte teórico é que podemos usar como objeto de estudo os enunciados da dogmática e da jurisprudência que nos possibilitem compreender o senso comum teórico dos juristas. Será possível perceber como identidades transgêneras são produzidas e limitadas pelo discurso jurídico. No meio desse percurso, vozes de pessoas trans aparecerão para guiar as reflexões sobre o Direito. São vozes como essas que clareiam as formas como o Direito também percebe subjetividades dentro de uma matriz de inteligibilidade.

3 Heteronormatividade e transfobia

Enquanto todas as pessoas não tiverem acesso a todas as informações, enquanto práticas e vivências forem anuladas por outras, através de livros em que estas histórias não são contadas, continuaremos com os estigmas e orientando os corpos de outras pessoas. (Siqueira, 2016)

Para nosso sistema jurídico, todos os indivíduos no Estado seriam sujeitos de direitos? Historicamente, travestis têm sido excluídas de nossa sociedade por não se enquadrarem no padrão heteronormativo. Foram perseguidas na ditadura, muito conhecidas como “bonecas” e eram entendidas como identidades masculinas (Morando, 2014); muitas migraram para a Europa, onde se sentiam mais respeitadas, mesmo que fosse na prostituição (Vartabedian, 2014). A maioria, 90% (noventa por cento), trabalha na prostituição atualmente, pois muitas são discriminadas na escola e em entrevistas de trabalho (o que não significa que é um trabalho compulsório para todas); e até hoje muitas travestis e transexuais são mortas no Brasil, sendo o país com mais assassinatos no mundo (Transgender Europe, 2016). Como maneira de enfrentar esse sistema opressor, pessoas transgêneras têm se organizado em movimentos transfeministas, que explicitamente fazem teoria e práxis. Jaqueline Gomes de Jesus aponta alguns dos tópicos necessários para serem abordados em uma luta transfeminista:

(1) redefinição da equiparação entre gênero e biologia; (2) reiteração do caráter interacional das opressões; (3) reconhecimento da história de lutas das travestis e das mulheres transexuais e das experiências pessoais da população transgênero de forma geral como elementos fundamentais para o entendimento do feminismo; e (4) validação das contribuições de quaisquer pessoas, sejam elas transgênero ou cisgênero, o que leva ao fato de que, por sua constituição, o transfeminismo pode ser útil para qualquer pessoa que não se enquadra no modelo sexista (Jesus, 2013a, p. 249).

Os estudos transfeministas sobre gênero têm apontado que há: a) um senso comum heteronormativo compartilhado que segrega as sexualidades “desviantes”; b) corpos que são lidos como abjetos e algumas vidas são passíveis de luto, outras não; e c) que a falta de compreensão sobre identidades não cisgêneras empurrou-as para categorias patologizadas. Essa incompreensão está balizada por uma construção histórica ocidental branca da divisão de corpos entre homens e mulheres. Os mecanismos de manutenção dessas identidades estão diretamente implicados na cisgeneridade: a continuidade e a congruência entre o sexo designado ao corpo com pênis ou vagina e a identidade de gênero da pessoa. Viviane Vergueiro provoca nesse sentido: por que ainda há um espanto e uma curiosidade sobre pessoas não cisgêneras ao mesmo tempo em que não questionam a manutenção de binarismos fixos para os corpos? (Vergueiro, 2012). Com questionamentos epistemológicos como esse, partimos para o estudo de como as relações de poder limitam e criam sujeitos.

A heteronormatividade é o padrão compulsório aos corpos, cada um deve se encaixar em um dos moldes (homem ou mulher), compartilhando uma coerência entre sexo, gênero, desejos e prazer corporal (Butler, 2014, p. 38). Exemplo dessa continuidade entre corpo e comportamento: a pessoa que nasce com cromossomos XY, pênis e escroto (sexo) deve se vestir e se comportar “como homem” (gênero), além de sentir desejo apenas por mulheres (ser heterossexual) e de obter prazer pelo seu órgão genital⁴. As pessoas que

⁴ Há descontinuidades em qualquer um desses quatro elementos. Existem pessoas que são intersexo (não nascem com genitais em

se identificam principalmente com a coerência entre sexo designado ao nascimento e seu gênero são as chamadas cisgêneras, o que é colocado como regra pela heteronormatividade. A expectativa social heteronormativa é que essa coerência seja exercida a fim de manter “bons costumes” numa visão que pressupõe uma natureza fixa (ou essência) do corpo. Contudo, o corpo não persegue uma lógica formal dentro do caminho sexo-gênero-desejo-prazer.

O termo cisgênero é usado para aquelas pessoas que se identificam com o gênero designado ao nascer. Seu principal uso nesse trabalho será com a variação “cisgenerismo”. Cisgenerismo é a ideologia que deslegitima a forma como alguém se identifica sobre seu gênero e seu corpo. O cisgenerismo é uma crítica ao binário essencializante cisgênero/transgênero, pois ele pode invisibilizar e excluir outras identidades que não se encaixam nos binarismos de homem e mulher. “Cisgenerismo pode descrever atos sistêmicos ou individuais que ocorrem em uma variedade de contextos, incluindo aqueles que são hostis ou benevolentes e aqueles que são intencionais ou não” (Ansara; Berger, 2016, p. 1).

Os estudos de gênero demonstram principalmente que há uma desconexão essencial entre a morfologia da pessoa, lida pela ideia de sexo, e a identificação de gênero da pessoa (como homem, mulher, travesti, não-binário, etc.). Assim o gênero seria construído socialmente e o sexo seria um dado biológico. Algumas autoras têm discutido essa dicotomia e questionam se esse sexo também não é construído socialmente. Henrietta Moore está preocupada com a categoria “natureza”: se autoras(es) trabalham “gênero” ainda em uma dicotomia com o sexo, como esse é pensado socialmente? Anne Fausto-Sterling aponta que a

que há elementos “masculinos” e “femininos”); aquelas que não se identificam com o gênero imposto ao nascer (transexuais, travestis, transgêneros, hijras, pessoas não-binárias, etc.); aquelas que não sentem atração pelo gênero que “deveria” (gays, lésbicas, bissexuais, pansexuais, assexuais, etc.); por fim, aqueles que não materializam seus desejos apenas através de seus órgãos genitais, mas também por outras regiões corpóreas e também com objetos externos (sexo anal, sadomasoquismo, etc.). Existem, por exemplo, transexuais que são homossexuais, exemplo: uma mulher transexual (que ao nascer foi lida como “homem”) que se atrai por mulheres, ela é uma transexual lésbica, pois se identifica como mulher e se atrai por mulheres.

biologia do corpo pode determinar parte do comportamento, mas que o comportamento pode alterar o funcionamento fisiológico, ou seja, um não atua em detrimento do outro. Yanagisako e Collier já demonstram que apesar da separação entre gênero e sexo e fora de um determinismo biológico, ainda se pressupõe nessa separação que existam diferenças sexuais biológicas binárias sem questionar o imaginário ocidental que significa socialmente o sexo. Moore (1997, p. 825-828) argumenta que o sexo só pode ser percebido dentro do quadro normativo criado pelo Sexo no discurso ocidental com seus parâmetros biomédicos. Além disso, as concepções da biologia sobre o sexo influenciam as construções sociais, como foi o caso da afirmação que os homens têm mais competência em habilidades matemáticas, que influenciou o sistema educacional norte-americano, o que limita culturalmente os horizontes de mulheres sobre suas capacidades (Fausto-Sterling, 1987, p. 71, 74).

Parte da perspectiva de diferenciação sexual foi “cientificamente” construída a partir de meados do século XVII, com alta produção entre os séculos XVIII e XX. Um dos grandes vértices dessa construção histórica é quando Lineu, no século XVIII, elegeu o grupo de mamíferos como Mammalia, centralizando os seios e a fêmea. Lineu, além de cientista, estava envolvido nas campanhas pelo Estado francês contra as amas de leite e em defesa do aleitamento materno, o leite materno era enaltecido, assim como a posição da mulher lactante. Tais campanhas redefiniriam o lugar doméstico para mulheres sob o fundamento da sua “natureza” ser essa (Bento, 2006, p. 113, 120 e 121).

Os sujeitos são atravessados por esses sentidos que naturalizam as diferenças dos sexos em uma política que inferioriza e subordina a mulher e aponta o homem como sujeito universal. A mulher é vista como o oposto, o complemento do homem, por ser diferente e “mais fraca”, é “inferior” (Swain, 2010, p. 46). Estar na posição feminina é se encontrar em um lócus social rebaixado, nesse contexto. A instauração e manutenção desse significado permite a dominação masculina.

Os valores diferenciados são reproduzidos sistematicamente através de um esforço social a fim de reiterar comportamentos e pensamentos, o que resulta na continuidade de atos do sujeito que se põe

em cena ativamente para satisfazer a expectativa de gênero (Connel; Pearse, 2015, p. 39) da padronização subjetiva. Ao mesmo tempo em que há uma incitação da força de desejo dessa performance, há a castração da potência criadora desses corpos (Warat, 2004a), na medida em que não têm acesso imediato ao significado que instaura o desejo de coerência, por isso “o desejo investe contra si mesmo e a favor do fortalecimento do *status quo*” (Rolnik, 2014, p. 106). Fortalecer o *status quo* é a consagração da ficção da diferença hierárquica social entre homem e mulher.

Essa produção demonstra que a manifestação corporal não está atrelada às condições reprodutoras de forma natural, mas a significados compartilhados sobre comportamento que determinam estereótipos e regimes de gênero. Por isso a famosa frase de Beauvoir: não se nasce mulher, torna-se. Da mesma forma, não se nasce homem, torna-se.

A heteronormatividade assenta a “diferença dos sexos” para reproduzir uma compreensão de que os corpos sexuados essencialmente “são determinantes do papel e status no social e de que a ‘natureza’ define a importância dos seres humanos de acordo com a sua biologia. A diferença dos sexos é, portanto, também política, na medida em que sela a desigualdade no social” (Swain, 2010, p. 47). Apesar de o gênero ser uma característica individualizável, ele envolve prazer, reconhecimento, identidade, relações, fronteiras, práticas, identidades, imagens ativamente criadas em processos sociais e Justiça (Connel; Pearse, 2015, p. 43, 84). Isso demonstra que ele é relacional, só se faz em sociedade. Por isso, a instituição da desigualdade com fundamento na diferença em uma hierarquia é resultado de uma trama de relação de poder que se constrói com o discurso sobre o gênero e a sexualidade. Essa construção está imbricada em sua manutenção constante através dos discursos que circundam o saber sobre a verdade do que é ser homem e ser mulher “naturalmente”. As categorias vão sendo criadas a fim de manter condições de inteligibilidade sobre os corpos no campo social com as relações de poder.

Butler afirma que a ideia de gênero está atrelada às identidades (conceito ocidental). Seria uma substância do sujeito ser homem ou mulher, como forma

de representação de uma “ordem verdadeira das coisas” (Butler, 2014, p. 43). O gênero não só designa e nomeia, mas qualifica o sujeito dentro de uma episteme conceitual, ao mesmo tempo em que cria esse quadro de inteligibilidade. Assim, a pessoa se sentir e se entender como sendo homem ou mulher advém da noção de que seu sexo o define: “a pessoa é um gênero e o é em virtude do seu sexo, do seu sentimento psíquico do eu, e das diferentes expressões desse eu psíquico, a mais notável delas sendo a do desejo sexual” (Butler, 2014, p. 44). Assim, a unidade entre experiência, sexo, desejo e gênero se conforma por meio da heterossexualidade oposicional, que coloca homens e mulheres para se desejarem. Butler, em *Problemas de Gênero*, não enfoca no laço entre a manutenção necessária da masculinidade do corpo macho e da feminilidade do corpo fêmea, o que seria justamente o cisgenerismo necessário para coerência do gênero. Tal coerência também é uma ficção regulatória do sistema de gênero.

As identidades sexuais que escapam e subvertem os padrões estabelecidos politicamente pelo discurso de matriz heteronormativa são «desviantes»⁵. Pode-se fazer uma primeira separação para fins de análise: orientação sexual se refere às formas de se relacionar sexual e afetivamente (heterossexual, homossexual, bissexual, assexual, etc.), enquanto a identidade de gênero é o gênero com o qual a pessoa se identifica (homem, mulher, travesti, não-binário, bigênero, agênero, etc.).

Nesse trabalho, os sujeitos de direito excluídos são aqueles que não se identificam com o gênero designado no nascimento, sendo que três identidades precisam ser pontuadas: travesti, transexual e transgênero. O conceito “transgênero” pode abarcar a identidade (travestis e transexuais) ou a funcionalidade (*drag queens*, *crossdressers*, transformistas, etc.) (Jesus, 2012). Não obstante, tal termo foi rechaçado por militantes em eventos de pessoas transexuais e travestis, porquanto se trata de um termo estrangeiro, pretensiosamente colonizador frente às identidades brasileiras (Carvalho; Carrara, 2013). O

5 O termo “queer” foi utilizado na literatura estrangeira para subverter o seu primeiro sentido pejorativo, era usado como xingamento contra gays. Em português significa “estranho”, “diferente”, “desviante”, pois é usado para caracterizar essas identidades que escapam do binarismo de gênero. (Louro, 2015).

termo transexual também teve sua origem como um estereótipo patologizado pela psiquiatria. De acordo com Jaqueline Gomes de Jesus, entretanto, esse significado é equivocado:

A transexualidade é uma questão de identidade. Não é uma doença mental, não é uma perversão sexual, nem é uma doença debilitante ou contagiosa. [...] Transexuais sentem que seu corpo não está adequado à forma como pensam e se sentem, e querem corrigir isso adequando seu corpo ao seu estado psíquico. Isso pode se dar de várias formas, desde tratamentos hormonais até procedimentos cirúrgicos. (JESUS, 2012, p. 7-8)

Já as travestis “vivenciam papéis de gênero feminino, mas não se reconhecem como homens ou como mulheres, mas como membros de um terceiro gênero ou de um não-gênero” (Jesus, 2012, p. 9) e a psicóloga frisa que a identificação da travesti é mais próxima do feminino, portanto deve-se dirigir às travestis com pronomes de tratamento femininos. A travesti não é um homem que se “traveste” de mulher, essa é uma prática de *cross-dressers*, por exemplo. A travesti também passa por alterações em seu corpo, colocando silicone, por exemplo. Como a maioria não tem condições de realizar os procedimentos cirúrgicos adequados, as *bombadeiras*⁶ colocam silicone industrial em seus corpos para terem seios e nádegas femininas. A maioria encontra nas ruas (e nos desejos de homens cisgêneros) uma forma de sobreviver: a prostituição. Afinal, infelizmente a marginalização começa no ambiente privado: a expulsão de casa e da família. Essas identidades vulneráveis lutam pelo reconhecimento e pela inteligibilidade dessa corporeidade feminina considerada abjeta e subalterna, justamente por haver diferenças corporais em relação às mulheres cisgêneras (apesar de que, quantas mulheres cisgêneras hoje não fazem o pacto com a medicina ao colocarem silicons e depois continuar uma manutenção?).

É importante ressaltar que pessoas transexuais reivindicam o reconhecimento de sua identidade como homem ou como mulher. Travestis se identificam como travestis, ou seja, não são homens nem mu-

6 Bombadeiras são mulheres que aplicam o silicone industrial no corpo de travestis e transexuais.

lheres. Nesse trabalho, inclusive, o termo “pessoas trans” será usado para se referir a pessoas transexuais e travestis. Essas posições identitárias não vão contra parte do marco teórico trabalhado, pois Butler (2015) já tem afirmado que não se pode negar e desrespeitar a forma como pessoas trans se identificam. Isso significa que o gênero não é sempre fluído e volátil, como pode parecer⁷.

Ao mesmo tempo, usaremos a compreensão de Butler de que alguns corpos são considerados abjetos. Um corpo é considerado abjeto pelos sujeitos que descartam elementos estranhos de suas identidades. As fronteiras do corpo do Eu são estabelecidas pelo o que “não é Eu” (Butler, 2014, p. 191). O corpo abjeto não é assim por natureza, mas lido como desprezível e descartável (Mello, 2012). O processo de exclusão do próprio corpo significa a diferenciação entre o “meu” e o “do outro” e essa “operação da repulsa pode consolidar ‘identidades’ baseadas na instituição do ‘Outro’, ou de um conjunto de Outros, por meio da exclusão e da dominação [...] para fins de regulação e controles sociais” (Butler, 2014, p. 191). A exclusão marca o lugar do que é considerado ser e aquele que é “não-ser”, delimitando forçosamente uma inteligibilidade que atravessa leis, o saber e a verdade⁸. Butler ainda explica que o abjeto designa uma identidade, um lócus do sujeito que é inabitável, pois a identificação àquele lugar é temida e rechaçada socialmente, por isso “o domínio do sujeito circunscreverá sua própria reivindicação de direito à autonomia e à vida” e “o sujeito é constituído através da força da exclusão e da abjeção, uma força que pro-

7 Essa posição é posta em outro artigo (Flores; Dias; Brum, 2017) que afirma que a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul se fecha no binarismo de gênero, sob o pressuposto de que identidades são “performáticas” e “flexíveis”. Como se verá no presente artigo, as lutas de pessoas trans levam a outra compreensão: o processo de identificação é diferente para as pessoas, podendo manter ou não a coerência heteronormativa; identidade não se confunde com identificação, a qual acontece como processo durante a vida e pode resultar ou não no posicionamento de uma pessoa com uma identidade fixa; transexuais se identificam dentro do binarismo homem/mulher; e travestis se identificam como travestis, o que rompe com o binarismo, mas também se sustenta como uma identidade própria.

8 No artigo, Butler faz uma análise filosófica de um caso real em que o corpo de uma criança é atravessado por diversos discursos da intersexualidade e da transexualidade até o ponto em que se coloca sobre si mesmo, se autodeterminando homem (Butler, 2001).

duz um exterior constitutivo relativamente ao sujeito, um exterior abjeto que está, afinal, ‘dentro’ do sujeito, como seu próprio e fundante repúdio” (Butler, 2000, p. 112). O abjeto se encontra ligado ao repúdio, na medida em que precisa repudiar algo para preservar sua clausura como forma de defesa contra aquilo que ameaça sua estabilidade e sua sobrevivência (Sabsay, 2008, p. 216). A travesti e as pessoas transexuais são abjetas até certo ponto para pessoas cisgêneras justamente para que esses tentem manter um sistema padrão de corpos coesos e coerentes.

De acordo com Jorge Leite Junior (2012), há uma alteração na concepção abjeta de uma identidade quando ela tem suas características organizadas em uma categoria. Essa domesticação do abjeto passa a ser um “monstro”, que vive nos limites do saber, do humano, do mundo. No caso de travestis e transexuais, suas identidades foram patologizadas no século XX, quando buscavam o “verdadeiro sexo”, e estigmatizadas como anormais. Essa nova inteligibilidade pressupõe uma legitimação da violência contra elas (Leite Junior, 2012). Isso é evidente em narrativas de pessoas transexuais e travestis, pois assim afirma Sofia Favero (2014): “o ódio a quem quebra o padrão de gênero é tão grande, as pessoas se sentem tão ofendidas com quem não segue suas regras divinas, que a violência é a primeira resposta que conseguem atribuir”. Apesar, portanto, de haver inteligibilidade da identidade transexual, é importante compreender como e se ela tem mecanismos de reconhecimento. Se por um lado podem-se construir limites para a inteligibilidade, esses limites excluem aquilo que lhe é abjeto, irreconhecível. Na transfobia, o cisgênero é colocado como regra (cisgenerismo) e o que não é possível dentro dessas normas é excluído.

Transfobia é o medo ou aversão a pessoas transexuais, travestis e transgêneros, e ela tem dimensões diferentes. Legalmente não há reconhecimento positivo de identidades não-cisgêneras, além de resoluções do Conselho Federal de Medicina. Na medicina, a pessoa transexual é considerada mentalmente transtornada, sendo que no CID se tem o transtorno de identidade de gênero/transsexualismo e no DSM, a “disforia de gênero”. Ademais, a identidade travesti aparece no CID como Travestismo Bivalente, caracterizada como um estado temporário, sem a vontade de

realização de cirurgias e a “mudança de vestimentas” não “acompanha” a excitação sexual. Não obstante, como já exposto, a travesti vai além desse padrão: ela mantém seus prazeres corporais sem cirurgias e faz modificações no corpo para feminilizá-lo.

Socialmente, a maioria das mulheres transexuais e travestis têm lugar e horário marcado: a rua à noite. Por muitas trabalharem como prostitutas, estão sujeitas a vulnerabilidades de saúde e segurança. Essa territorialização dos corpos transgêneros é mantida como forma de escamotear suas subjetividades e de mantê-las afastadas do exercício de cidadania plena. Esse é o reflexo do saber-poder do discurso cisgênero, no qual o lugar da abjeção é reiterado cada vez que as identidades de transexuais e de travestis são invisibilizadas e não são representadas nos discursos como sujeitos de direito. Ocorre, portanto, uma exclusão estrutural, com dificuldades em se manter nos ambientes escolares, de alcançar um trabalho qualificado e até mesmo de utilizar banheiros (Jesus, 2013b, p. 105). Transexuais e travestis morrem excessivamente no Brasil, onde se tem “40% dos casos desde janeiro de 2008, e 42% dos casos em 2016” no mundo (Transgender Europe, 2016). Os casos de transfobia aparecem de diversas formas no cotidiano:

Para conseguir o uso do nome social na faculdade é uma guerra. Como se não tivéssemos o direito de usar nossos nomes em todos os ambientes. Para mim, o Estado é o maior inimigo da comunidade trans. [...] Ser trans não faz com que ninguém cometa suicídio. A transfobia e a falta de inclusão, sim, faz (Damico, 2016).

O direito, de alguma forma, tem papel na construção das possibilidades para a vida de pessoas transgêneras. Uma das questões é o nome, possível de mudança apenas juridicamente. A alteração do nome é elemento que compõe a autonomia do sujeito de narrar a si mesmo como se identifica. O nome simboliza no discurso a chamada do sujeito e de seu corpo. Se seu nome está em dissonância com sua identidade, ocorre um constrangimento e uma violência contra si mesmo. Ninguém quer ser chamado por um nome com o qual não se identifica nem ser discriminado pela incoerência entre nome civil e identidade:

Uma vez eu fui procurar trabalho com uma mulher cis em uma loja de cosmético. O rapaz que atendeu a gente disse que havia duas vagas e que a gente se encaixava no padrão que eles procuravam. Aí, quando eu entrego o currículo, o assunto muda na hora. Ele vira para a minha amiga e fala: “A sua vaga é mais garantida, né, pelo seu currículo”. E vira para mim: “Você vai precisar esperar para uma próxima, porque eu vi agora que só temos uma vaga”. Ou seja, tinha duas vagas até ele saber o meu nome civil... (Dominik, 2015)

4 Dogmática jurídica: o nome é direito cisgênero?

“Eu quero é que as pessoas saibam que eu sou transexual, pois quero que a minha cidadania e de outras mulheres como eu sejam garantidas” (Moraes, 2015). É por conta de reivindicações como essa que o Judiciário brasileiro foi, nas últimas duas décadas, permitindo a mudança do prenome e do sexo no registro civil. Parte dessa mudança também foi no imaginário jurídico, que pode ser percebido na dogmática atual. O direito ao nome, como se verá, está atrelado ao corpo, portanto, às modificações feitas nele em razão da identidade de gênero da pessoa. Um direito está atrelado ao outro pela própria materialidade dos corpos transgêneros.

Luiz Edson Fachin aponta com muita propriedade o direito fundamental ao corpo, que é embasado em um contexto constitucional que preza pela liberdade e autonomia do sujeito (Fachin, 2014, p. 42). A autonomia, em concepção posterior à “autonomia da vontade” da visão liberal, está ligada à dignidade da pessoa e também aos limites propostos no ordenamento jurídico, que não são normas morais nem religiosas (Fachin, 2014, p. 43). Por exemplo, a liberdade religiosa tem seus próprios limites e não pode atingir o direito de autonomia em relação ao gênero, porquanto tem seu conteúdo negativo (restrições aos outros) e positivo (possibilidades de usufruir a liberdade) (Weingartner Neto, 2013). Como a liberdade religiosa é do indivíduo (e ele é quem usufrui de sua consciência conforme sua autonomia), não há qualquer previsão de liberdade de interferência religiosa sobre o corpo do outro. Infelizmente essa compreensão da dogmática ainda não alcança a realidade, já que:

A gente fala sobre a autonomia dos corpos, mas desde que certas pessoas não façam algo em seus corpos. Ou seja, a autonomia vai até determinado limite e até as pessoas que lutam por direitos se limitam em determinado campo. (Siqueira, 2016)

Percebe-se que o corpo está em disputa. Afinal, o corpo “cumpre uma função social importante na conformação de uma identidade do sujeito e mesma de sua própria felicidade” (Fachin, 2014, p. 43), até por ser a materialidade do sujeito e a sua projeção física (Gagliano; Pamplona Filho, 2016, p. 217). A identidade de travestis e transexuais não se destaca de seus corpos vistos com nossos olhos sensíveis. É materialmente visível a identidade através do corpo da pessoa: travestis e transexuais fazem alterações, tais como no cabelo, nos seios e nas nádegas.

O direito ao corpo tem seus limites propostos no art. 13, os quais repercutiram na discussão da possibilidade de realizar cirurgias de transgenitalização. A conclusão foi a garantia da cirurgia, como foi definido na Resolução CFM nº 1.682/2002, hoje revogada pela Resolução CFM nº 1.955/2010. Os limites do artigo são a diminuição permanente da integridade física, os bons costumes e a finalidade terapêutica, sendo que o terceiro critério é hierarquicamente superior. Esse elemento é o que salvaguarda a transgenitalização, porquanto ela proporciona o direito à saúde com a readequação do corpo à identidade do sujeito (Tepedino; Barboza, 2007, p. 37-38).

Atender ao critério geral dos bons costumes é um processo que leva em consideração a sociedade livre, justa e plural, na qual os costumes são tão diversos quanto as culturas, o que foi recepcionado com o Estado Democrático de Direito ao adotar a lei positiva e não a lei natural (o que implica também em não optar por uma moral única). Nesse sentido, o que pode ser entendido como bom costume para pessoas cisgêneras (a manutenção de coerência do gênero com o corpo e o “sexo”), não é o mesmo para transexuais e travestis que realizam intervenções corporais a fim de se adequarem às imagens corporais com as quais se identificam.

A dogmática jurídica tem revisto a indisponibilidade do próprio corpo ao levar em consideração a digni-

dade da pessoa humana, a diferença e a diversidade moral. Bittar (2015) afirma que a cultura dos direitos humanos tem trazido o reconhecimento à liberdade de orientação sexual e que as pessoas não devem ser cerceadas em sua expressão, por isso não cabe ao Estado regular o sujeito psicofisicamente, mas sim “salvaguardar a proteção, a retidão e os cuidados de saúde necessários” (Bittar, 2015, p. 137) para que a readequação corporal seja bem sucedida.

Na mesma esteira de Bittar, Pablo Stolze e Rodolfo Pamplona (Gagliano; Pamplona Filho, 2016, p. 220), Cristiano Chaves e Nelson Rosenthal (Farias; Rosenthal, 2016, p. 227)⁹ afirmam que o dispositivo em questão não vai contra os “bons costumes”, nem impede a cirurgia de transgenitalização em função da dignidade da pessoa humana, haja vista ser uma prática terapêutica que condiz com os “casos de transexualismo”. No âmbito do Direito Civil, o alcance do art. 13 também foi confirmado no enunciado 276 da IV Jornada de Direito Civil¹⁰ no que tange àqueles (as) que desejam a transgenitalização, garantida a consequente mudança do prenome e do sexo no Registro Civil.

A cirurgia que altera a genitália, contudo, não é alcançada por todas as travestis e transexuais ou não é tão facilmente alcançada. Uma parcela delas repudia seus órgãos genitais, enquanto outra continua se identificando com seus caracteres sexuais primários. O trabalho de Berenice Bento demonstra que nem todas as pessoas transexuais rejeitam completamente seus corpos, em especial, a genitália nem sempre é abjeta para uma pessoa transexual (Bento, 2006).

A própria definição psiquiátrica da disforia de gênero e do transexualismo não alcança essas pessoas, por-

9 Os autores optam por utilizar o vocabulário psiquiátrico, estereótipo da transexualidade como doença e também insistiram em tratar travestis no masculino, até mesmo afirmando que as travestis usam seu corpo duplamente, “diferente de pessoas transexuais”. Como já visto, há pessoas transexuais que não necessitam de cirurgia transgenitalizadora e isso não as descaracteriza como transexuais, pois a própria pessoa define sua identidade, não uma categoria médica.

10 O art. 13 do Código Civil, ao permitir a disposição do próprio corpo por exigência médica, autoriza as cirurgias de transgenitalização, em conformidade com os procedimentos estabelecidos pelo Conselho Federal de Medicina, e a consequente alteração do prenome e do sexo no Registro Civil.

quanto eles preveem uma pessoa transexual binária, ou homem ou mulher, com pênis ou vagina, de acordo com a coerência de gênero. Esses corpos transexuais e travestis, portanto, deveriam estar totalmente de acordo com a regra heteronormativa por causa de uma definição feita por cisgêneros? Esses corpos existentes já fornecem a seguinte resposta: não, afinal “somos pessoas como qualquer outra. Temos sentimentos, temos sonhos, sofremos... Eu sempre pergunto: ‘O que muda na sua vida eu ser trans?’. Eu acho que ninguém é obrigado a gostar de trans, mas tem que respeitar” (Dominik, 2015). Seu conforto, sua identidade, sua privacidade, seus desejos, todos se encontram amparados constitucionalmente e também pelo direito à integridade psíquica, o qual “se destina a preservar o conjunto psicoafetivo e pensante na estrutura humana” que se completa com o direito ao corpo e a defesa integral da personalidade humana. Ademais, “procura esse direito resguardar os componentes identificadores da estrutura interna da pessoa e norteadores de sua própria ação (elementos de sua mente)” (Bittar, 2015, p. 182).

No caso das mulheres transexuais e das travestis que não querem ou não podem realizar a transgenitalização, ou dos homens trans que têm suas cirurgias ainda em caráter experimental no Brasil (e que não podem ser realizadas em hospitais privados ainda), eles devem ser esterilizados e terem seus genitais modificados a fim de corresponderem à coerência de gênero? Poucos hospitais públicos estão habilitados para realizar a cirurgia em mulheres transexuais e as filas de espera já são contadas em anos (hoje os hospitais universitários habilitados são da USP, UERJ, UFG, UFRGS e UFPE).

O paciente tem sua autonomia e dignidade resguardadas pelo art. 15 do Código Civil¹¹, qualquer procedimento deve ser realizado com o livre esclarecimento sobre suas implicações. Uma pessoa que não tem condições de realizar a cirurgia não pode ter esta como premissa para ter sua identidade e sua dignidade reconhecidas pelo Estado, porquanto o fato da cirurgia não está atrelado legalmente ao direito de ser reconhecido.

11 Art. 15: Ninguém pode ser constrangido a submeter-se, com risco de vida, a tratamento médico ou intervenção cirúrgica.

Há, no mínimo, dois tipos de opressões às pessoas transexuais e travestis: “não permitir que o indivíduo modifique seu corpo para se adaptar a sua identidade de gênero” e “determinar que o transexual realize a cirurgia de redesignação sexual para que só então possa ter sua identidade de gênero reconhecida” (Fachin, 2014, p. 49). Nome e corpo estão conectados de todas as maneiras na materialidade, mas ainda resta a discussão sobre a conexão entre as modificações corporais e o reconhecimento civil de sujeitos transgêneros.

O nome é elemento designativo da identidade que é simbolizado entre o público e o privado, o indivíduo e a sociedade. Tem duas funções precípuas: identificação da pessoa e evitar confusão com outra (Bittar, 2015, p. 195). No caso, o art. 16 elenca o direito ao nome e o bem jurídico tutelado é a identidade. Carlos Roberto Gonçalves (2016, p. 149) sustenta que o nome é individualizador e que tem um aspecto público, que decorre da necessidade do Estado da identificação do indivíduo por um nome inalterável, ressalvadas as hipóteses admitidas, e o aspecto individual, que compreende no uso, na defesa contra usurpação de direito autoral e contra exposição ao ridículo.

Bittar (2015, p. 200) afirma que no caso de pessoas transexuais a identidade fica afetada quando há incongruência entre nome civil e identidade, o que pode ser resolvido com o disposto no art. 58 da Lei n. 6.015/1973, que permite substituir o prenome por apelido público notório. O nome já foi considerado imutável em redação antiga do art. 58. Após a Lei n. 9.708/1998, alterando o art. 58, o nome passou a ser considerado definitivo, haja vista que a própria lei reconhece possibilidades de retificações. A retificação do nome por um apelido é, na verdade, pelo nome adotado pelo indivíduo, com o qual verdadeiramente se identifica e reflete seu gênero.

O parágrafo único do art. 55 da Lei de Registros Públicos informa que os nomes registrados não podem expor as pessoas ao ridículo. Pessoas transexuais vão se identificando com outro gênero ao crescerem, dessa forma, o nome é um devir que se desconecta de sua identidade, e que passa a expô-las a constrangimentos quando há incoerência entre o que é visto no corpo e no documento de identidade formal. Tal dispositivo deve ser lido sob essa hermenêutica com

interpretação extensiva, na qual é levada em consideração a impossibilidade de o sujeito ter autonomia total sobre sua identidade em seus primeiros anos de vida, principalmente no que tange à compreensão das relações entre o Estado, sua família e seu corpo. O nome, portanto, é mutável e é moldável de acordo com seu gênero. Sem a modificação do prenome, há discordância entre o corpo que é visto e a identidade civil que é lida. Esse descompasso é materializado em constrangimento, humilhação, discriminação e execração pública (Fachin, 2014, p. 50).

A dogmática também tem compreendido que a mudança do sexo (estado sexual) no registro civil é possível (Farias; Rosendal, 2016, p. 300). Não obstante, ainda permanece a pergunta: podem o/a transexual e a travesti requerer a retificação do registro civil do sexo sem realizar a cirurgia de transgenitalização? Luiz Edson Fachin (2014, p. 51) responde precisamente à pergunta sobre transexuais: o direito à mudança do “sexo” no registro civil é amparado constitucionalmente pela dignidade da pessoa humana e pela solidariedade social, porquanto, sem a alteração, a pessoa transexual continuará sofrendo a constrição do estigma e da discriminação social. A travesti é incluída nessa percepção? Afinal, a dogmática tem se reportado às pessoas transexuais, não de forma ampla a pessoas trans, e sem especificar as travestis como sujeitos de direitos que podem pleitear essa demanda judicialmente.

Gonçalves (2016, p. 169) apregoa que nos casos de transexualidade, os Tribunais têm compreendido que o prenome pode ser alterado, até em casos mesmo sem a realização da cirurgia, já que ela pode ser “constatada em avaliação psiquiátrica, uma vez que se trata de um transtorno mental”. Apesar de o autor sustentar devidamente a alteração do sexo no registro civil, ele ainda apoia o estigma patológico e mais adiante, na mesma página, também sustenta que a diferença com a travesti é que a pessoa transexual “acredita firmemente pertencer ao outro sexo”, descartando o conhecimento sobre gênero, colocando a identidade como crença sobre si mesmo.

Nas doutrinas foi possível perceber o apontamento para a dignidade humana, que também será de relevância para a continuação desse estudo. Em linhas gerais, a dignidade da pessoa humana foi reconheci-

da sob a égide da ideia de que o Estado é “que existe em função da pessoa, não o contrário” (Sarlet, 2013, p. 124). Juridicamente, a dignidade tem um conteúdo ético, é uma norma jurídico-positiva e valor fundamental para a ordem jurídica, especialmente no que tange a efetivação de direitos fundamentais. Tal valor só faz sentido e é posto por causa da intersubjetividade: como a comunidade e o sujeito se relacionam sobre o valor atribuído à pessoa e seus direitos e deveres. O Estado, portanto, tem duas funções sobre a dignidade da pessoa humana: defender (negativa) e promover o respeito (positiva) (Sarlet, 2013, p. 124-125).

5 Dados da jurisprudência

Nessa seção a jurisprudência apresentada será composta por ementas de acórdãos do Tribunal de Justiça de São Paulo encontradas em seu site, na pesquisa de jurisprudência (todos os números de processos citados podem ser encontrados no referido site). A palavra-chave utilizada foi “transexual” e o resultado foi filtrado pelos assuntos “registro de nome” e “registro de sexo”. Não foram encontrados julgados de retificação de registro civil de travestis. Foram encontradas 50 ementas referentes à retificação de registro civil de pessoas transexuais, após a exclusão daque-

les referentes ao conflito de competência. O intervalo temporal encontrado foi entre 2009 e 2016.

Antes de apresentar os resultados da pesquisa jurisprudencial sobre a alteração de registro de pessoas transexuais, é importante ressaltar que foi feita uma pesquisa com o termo “travesti” e depois foram adicionados dois termos mais frequentes, sejam eles “Criminal” e “Penal” (que são indicados pelo próprio sistema de busca). No primeiro momento foram encontrados 814 documentos e após o filtro apareceram 686 decisões. Estudar esse fato não é objetivo desse artigo, mas essa breve pesquisa demonstra que a identidade travesti aparece em processos penais ao mesmo tempo em que não aparece nas decisões de retificação de nome de registro civil. Isso nos indica que essa identidade não está sendo observada e nomeada no que tange o reconhecimento jurídico civil nos processos em que foi necessário recorrer à segunda instância.

Tendo em vista esse percurso, a amostra de decisões encontradas sobre a retificação de registro de pessoas transexuais foi sistematizada. A análise após a amostragem recolhida resultou nas seguintes categorias (o número em parênteses representa o número de ementas agrupadas em cada categoria):

Categorias	Qtd. de processos	Número dos processos
I. Alteração do nome e do sexo		
i) alteração do nome apenas, sem citar sexo	3	0007607-12.2010.8.26.0100; 0018633-80.2012.8.26.0344; 0025401-94.2006.8.26.0000.
ii) alteração do nome sem cirurgia	6	1002028-41.2014.8.26.0451; 0001360-69.2014.8.26.0457; 0055269-67.2008.8.26.0576; 0013934-31.2011.8.26.0037; 0082646-81.2011.8.26.0002; 0008087-39.2011.8.26.0428.
iii) alteração apenas do sexo	6	1074167-11.2013.8.26.0100; 1102067-95.2015.8.26.0100; 1034767-25.2015.8.26.0001; 1027203-86.2015.8.26.0100; 0627715-81.2008.8.26.0100; 0015957-43.2010.8.26.0664.
iv) alteração de nome e sexo reconhecidas (com cirurgia feita)	3	0004782-12.2011.8.26.0084; 9282226-47.2008.8.26.0000; 9069885-07.2007.8.26.0000.
v) alteração de nome e sexo (sem cirurgia)	2	0030254-05.2007.8.26.0068; 0008539-56.2004.8.26.0505.
vi) retificação do nome e do sexo com alterações inscritas à margem do livro de registro de nascimento	3	0003025-02.2008.8.26.0047; 0627715-81.2008.8.26.0100; 0007869-83.2009.8.26.0168.
vii) retificação do nome e do sexo sem alterações inscritas à margem do livro de registro de nascimento	1	0013923-23.2008.8.26.0161.
II. Patologização e provas		

i) provimento da ação de retificação	6	0005436-85.2012.8.26.0238; 0062067-91.2012.8.26.0224; 1022947-37.2014.8.26.0100; 0040698-94.2012.8.26.0562; 0033254-70.2009.8.26.0576; 9000677-96.2009.8.26.0506.
ii) improvimento de retificação do nome, por não ter feito cirurgia, falta de interesse do autor	13	0003616-51.2012.8.26.0587; 0019307-41.2012.8.26.0576; 0025917-51.2013.8.26.0071; 0908847-35.2012.8.26.0037; 0023241-58.2011.8.26.0344; 0031545-57.2011.8.26.0114; 0004782-12.2011.8.26.0084; 9000677-96.2009.8.26.0506; 0003330-67.2011.8.26.0568; 0033051-03.2006.8.26.0451; 9070337-22.2004.8.26.0000; 0003073-19.2009.8.26.0663; 9100784-17.2009.8.26.0000.
iii) caso de obrigação de passar por equipe multidisciplinar	3	2174242-79.2015.8.26.0000; 2117660-59.2015.8.26.0000; 0049484-11.2011.8.26.0224.
iv) caso de desobrigação de diagnóstico e produção de prova oral	3	2207613-34.2015.8.26.0000; 2145616-50.2015.8.26.0000; 2083427-36.2015.8.26.0000.
v) dispensa de perícia, pois já tem laudo	1	2205957-42.2015.8.26.0000.

Essa amostragem permite diversas inferências empíricas da diversidade de entendimentos do Tribunal.

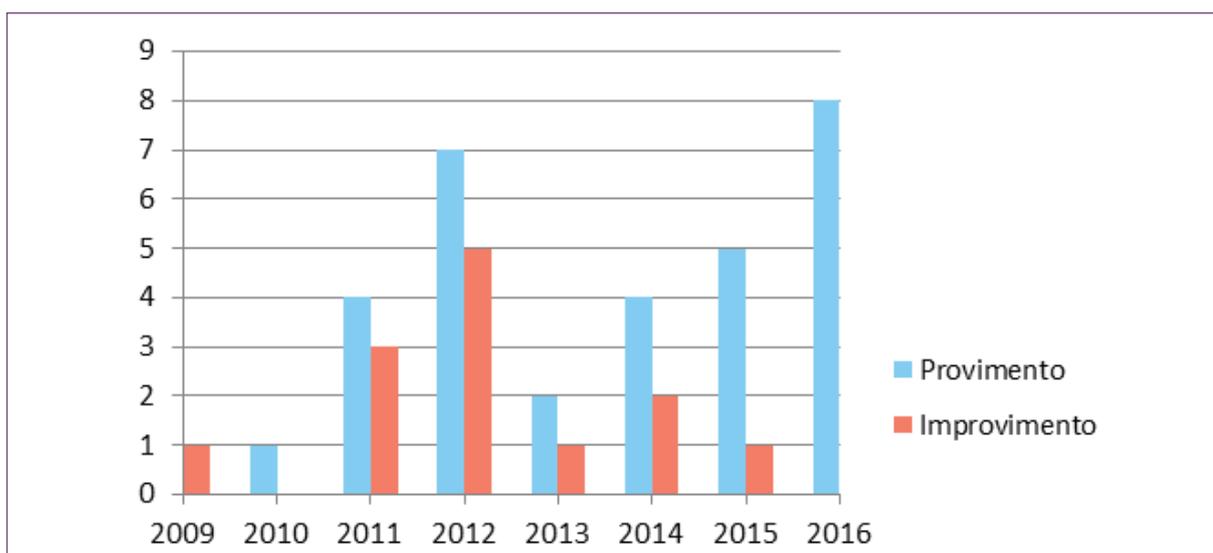
Primeiramente, os julgamentos de apelação revelam a medida de reconhecimento da identidade transexual como passível e legítima de ter seu nome alterado em função de sua condição. Treze decisões encontradas indeferiram a retificação do registro civil e trinta e sete deferiram¹². No Gráfico 1 é possível perceber como elas se distribuíram ao longo dos anos.

O Tribunal de Justiça de São Paulo, no geral, tem aceitado a ação de retificação de registro civil de pes-

soas transexuais, porquanto a maior parte dos julgados foi de provimento das demandas. No ano de 2016 não houve nenhuma decisão em sede de recurso desfavorável a pessoas transexuais, o que estava sendo anunciado com a queda após 2012, de cinco improvimentos, para uma variação entre um e dois entre 2013 e 2015. O entendimento majoritário desse Tribunal tem sido em favor do reconhecimento da retificação do registro civil.

Os principais argumentos levantados em favor das retificações têm sido a dignidade da pessoa humana (foi citada em doze julgados) e o constrangimento

Gráfico 1 - Número de provimentos e improvimentos de ações de retificação entre 2009 e 2016.



12 As ementas que representam o deferimento são dos itens 1.i a 2.i, e um caso do item 2.iii.

pelo qual as pessoas passam com a incoerência entre nome e identidade visual (o constrangimento foi citado em onze dos julgados). Vale ressaltar a inovação de uma ementa que citou os princípios de Yogyakarta para reconhecer a retificação¹³. Os princípios de Yogyakarta são parte de uma interpretação feita por uma comissão internacional de juristas sobre os direitos humanos em função do gênero e da sexualidade (Comissão Internacional de Juristas; Serviço Internacional pelos Direitos Humanos).

Assinala-se que oito dessas decisões demonstram a desnecessidade da cirurgia de transgenitalização para a retificação, sendo que houve alteração do nome sem cirurgia, duas com alteração de nome e sexo (sem cirurgia) e uma em que se reconheceu a retificação do sexo (sem prévia cirurgia).

Apesar da maioria dessas decisões serem referentes à retificação do nome, há a tendência da dissociação da cirurgia transgenitalizadora como requisito para a retificação do sexo, porquanto o gênero da pessoa tem sido levado mais em consideração em função da desconformidade entre o sexo biológico e o comportamento social do indivíduo. A cirurgia se revela, portanto, aspecto secundário frente à forma como a pessoa se identifica. Foi possível encontrar uma relação feita pelo magistrado entre o direito à alteração do nome na Lei de Registros Públicos e a disposição do próprio corpo, que afirmou que a imposição da cirurgia “significaria a instituição de requisito discriminatório, a forçar indivíduos a realizar interferências cirúrgicas no próprio corpo, nem sempre desejadas”¹⁴.

Não obstante, há também aqueles que não fizeram a cirurgia e querem realizá-la. O apontamento desse fato em decisões demonstra que é considerado importante que a pessoa queira se submeter a essa modificação corporal. Esse desejo serve, portanto, como indício de que a pessoa é transexual. Ou seja, apesar de não ter feito a cirurgia e se afirmar “não se deve associar gênero à genitália”, também aponta que há acompanhamento médico, tratamento hormonal e que está “prestes a passar por procedimento cirúr-

gico de transgenitalização”¹⁵. Nessa mesma ementa, um argumento jurídico presente é da possível violação da dignidade humana. Na mesma decisão há o alinhamento de três elementos: a dignidade humana, a não realização da cirurgia e a vontade de fazê-la. O apontamento dessa vontade, mesmo que esteja expressa nos autos como prova, revela a intenção do magistrado de pontuar esse fato como importante para seu processo decisório. Foi algo que se quis citar para dar embasamento para uma decisão.

Outro dado importante é a proteção do direito à intimidade das partes autoras na averbação com as alterações inscritas à margem do livro de registro. Há quatro decisões explícitas a favor da inscrição. Em outras duas foi reconhecida a desnecessidade de inscrever a modificação de sexo masculino para feminino (eram casos apenas de transexuais femininas)¹⁶. Outras também fazem referência, como o exemplo a seguir: “possibilidade de modificação, com anotação no registro de nascimento da alteração – Circunstância que não acarreta constrangimento ao autor”¹⁷. A explicitação de que houve uma mudança no registro civil é em função dessa transição da imagem de um corpo. Essa é uma forma de marcar juridicamente as alterações feitas no corpo e no entendimento da pessoa sobre si mesma. Se a pessoa quis, como se fosse uma simples opção, fazer a retificação, que seja possível sua informação para terceiros por meio da anotação no registro.

A alteração do sexo foi possível em oito ementas¹⁸; a cirurgia foi dispensada como critério em sete ementas¹⁹; e apenas duas indicam a retificação do nome e do sexo sem alterações inscritas à margem do livro de registro de nascimento²⁰. A palavra “transexualismo” foi encontrada em dez ementas (20%) e dezessete delas indicam a necessidade de patologização como requisito para a retificação do registro civil (34%)²¹. Mesmo que não seja o ponto mais relevante em algumas decisões, percebe-se que existe uma relevância do laudo “atestando o quadro

13 Processo n. 0018633-80.2012.8.26.0344.

14 Processo n. 0001360-69.2014.8.26.0457.

15 Processo n. 1034767-25.2015.8.26.0001.

16 Itens 1.iii e 1.vii.

17 Processo n. 0007607-12.2010.8.26.0100.

18 Itens 1.iii, 1.iv e 1.v.

19 Itens 1.ii e 1.v.

20 Itens 1.vii e 1.iii

21 Itens 1.i, 2.i e 2.ii.

de disforia de gênero (302.85), com transtorno de identidade sexual (CID-10: F64.1)²².

Por serem decisões judiciais, que se constroem por meio das provas e da concatenação de um jurista, ficou patente a necessidade delas para a constituição da pessoa transexual como sujeito de direito. Assim, a instrução do processo chega a ser afirmada em uma das ementas: “Possibilidade de o requerente demonstrar sua inclinação sexual, bem como a existência de transtorno de identidade de gênero. Necessária instrução”²³. Em outra situação, também foi necessário que se juntassem provas da aparência física - é, inclusive, comum que a instrução tenha fotos do (a) requerente -, mas isso foi atestado pelo relator: “Nome atual que, em face da condição atual do apelante, o expõe ao ridículo. Requerimento de provas que demonstrem, verdadeiramente, que a aparência do autor é de uma mulher”²⁴. Ressalta-se o uso da ideia de “verdade” como forma de legitimar o requerimento de provas sobre o sujeito e é necessária uma imagem para se demonstrar quem se é. Ao mesmo tempo, tal enunciado tem uma incoerência de linguagem quando se refere à requerente como “o autor” e em seguida afirma que a prova é sobre ser uma mulher.

Seguindo essa trilha, outro fator importante que aparece nas decisões é o pronome de tratamento usado para os (as) requerentes. Na maioria das vezes, são chamados de acordo com o gênero do nome civil, não com o nome novo, mesmo quando se trata de deferimento. O oposto ocorre da seguinte forma: “Feminilidade evidente da autora, que se comporta e se apresenta como mulher, desde tenra idade, para seu círculo familiar e de amigos, bem como para a sociedade.”²⁵ ou “Apela a autora sustentando que sofre situações vexatórias”²⁶.

Até em caso em que o nome foi alterado do masculino para o feminino, o julgador se refere à requerente no masculino quando decide pela retificação do sexo no registro civil: “Evidente, ainda, o constrangimento daquele que possui o prenome [...], mas que consta

no mesmo registro como sendo do sexo masculino”²⁷.

Outro dado pertinente de ser analisado é o da alta taxa de improvido por falta de interesse processual. Se o interesse é requisito para a ação que indica que o sujeito quer e pode conseguir alcançar o bem jurídico tutelado, o número alto demonstra que há um pensamento dos magistrados no sentido de que esse pleito não seria juridicamente viável. Haveria falta de interesse processual principalmente daquelas mulheres transexuais que não realizaram a cirurgia de redesignação sexual, pois “não bastam apenas mudanças na aparência, é necessária a completa transformação, através de procedimento cirúrgico para a certeza da orientação sexual”²⁸. Em 2014 também houve acórdão nesse sentido, que criava a cirurgia como requisito e afirmava que não havia interesse de agir porque os registros públicos “têm caráter de definitividade, espelhando a realidade”²⁹.

Além disso, há os casos também em que se exige que o sujeito passe por uma equipe multidisciplinar que avalia e comprova a transexualidade da pessoa. Em decisão de 2016 é possível ainda ver esse posicionamento: “Alegação do agravante de que a comprovação da transexualidade por meio de laudo médico é desnecessária, abusiva e ofensiva – Decisão mantida – Necessidade de se verificar a desconformidade entre o sexo biológico e o psicológico do agravante por meio de equipe multidisciplinar”³⁰.

6 Discussão: os limites criados pelo direito

O foco, nesse momento, será nas pessoas trans e em como elas são discursivamente produzidas dentro da linguagem jurídica, ou de outra forma, como essa linguagem elabora decisões com base em características de pessoas trans. Não existem ementas referentes a travestis, o que também significa algo. Essa diferenciação entre travestis e transexuais nesse contexto de retificação do registro civil demonstra que apenas pessoas transexuais podem ser autorizadas a ter seu

22 Processo n. 1027203-86.2015.8.26.0100.

23 Processo n. 0005436-85.2012.8.26.0238.

24 Processo n. 0062067-91.2012.8.26.0224.

25 Processo n.0018633-80.2012.8.26.0344.

26 Processo n. 0025401-94.2006.8.26.0000.

27 Processo n. 0627715-81.2008.8.26.0100.

28 Processo n. 0003616-51.2012.8.26.0587.

29 Processo n. 0025917-51.2013.8.26.0071.

30 Processo n. 2174242-79.2015.8.26.0000.

nome e sexo de acordo com a sua identidade de gênero. Travestis, que não se alinham identitariamente às conformidades entre corpo, sexo e gênero, não são passíveis desse reconhecimento jurídico. Já pessoas transexuais, que se identificam como homens ou mulheres, ou seja, se reconhecem nessas categorias (assim como homens e mulheres cisgêneros também se reconhecem), são aquelas possíveis de serem compreendidas pelo sistema jurídico. Não descarto a hipótese e possibilidade de pessoas que se identificam como travestis passarem pelo processo transexualizador e se dizerem transexuais para conseguirem essa autorização. Destaco o fato de que o sistema restringe as possibilidades de inteligibilidade de sujeitos de acordo com um padrão heteronormativo (principalmente a coerência sexo/gênero/desejos/prazeres). Ainda sublinho mais claramente a transfobia, que abrange outras pessoas transgêneras, como travestis, que não se identificam nem como homem nem como mulher. São corpos que escancaram a construção de uma rede normativa (para além do Direito) que exclui pessoas por não estarem de acordo com a previsão social. São corpos que denunciam que a normalização tem suas falhas e que o gênero é impossível de se realizar completamente em seu ideal. Em meio a isso, travestis não são inteligíveis como uma identidade de nome feminino e são excluídas da possibilidade de alteração de nome. Essa é uma forma de compartilhar a abjeção às travestis no discurso jurídico.

As pessoas transexuais também são percebidas de uma maneira específica em boa parte das decisões. A patologização de suas identidades, a atenção para a vontade da cirurgia de redesignação sexual e a inscrição no registro civil da mudança de nome e sexo seriam critérios “legais”. Não são puramente legais, pois se trata de um discurso que se passa como neutro e objetivo por ser jurídico, entretanto há uma normatividade de gênero implícita. A categoria médica e o desejo de alterar as genitálias são, nas decisões, os sinais que os juristas explicitam de que, para eles, o corpo nascido como “macho” realmente é uma mulher. Não ressaltam apenas a identificação e sua vida cotidiana, mas utilizam de um discurso biomédico para justificarem seu entendimento. São as formações discursivas que passam por um conhecimento biomédico que delimitam que aquele corpo não é homem, mas sim uma mulher. Os critérios “legais”

são compartilhados de outros sistemas que não o das leis. Não há previsão em textos legislativos sobre esses critérios.

O resultado desse imaginário patologizado é o uso dos artigos de acordo com o primeiro registro civil e a condicionante de inscrever a alteração na retificação. Mesmo que nas decisões os juristas se valham do argumento do perigo da violação da dignidade humana, ainda se referem a uma mulher transexual como “o autor” ou se referem como “transexual”, como se fosse a única identidade da pessoa ser transexual (trata-se de uma característica da identidade da pessoa, assim como é o caso de uma pessoa cisgênera). Assim, essa dignidade é reconhecida parcialmente, porquanto não respeitam a própria identidade de gênero, insistindo em se referir à pessoa de acordo com o seu sexo de registro civil (como se ele tivesse definido o gênero da pessoa).

Esse imaginário tem uma pressuposição clara sobre esses corpos: são homens que se sentem mulheres e mulheres que se sentem homens. Não há o entendimento de que esses corpos são significados com um gênero ao nascer, mas que se identificam com outro quando têm capacidade de se comunicar mais claramente. Como pessoas cisgêneras continuam se identificando com o gênero designado ao nascer, pessoas transgêneras são entendidas como aquelas que transitam entre gêneros, que são perturbadas, doentes, e que querem ir contra sua natureza. Essa pressuposição sobre os corpos demonstra um cisgenderismo: a ideia de que todos os sujeitos se identificarão de acordo com o que lhes foi dito desde antes de nascerem ou a ideologia que deslegitima a forma como alguém se identifica sobre seu gênero e seu corpo. Durante a vida de pessoas cisgêneras, poucos são interpelados se são realmente homens ou mulheres e não há uma intervenção jurídica necessária para testar se aquele corpo XY com pênis, que se identifica como homem, realmente é um homem.

A verdade sobre o sujeito é colocada como chave de legitimação do direito da pessoa transgênera. Os enunciados apresentados na seção anterior se referem às provas criadas em juízo ou com discurso biomédico como um atestado de verdade sobre o sujeito. Sua condição corporal é mediada por um outro

discurso, que não apenas o dos próprios enunciados do sujeito. Sua autonomia é descartada em função de outros autores que falam por si, como se sua autoidentificação não fosse o suficiente. E a verdade está no sexo. Mesmo com laudo psicológico, vê-se que ainda há grande estima dos magistrados pelo desejo de realizar a cirurgia. O desejo de se conformar à expectativa cisgenerista aparece como prova de que a pessoa transgênera pode ser autorizada a mudar de nome.

Pode-se depreender que o significado patologizado e heteronormativo sobre a transexualidade é o fator principal que não permite uma completa efetividade do direito ao nome, pois ainda usam o argumento da coerência total entre o gênero e o sexo, como se fossem dados naturais e que necessariamente devem corresponder às expectativas de padrões rígidos da identidade masculina e da feminina, respectivamente com pênis e vagina. Esses significados que aparecem pelo discurso depreendido das decisões estão presentes na dogmática. Há uma mutualidade entre esses dois campos dentro do direito, porquanto se percebeu em parte da doutrina que as pessoas transexuais são vistas sob a ótica patologizada e que travestis não são incluídas como sujeitos de direito passíveis de reconhecimento civil.

Ao mesmo tempo em que se vê uma porcentagem ainda expressiva de negação do direito ao nome de transexuais, a maioria tem sido a favor da retificação. O ano de 2016 não teve impedimentos na alteração de nome e sexo em segunda instância. Ao mesmo tempo esse dado demonstra que houve empecilhos em primeira instância para a concretização dos direitos dos requerentes.

Em meio a tudo isso, o nome ainda está atrelado à categoria “sexo”, utilizada não só como termo biológico, mas também jurídico-político. Tal categoria deixa de ser meramente biológica nesses casos em que juristas não alegam apenas questões cirúrgicas, mas também de dignidade e do registro público. A linguagem jurídica tem sua própria forma de manter e constituir uma identidade, fixando-a de acordo com o primeiro documento legal, sua certidão de nascimento. Momento esse em que apenas outros falam pelo sujeito, como se fossem verdade e como se essa verdade tivesse que ser seguida. Essa necessidade de coerência não

é só corporal, esse corpo está no documento e o documento está em seu corpo. A coerência corpo-documento-identidade é de um discurso jurídico que desconsidera a autonomia da pessoa em passar por uma subjetivação outra que não a da cisgeneridade.

Há necessidade da manutenção não só no binarismo para aqueles que não se identificam nem como homem nem como mulher, mas também na particularidade da cisgeneridade, que insiste principalmente na coerência entre o “sexo biológico” e a identidade de gênero, como se fosse realmente uma substância imutável.

Ainda há, portanto, dificuldade na mudança do nome: primeiro, com a necessidade de entrar com processo (custos processuais, advocatícios, de tempo, recolhendo “provas”, a espera de dois anos para ter um laudo psiquiátrico e um psicológico etc.); segundo, por depender ainda de critérios adotados pelo juiz sem previsão legal, arbitrariamente, que muito mais estão ligados à percepção sobre a pessoa transexual do que baseado em critérios da lei; terceiro, pela incerteza das decisões, mesmo que o tribunal tenha sido favorável à alteração de nome e sexo. Essa posição favorável tem, como se viu, limites de inteligibilidade, porquanto se baseiam na patologização da identidade trans e nem sempre reconhecem plenamente a pessoa como digna ao se referirem a ela de acordo com seu sexo designado ao nascer.

7 Considerações finais

Com o tempo, a dogmática e a jurisprudência têm seguido o mesmo sentido, uma reformulação de significados prévios sobre pessoas transexuais, até porque cada vez mais pessoas trans têm se expressado em movimentos sociais e ganhado uma visibilidade verdadeira na mídia. Tais decisões são muito importantes para quem consegue alterar o nome e o sexo, porquanto isso reduz a possibilidade de constrangimentos ligados ao nome numa seleção de emprego, em instituições públicas e privadas, etc. Ao mesmo tempo, não impede que a transfobia ocorra, já que alguém pode questionar a pessoa se ela “realmente é mulher”, por exemplo.

Pessoas trans, com seus corpos, suas lutas e suas sobrevivências diárias, demonstram discursivamente

a incoerência da heteronormatividade: a falibilidade de suas normas e as fissuras da normatividade de gênero. São normas sociais que, como pudemos ver, reverberam no Direito e nele também são constituídas. Assim, as falhas estão também nele. Nesses casos específicos é possível ver que os argumentos levantados nem sempre estão em concordância com o que se requer, nem com o reconhecimento, nem com o próprio direito (que não previa a redesignação sexual nem a hormonização como requisitos para alteração de registro civil). A dignidade prevista nas decisões nem sempre é completa, assim com o direito ao nome e à retificação de registro civil. O sujeito e seu direito ficam subjugados a outro que decide se autoriza ou não de acordo com seus próprios critérios. Pessoas trans demonstram que o cisgenderismo e o direito são mutuamente falhos, principalmente que o estatuto de neutro e objetivo não se realiza e é uma ficção. A ficção é tanto da normatividade de gênero quanto do discurso jurídico. São fantasias e ilusões sobre o corpo, seus direitos e sua autonomia.

Há uma matriz de inteligibilidade no Direito que limita as possibilidades de pessoas trans serem autorizadas a alterar o nome. Essa é a forma como o senso comum teórico dos juristas atua ao moldar critérios em um processo judicial para dar provimento ou não a um pedido, como se fosse neutro. De certa forma, não há reconhecimento completo, pois se percebe ainda um discurso que não compreende os processos de identificação dos sujeitos e também ainda há uma exclusão de outras identidades, como a travesti. Esse discurso está em dissonância, portanto, com a compreensão de dignidade humana em seu caráter positivo (de proteger os sujeitos) conforme a autonomia de se realizar socialmente de acordo com a forma como se identifica. Ao mesmo tempo em que o discurso dá sinais de reconhecimento de pessoas transexuais, exclui travestis, delinea os critérios para “reconhecer” e se passa como neutro, “isento” de uma ideologia heteronormativa.

Para o reconhecimento de pessoas trans no discurso jurídico dominante ainda são urgentes a necessidade de desnaturalizar a diferença sexual, da revelação da ideologia heteronormativa e o reconhecimento dos direitos de transexuais e travestis. As travestis são as que mais precisam ser reconhecidas, porque ainda

são pouco compreendidas. Inclusive na dogmática, pouco são citadas quando falamos de direitos, e nos julgados se observa um senso comum radicalmente ligado a informações populares e distantes da realidade complexa de suas vivências. Ser travesti não é ser um homem que se veste de mulher. É um sujeito que não se adequa a nenhum dos padrões de homem e de mulher, mas se aproxima mais da categoria inteligível “mulher”, por isso requer o reconhecimento de um nome feminino.

Transexuais têm conseguido cada vez mais a retificação do registro civil. A efetividade tem, portanto, aumentado, sem abranger ainda outras identidades não cisgêneras como a travesti. A ideologia heteronormativa explica essa construção simbólica que cria uma fossa abissal entre sujeito e direito, excluindo principalmente a travesti. O senso comum teórico sustenta a transfobia tanto no sistema jurídico quanto fora dele. Se ele usa critérios que negam a subjetividade de pessoas trans e suas situações de discriminação, é porque o discurso dominante social transfóbico ainda prevalece. Por isso a importância de destacar sempre que a cisgeneridade não deve ser pressuposto para os corpos como se fosse uma verdade, principalmente no meio jurídico. Essa verdade é efeito das relações de poder que excluem formas de corporeidades não previstas pelo saber. Assim, a coerência entre sexo, gênero e desejos não precisa ser requisito para que sujeitos sejam reconhecidos como seres humanos, sujeitos de direitos, passíveis de respeito.

Esse senso comum pode ser resignificado dentro de uma perspectiva que valoriza as histórias de morte de travestis e transexuais, observando a transfobia que ocorre de diversas formas, uma delas sendo a negação do direito ao nome. Como alerta Judith Butler (2010, p. 162): “Nós expandimos nossas noções de direitos para incluir todos, ou nós trabalhamos para construir noções mais robustas de reconhecimento que permitirão alguma forma de relações recíprocas e uma harmonia futura”³¹ (tradução livre do autor). Essa transfiguração abre espaço para o re-

31 “Whether we expand our existing frameworks or allow them to be interrupted by new vocabularies will determine, in part, how well we consult both the past and the future for our present-day critical practices”.

conhecimento de seres humanos escamoteados da cidadania, abjetos para a sociedade, recuperando a autonomia dos sujeitos ao dar continuidade às diretrizes de bem-estar social para haver menos exclusão e discriminação. Essa mudança não será pura e completamente realizada pelo direito, mas ele pode auxiliar nessa luta na medida em que pode romper com a matriz heteronormativa e verdadeiramente dialogar com as demandas de pessoas trans. Afinal, o registro civil não é o único problema enfrentado por pessoas trans. Os estigmas, todos os tipos de violências e as mortes reverberam na sociedade. Reverter essa situação não será apenas pelo direito e não será apenas para pessoas trans, mas para e por toda sociedade. Não basta enxergar estrategicamente apenas os enunciados de decisões judiciais, é preciso que se entenda a conexão dessa falta de reconhecimento em todo o discurso social que exclui e mata.

“Os mortos da democracia se acumulam. Se a democracia existe, ela não é para todos. [...] É nossa responsabilidade combater esse genocídio” (Caetano, 2016). Afinal, se ainda há decisões no Brasil que negam os pedidos de retificação, questiona-se: estaria o Judiciário isento de promover os objetivos do Estado? Seria uma afronta à igualdade e à liberdade específica de alguém, o reconhecimento da necessidade de igualdade material para pessoas que não são cisgêneras?

////////////////////////////////////

8 Referências

- Agra, W. de M. (2013). Comentário ao artigo 1º, II. In: J. J. G. Canotilho; G. F. Mendes; I. W. Sarlet; L. L. Streck (Org.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 118-121.
- Ansara, Y. G.; Berger, I. (2016). Cisgenderism. *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Gender and Sexuality Studies*.
- Bento, B (2006). *A reinvenção do corpo: sexualidade e gênero na experiência transexual*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Bittar, C. A (2015). *Os Direitos da Personalidade*. São Paulo: Saraiva.
- Butler, J. (2000). Corpos que pesam: sobre os limites discursivos do “sexo”. In: LOURO, Guacira Lopes (Org.). *O corpo educado: pedagogias da sexualidade*. Belo Horizonte: Autêntica, 110-127.
- Butler, J. (2001). Doing justice to someone: sex reassignment and allegories of transsexuality. *GLQ: a journal of lesbian and gays studies*, 7 (4), 621-636.
- Butler, J. (2009). Performativity, precarity and sexual politics. *AIBR-Revista de Antropologia Iberoamericana*, 4 (3), i-xiii.
- Butler, J. (2010). *Frames of War: When is life grievable?*. Nova York e Londres: Verso.
- Butler, J. (2014). *Problemas de gênero: Feminismo e subversão da identidade*. Tradução de Renato Aguiar. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Butler, J. (2015). Sem medo de fazer gênero. São Paulo: Folha de São Paulo. Entrevista concedida a Úrsula Passos. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2015/09/1683172-sem-medo-de-fazer-genero-entrevista-com-a-filosofa-americana-judith-butler.shtml>>. Acesso em 15 de julho de 2017.
- Carvalho, M.; Carrara, S. (2013). Em direito a um futuro trans?: contribuição para a história do movimento de travestis e transexuais no Brasil. *Sex., Salud Soc. (Rio J.)*, Rio de Janeiro, 14, 319-351.
- Comissão Internacional de Juristas; Serviço Internacional pelos Direitos Humanos. Princípios de Yogyakarta: Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero de 9 de novembro de 2006. Trad. de Jones de Freitas. Disponível em: < http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/gays/principios_de_yogyakarta.pdf> Acesso em 10 jan. 2017.

- Connel, R.; Pearse, R. (2015). *Gênero: uma perspectiva global*. Tradução: Marília Moschkovich. São Paulo: nVersos.
- Damico, J. (2016). Estado é o maior inimigo das pessoas trans: entrevista. São Paulo: *NLUCON*. Entrevista concedida a Neto Lucon.
- Dominiki, V. (2015). Ser mulher transexual e negra é sofrer duas vezes: entrevista. São Paulo: *NLUCON*. Entrevista concedida a Neto Lucon.
- Fachin, L. E. (2014). O corpo do registro no registro do corpo: mudança de nome e sexo sem cirurgia de redesignação. *Revista Brasileira de Direito Civil*, 1, jul/set.
- Farias, C. C. de; Rosenvald, N. (2016). *Curso de Direito Civil: parte geral e LINDB*. Salvador: JusPodivm.
- Fausto-Sterling, A. (1987). Society Writes Biology / Biology Constructs Gender. In *Daedalus*, 116 (4), Learning about Women: Gender, Politics, and Power, 61-76.
- Favero, S. (2014). Não acreditem nos livros de biologia: entrevista. São Paulo: *NLUCON*. Entrevista concedida a Neto Lucon.
- Filax, G.; Sumara, D.; Davis, B. (2015). Teoria Queer/ Abordagens lésbica e gay. In: B. Somekh, C. Lewin (org.). *Teoria e métodos de pesquisa social*. Petrópolis: Vozes, 131-140.
- Flores, M. V., Duro, R. D., Brum, A. N. (2017). ALTERAÇÃO DO REGISTRO CIVIL DE TRANSEXUAIS: Uma análise empírica do posicionamento do TJ/RS. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, 4(2).
- Fonseca, M. A. (2012). *Michel Foucault e o Direito*. São Paulo: Saraiva.
- Foucault, M. (2013). *Vigiar e Punir: História da violência nas prisões*. Petrópolis: Vozes.
- Foucault, M. (2014). *A História da Sexualidade: A vontade de saber*. São Paulo: Paz e Terra.
- Gagliano, P. S.; Pamplona Filho, R. (2016). *Novo curso de direito civil, volume 1: parte geral*. São Paulo: Saraiva.
- Gonçalves, C. R. (2016). *Direito civil brasileiro, volume 1: parte geral*. São Paulo: Saraiva.
- Jesus, J. G. de (2012). *Orientações sobre identidade de gênero: conceitos e termos*. Brasília. Disponível em: <https://www.sertao.ufg.br/up/16/o/ORIENTA%C3%87%C3%95ES_POPULA%C3%87%C3%83O_TRANS.pdf?1334065989>. Acesso em 09 de junho de 2016.
- Jesus, J. G. de (2013a). Feminismo e identidade de gênero: elementos para a construção da teoria transfeminista. Seminário Internacional Fazendo Gênero 10 (Anais Eletrônicos). Florianópolis.
- Jesus, J. G. de (2013b). Transfobia e crimes de ódio: assassinatos de pessoas transgênero como genocídio. In: Maranhão Fo EMA, organizador. (In) Visibilidade Trans 2. *História Agora*, 16(2), 101-23. Disponível em: <http://jaquejesus.blogspot.com.br/2015/08/transfobia-e-crimes-de-odio.html>.
- Junior, J. L. (2012). Transitar para onde? Monstruosidade,(des) patologização,(in) segurança social e identidades transgêneras. *Estudos feministas*, 20(2), 559-568.
- Louro, G. L. (2015). *Um corpo estranho: ensaios sobre sexualidade e teoria queer*. Belo Horizonte: Autêntica.
- Lucon, N. (2016). Homem trans negro, Marcelo Caetano se forma pela UnB e emociona em discurso. *NLUCON*, São Paulo.
- Méllo, R.P. (2012). Corpos, heteronormatividade e performances híbridas. *Psicologia & Sociedade*; 24 (1), 197-207. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/psoc/v24n1/22.pdf>>. Acesso em 10 de agosto de 2016.
- Moore, H. L. (1997) Understanding sex and gender. In Tim Ingold (org.), *Companion Encyclopedia of Anthropology*. Londres: Routledge, 813-830.
- Moraes, F. (2015). Saiam do armário: entrevista. São Paulo: *NLUCON*. Entrevista concedida a Neto Lucon.
- Morando, L. (2014). Por baixo dos panos: repressão a gays e travestis em Belo Horizonte. In J. N. Green, R. Quinalha (Org.). *Ditadura e homossexualidade: repressão, resistência e a busca da verdade*. São Carlos: EdUFSCar, 53-82.
- Nogueira, S. et al. Monitoramento de violências contra pessoas trans no Brasil. Disponível em <<http://redetransbrasil.org/monitoramento.html>> Acesso em: 10 jan. 2017.
- Rocha, E. G. (2014). *Sujeito de direito e subjetividade: reflexões críticas sobre o constitucionalismo democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- Sabsay, L. I. (2009). *El sujeto de la performatividad: narrativas, cuerpos y políticas en los límites del género*. 2008. 480 f. Tese (Doutorado) - Facultat de Filologia, Traducció i Comunicació, Universitat de Valencia, Valencia.

- Sarlet, I. W.. Comentário ao artigo 1º, III. In: J. J. G. Canotilho; G. F. Mendes; I. W. Sarlet; L. L. Streck (Org.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.
- Siqueira, I. (2016). Destruir, e não me inserir: entrevista. São Paulo: *NLUCON*. Entrevista concedida a Neto Lucon.
- Tepedino, G.; Barboza; H. H.; Moraes, M. C. B. (2007). *Código Civil interpretado conforme a Constituição da República*. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar.
- TRANSGENDER EUROPE (2016). Trans Murder Monitoring Update. Disponível em: <http://transrespect.org/en/idahot-2016-tmm-update> Acesso em 10 jan. 2017.
- Vartabedian, J. (2014). Migraciones trans: travestis brasileñas migrantes trabajadoras del sexo. *cuadernos pagu*, 42, 275-312.
- V., V. (2012). Pela descolonização das identidades trans*. In: VI Congresso Internacional de Estudos sobre a Diversidade Sexual e de Gênero da ABEH (Anais). Salvador: Disponível em: <http://bit.ly/1a9bt4h>. Acesso em: 17 jul. 2017.
- Warat, L. A. (1995). *Introdução Geral ao Direito: a epistemologia jurídica da modernidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.
- Warat, L. A. (2004a). A ciência jurídica e seus dois maridos in _____. *Territórios Desconhecidos: a procura surrealista pelos lugares do abandono do sentido e da reconstrução da subjetividade*. Florianópolis: Fundação Boiteux.
- Warat, L. A. (2004b). Por quem cantam as sereias, in _____. *Territórios Desconhecidos: a procura surrealista pelos lugares do abandono do sentido e da reconstrução da subjetividade*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004b.
- Warat, L. A. (2004c). Saber crítico e senso comum teórico dos juristas in _____. *Epistemologia e ensino do direito: o sonho acabou*. Florianópolis: Fundação Boiteux.
- Warat, L. A. (2009). *A digna voz da majestade: Linguística e argumentação jurídica, textos didáticos*. Florianópolis: Fundação Boiteux.
- Warat, L. A. (2010). *A rua grita Dionísio!* Rio de Janeiro: Lumen Juris.

Data de submissão/*Submission date*: 08.08.2017.

Data de aceitação para publicação/*Acceptance date*: 19.06.2018.

FUNDEB E ACESSO À INFORMAÇÃO: análise dos dados referentes a recursos do fundo no município de Belém em 2013¹ // *Bianca Araujo de Oliveira Pereira*²

Palavras-chave

transparência / direito à informação / prestação de contas / Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

////////////////////////////////////

Sumário

- 1 Introdução**
- 2 Funcionamento do FUNDEB**
- 3 Marco legal do direito à informação**
- 4 Metodologia**
- 5 Informações coletadas**
 - 5.1 Contribuições do município de Belém e recebimento dos repasses do FUNDEB no ano de 2013
 - 5.2 Qualidade dos gastos da SEMEC no ano de 2013
 - 5.3 Dados sobre desvios de recursos do FUNDEB em 2013 no município de Belém
- 6 Análise das informações obtidas**
- 7 Considerações finais**
- 8 Referências**

Resumo

O presente trabalho trata da temática do acesso à informação, a partir da Lei de Acesso à Informação e da Lei de Responsabilidade Fiscal, e sua relação com o controle social a ser exercido sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação quanto aos usos e desvios de seus recursos. O objetivo, portanto, foi analisar, à luz da legislação pertinente, se existem dados acessíveis e compreensíveis sobre a utilização dos recursos do Fundo, a partir da consulta da prestação de contas do Município de Belém, Pará, disponibilizada pelo Tribunal de Contas do Município, e da consulta aos demais órgãos de fiscalização da política. A metodologia utilizada foi a qualitativa, com a categorização de dados a partir de suas características (acessibilidade, compreensão). A partir da exposição e análise dos dados pesquisados, concluiu-se que apenas uma parte dos órgãos consultados possuem informações acessíveis e compreensíveis e, principalmente, que não existem dados disponíveis acerca de desvios de recursos do Fundo, razão pela qual sugere-se uma mudança na legislação vigente, para incluir a exigência do levantamento e divulgação destas informações.

1 A presente pesquisa possuiu financiamento, através de bolsa de Mestrado ofertada pela CAPES.

2 Possui graduação em Direito pelo Centro Universitário do Pará (CESUPA), Mestranda em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Pará (UFPA), membro da Clínica de Direitos Humanos do CESUPA.

FUNDEB AND ACESS TO INFORMATION: analysis of data relating to resources of the fund in the municipality of Belém in 2013 // *Bianca Araujo de Oliveira Pereira*

Keywords

transparency / right to information / accountability / Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals



Abstract

This paper deals with the access to information, based on the Brazilian Access to Information Law and the Fiscal Responsibility Law, and its relationship with the social control on the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals about the uses and deviations of its resources. The objective, therefore, was to analyze, considering the relevant legislation, whether there is accessible and understandable data on the use of the Fund's resources, from the consultation of the accounts of the Municipality of Belém, State of Pará, Brazil, published by the Municipal Court of Accounts and from the consultation to other organs of policy control. The chosen methodology was qualitative, with the categorization of data based on its characteristics (accessibility, comprehension). It is concluded, from the exposure and analysis of the data surveyed, that only a few of the consulted bodies have accessible and comprehensible information and, mainly, that there is no data available on the deviation of resources from the Fund. Therefore a change in the current legislation is suggested, to include the requirement of this information's collection and disclosure.

1 Introdução

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, com o objetivo de promover melhorias na educação pública básica. O fundo possui natureza contábil e é dividido pelos Estados e o Distrito Federal, composto por recursos advindos de impostos e transferências destes entes e dos municípios, com vinculação desses recursos à educação por força do artigo 212 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2007, não paginado).

O FUNDEB tem foco na remuneração dos educadores, a fim de promover melhorias na educação a partir da valorização desses profissionais, vinculando ao menos 60% dos recursos do Fundo à remuneração e deixando os outros 40% para investimentos diversos em melhorias da educação. Dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (2012, p. 63) indicam que o Brasil tem apresentado uma progressão sensível nos indicadores de educação, especialmente desde 2006, ano em que o programa foi adotado; ainda assim o rendimento do Brasil no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) ainda está abaixo dos parâmetros estabelecidos pela OCDE. Um dos motivos é o baixo investimento do país em educação: a média dos países participantes do estudo gasta USD 83.382,00 por estudante, o Brasil investe apenas USD 26.765,00, quase um terço do investimento médio dos outros países (OCDE, 2012, p.7).

Ainda que seja vedada a utilização dos recursos do Fundo para outros fins que não a educação, são comuns denúncias de desvios desses recursos³, a partir da apuração dos órgãos responsáveis pela fiscalização, como os Tribunais de Contas dos Municípios, o que prejudica o investimento nesta área, por diminuir os valores disponíveis. Adicionalmente, a qualidade do gasto também se mostra relevante para compreender o programa e as prioridades dos gesto-

res públicos, e se esse gasto de fato gera melhorias na educação. Portanto, o presente artigo se pauta na crença de que, tão importante quanto o desenho da política pública em si é também a possibilidade de avaliar seu funcionamento.

Sendo o FUNDEB uma política pública, está sujeito à prestação de contas de seus gestores perante os órgãos responsáveis (Tribunais de Contas dos Estados, Municípios e Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, instituídos pela Lei nº 11.494/2007), para que seja feito o devido controle da administração pública. A partir da entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011), os órgãos e entes públicos passaram a disponibilizar informações sobre sua atuação e o manejo das verbas públicas. O direito de acesso às informações sobre programas e políticas de educação é crucial para avaliar o seu sucesso e para que a sociedade possa controlar a atuação administrativa. Portanto, investigar se existem informações sobre o Fundo, acessá-las e entendê-las é fundamental para aferir o nível de transparência da administração pública no manejo dos recursos.

Sendo assim, é preciso que os dados sejam acessíveis, em função da determinação constitucional contida no *caput* do art. 37 (BRASIL, 1988), que estabelece que a atuação da administração pública será dotada de publicidade. Mas, para além da acessibilidade, os dados devem ser compreensíveis, de acordo não somente por determinação da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011), mas também pela Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000).

Neste sentido, a transparência é um mecanismo para que a sociedade possa conhecer as contas e ações governamentais, sendo um princípio mais específico que a publicidade, contido no art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que comporta a exigência da divulgação de informações (referentes à gestão dos recursos públicos) e sua acessibilidade, e que essas informações sejam, principalmente, compreensíveis (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2002, p. 14).

A partir desta contextualização, o presente artigo propõe uma investigação da transparência da administração pública sobre os repasses, usos e desvios dos

3 Um exemplo de apuração de denúncia foi a Operação Lessons, realizada em 2016 no Estado do Pará, conforme noticiado pela grande mídia: <http://g1.globo.com/pa/para/noticia/2016/05/operacao-combate-esquema-de-desvio-de-verbas-do-fundeb-no-pa.html>.

recursos provenientes do FUNDEB, a fim de verificar se os gestores públicos estão tornando as informações referentes aos recursos do programa acessíveis e compreensíveis.

O estudo utiliza a metodologia qualitativa, a partir da análise de prestações de contas quanto aos repasses e à qualidade dos gastos dos recursos do Fundo, e da tentativa de obtenção de dados acerca de desvios dessas verbas, em órgãos responsáveis pela fiscalização e acompanhamento do programa. Para a avaliação dos dados obtidos, foram utilizados os critérios de acessibilidade e compreensão, com conceitos explanados a seguir. Como recorte temporal e geográfico, utilizaram-se dados do ano de 2013 no município de Belém, estado do Pará, em função da disponibilidade do Tribunal de Contas do Estado do Pará em ofertar dados computados até aquele ano.

O artigo se estrutura da seguinte forma: primeiramente, é apresentada a estrutura de funcionamento do FUNDEB, seguido pelo marco legal de acesso à informação; em seguida, é explicada a metodologia utilizada. Os dados são expostos no tópico 4, separados em três sub-tópicos, referentes aos repasses, usos e desvios, respectivamente, seguidos pela análise feita em relação às informações obtidas e, finalmente, as considerações finais.

2 Funcionamento do FUNDEB

O FUNDEB foi elaborado como um programa para a substituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), com o intuito de corrigir suas deficiências. A primeira proposta formulada com esse fim foi a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 112/1999 (BRASIL, 1999), que sugeriu a abrangência de todas as matrículas da educação básica pelo novo fundo, corrigindo as desigualdades oriundas da priorização do ensino fundamental. Porém, essa proposta não chegou a ser discutida pela Câmara dos Deputados (MENDES, 2012, p. 394).

Posteriormente, surgiram outras propostas que objetivaram corrigir as falhas do FUNDEF, principalmente o não recebimento de recursos pela educação infantil e a insuficiência de recursos, devido à pouca partici-

pação da União (MENDES, 2012, p. 394). No ano de 2004 o Ministério da Educação realizou discussões sobre a proposta que originaria o FUNDEB (BRASIL, 2004), com a participação de gestores estaduais e municipais da educação, representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (UN-DIME), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (MENDES, 2012, p. 395).

Após uma série de discussões já no Congresso, algum consenso foi alcançado sobre as características positivas do FUNDEF, e que deveriam ser preservados no FUNDEB: a natureza contábil do fundo; as contas únicas e específicas com repasses automáticos; a limitação do Fundo ao âmbito de cada Estado, sem redistribuição de recursos para além das fronteiras estaduais (MARTINS, 2009, p. 199). Além disso, deveria ser preservada a aplicação de diferentes ponderações para etapas e modalidades de ensino e tipos de estabelecimento; o controle social e acompanhamento exercido por conselhos nas três esferas federativas; a destinação de ações de manutenção e desenvolvimento do ensino na educação básica; a possibilidade de retificação de dados do Censo por demanda dos entes federados e a complementação da União (MARTINS, 2009, p. 199).

Ao final dessas discussões, a proposta do novo Fundo foi aprovada, estabelecendo como objetivo aumentar o número de alunos financiados, passando de 31,2 para 47,7 milhões, estimativa de aumento do montante de recursos para a educação de R\$ 28,7 para R\$ 51 bilhões e da participação da União através das complementações, de R\$ 446 milhões para 1,3 bilhão e aumento em 80% no gasto com a remuneração dos profissionais da Educação Básica (ROSSINHOLI, 2008, p. 133).

A proposta oficial foi apresentada ao Congresso Nacional pela Presidência da República, sob a forma de PEC nº 415/2005 (BRASIL, 2005). O texto final desta proposta estabeleceu que o ano final do FUNDEB se daria 14 anos após sua entrada em vigor. Além disso, foram incluídas as creches para receberem financiamento pelo fundo. A proposta final fazia também referência à lei que deveria ser posteriormente elaborada para estabelecer piso salarial para os profissionais

do magistério da educação básica; adicionalmente, a proposta final vinculou 60% dos recursos ao pagamento dos profissionais da educação (ROSSINHOLI, 2008, p. 134). Após deliberações no Poder Legislativo, a PEC nº 415/2005 foi aprovada pela Câmara dos Deputados, encaminhada ao Senado e, ao final, foram realizadas alterações quanto à composição do fundo e valores para os anos iniciais: ao quarto ano, os valores repassados pela União deveriam atingir 10%, com a atualização desses recursos e a consideração, ano a ano, das matrículas da Educação Infantil, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos (BRASIL, 2006).

Em suma, o FUNDEB prioriza a aplicação de investimentos em todas as etapas da educação básica, com cotas estaduais e municipais proporcionais ao número de alunos para fins de cálculo do salário educação; a composição do Fundo é feita a partir da transferência de 20% dos impostos indicados como fonte de obtenção de recursos; a partir do quarto ano, a contribuição da União será de 10% do valor total do Fundo; o valor por aluno do ensino fundamental não poderá ser inferior ao estabelecido pelo FUNDEF em 2006; e 60% dos recursos obtidos pelos Estados e Municípios obrigatoriamente deverá ser destinado à remuneração de profissionais da educação em efetivo exercício (BRASIL, 2007).

Quanto aos outros 40% dos recursos obtidos pelos Estados e Municípios, é vedada a sua utilização em despesas que não sejam consideradas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, a qual usualmente se atribui a sigla MDE (BRASIL, 1996). Para a LDB, não há um conceito estrito do que se configura como MDE, e sim conceitos gerais sobre o que pode ser aceito como essa categoria de gasto:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I. remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;*
- II. aquisição, manutenção, construção e con-*

servação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

- III. uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;*
- IV. levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;*
- V. realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;*
- VI. concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;*
- VII. amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;*
- VIII. aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. (BRASIL, 1996, não paginado)*

Para a LDB, não constituem despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino:

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

- I. pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;*
- II. subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;*
- III. formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;*
- IV. programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;*
- V. obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;*
- VI. pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1996, não paginado)*

Além disso, é utilizado o método de cálculo do salário educação para a efetivação dos repasses, feita com base no número de alunos das redes estadual e municipal. A título explicativo, o salário educação é a contribuição social arrecadada por empresas à Receita Federal com fins de suplementar as despesas com educação no país como um todo. Do total de 100% arrecadado, 10% é repassado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, para programas e projetos de incremento da educação básica. 30% é repassado à União, para aplicação de ações que visam a diminuição de desigualdades educacionais entre Estados e Municípios; os outros 60% são divididos entre Estados e Municípios, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica, conforme artigo 212, parágrafo 6º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Para descobrir quantos alunos estão matriculados e efetivar os repasses, é utilizado o censo escolar atualizado, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), considerando as matrículas presenciais efetivas. Apesar dos dados do censo serem defasados, pois dizem respeito ao ano anterior ao que ocorrerão os repasses, a Lei nº 11.494/2007 estabeleceu, em seu artigo 9º, parágrafo 4º, a possibilidade de Estados, Municípios e Distrito Federal apresentarem recurso para a retificação desses dados, até 30 dias após a publicação destes.

O salário-educação, entretanto, não poderá ser usado pela União como forma de complementação aos Estados e Municípios, se estes não alcançarem o mínimo de recursos estabelecidos para o financiamento dos alunos da rede pública, a partir do critério chamado por Martins (2009, p. 45) de “esforço federativo”, em que se define primeiro o valor a ser complementado pela União e posteriormente o valor mínimo por aluno para cada ano.

Segundo o inciso II do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), alterado pela EC nº 53, de 2006, a União deverá contribuir com pelo menos 10% e até 30% dos recursos obtidos conforme

os incisos I, II e III do artigo 155⁴, II do artigo 157⁵, II, III e IV do artigo 158⁶ e alíneas “a” e “b” do inciso I, II do artigo 159⁷. Isso implica dizer que, dos itens constantes dos artigos citados, 20% integrarão obrigatoriamente o FUNDEB. Dentro desse montante, estará a complementação da União, se necessário. Além disso, a limitação de até 30% visa proteger a fonte típica de subsídio da educação, para que sejam utilizadas outras fontes que possam financiá-la (SENA, 2008, p. 328).

Além disso, uma parte da complementação da União (até 10% sobre o total do valor anual) poderá ser repassada para os Fundos através de programas voltados para a melhoria da educação básica, levando-se em consideração:

I. a apresentação de projetos em regime de

4 Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

III - propriedade de veículos automotores

5 Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.

6 Art. 158. Pertencem aos Municípios:

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

7 Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados

colaboração por Estado e respectivos Municípios ou por consórcios municipais;

- II. *o desempenho do sistema de ensino no que se refere ao esforço de habilitação dos professores e aprendizagem dos educandos e melhoria do fluxo escolar;*
- III. *o esforço fiscal dos entes federados;*
- IV. *a vigência de plano estadual ou municipal de educação aprovado por lei. (BRASIL, 2007, não paginado)*

Por outro lado, a União não poderá aplicar mais do que 30% dos recursos definidos no artigo 212 da Constituição Federal com o intuito de complementar o FUNDEB; os montantes fixos de complementação deverão ser atualizados, para manter o valor real, e o descumprimento dos incisos V⁸ e VII⁹ do *caput* do artigo 60 do ADCT importará em crime de responsabilidade do Presidente da República e do Ministro da Educação (BRASIL, 2006, não paginado).

A receita do fundo, arrecadada no âmbito estadual e do Distrito Federal¹⁰, é composta de 20% sobre o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), imposto de transmissão causa mortis, arrecadação de impostos instituídos pela União no exercício da competência atribuída pelo artigo 154, inc. I, da Constituição Federal, impostos sobre a venda de produtos industrializados devidos aos fundos de participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios e arrecadação de impostos sobre propriedade territorial rural, de imóveis situados nos municípios.

8 V - a União complementar os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do *caput* deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal

9 VII - a complementação da União de que trata o inciso V do *caput* deste artigo será de, no mínimo: a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos; b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos; c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos; d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos;

10 Conforme preceitua o *caput* do artigo 3º, a arrecadação se dá somente quanto aos impostos estaduais e do DF, excluindo receitas municipais.

Conforme dito anteriormente, a arrecadação dos recursos é revertida para o fundo de cada Estado, não existindo transferências de um Estado para outro. Uma vez obtidos os recursos oriundos dessas fontes de arrecadação, o Estado e os Municípios irão transferi-los para o Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal, e a instituição financeira onde os valores foram entregues depositará os recursos na conta específica do estado e dos municípios. O mesmo ocorre quando o Distrito Federal realiza a sua arrecadação, e quando a União realiza a entrega da complementação. Importante ressaltar, ainda, que esses valores deverão constar do orçamento de todos entes.

Para a realização do controle da gestão desses recursos, a Lei nº 11.949/2007 estabeleceu não somente a fiscalização feita pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mas também por conselhos instituídos somente para esse fim, conforme artigo 24. Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social devem ser criados por legislação específica, editada no âmbito governamental e serão compostos em âmbito federal por 14 membros, em âmbito estadual por 12 membros e em âmbito municipal e no Distrito Federal, por no mínimo 9 membros, sendo estes representantes do executivo municipal, representantes dos trabalhadores da educação, representantes de pais e de alunos (BRASIL, 2007).

A indicação dos membros é feita por entidades diferentes. No caso dos representantes de órgãos federais, estaduais, municipais ou do Distrito Federal, a indicação é feita pelos dirigentes dos órgãos. Nos casos de representantes dos diretores, pais de alunos e estudantes, a indicação é feita pelo conjunto dos estabelecimentos ou entidades de âmbito nacional, estadual ou municipal, em processo eletivo; quanto à indicação de professores e servidores, esta é feita por entidades sindicais das categorias.

Os conselhos também deverão elaborar proposta orçamentária anual, supervisionar o censo escolar, com o objetivo de “[...] concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos” (BRASIL, 2007). Quanto aos registros contábeis e aos demonstrativos gerenciais mensais, referentes à administração dos recursos dos Fundos, estes ficarão à disposição dos conselhos e dos órgãos

federais, estaduais e municipais de controle, com ampla publicidade, inclusive através de meios eletrônicos, consolidando assim o controle social da atividade administrativa (CALLEGARI, 2010, p. 126), que subsidia a tomada de decisão e a avaliação de resultados das políticas públicas (MORENO *et al.*, 2016, p. 18).

Conforme afirma Sena (2008, p. 336), o FUNDEB apresenta uma inovação em relação ao FUNDEF, ao permitir que os conselhos de acompanhamento, no nível municipal, possam ser integrados aos conselhos municipais de educação, com competência deliberativa e terminativa (isto é, não poderão ser reformadas e não se submetem à homologação pelo executivo).

Diante dessas informações, compreende-se que o FUNDEB é uma política focada em aumentar o investimento em educação; porém, apenas o investimento não garante a efetivação de direitos e, em especial, no caso do direito à educação de qualidade e que reduza as disparidades regionais, objetivo visado pelo FUNDEB, a má gestão dos recursos prejudica sua efetividade, bem como o desvio desses recursos (CAMPOS; CRUZ, 2009, p. 392). O desvio e o mau uso de recursos devem ser alvo dos mecanismos de controle, não somente dos mecanismos previstos pela lei do FUNDEB, mas também a partir do direito à informação, mais amplo e garantido à sociedade como um todo a partir de marco legal recente, conforme será visto a seguir.

3 Marco legal do direito à informação

A questão da publicidade e transparência da atuação pública é relativamente nova no Brasil, muito em função do passado ditatorial do país, onde não existia a obrigatoriedade da prestação de contas e informações pelos órgãos públicos à sociedade (BRASIL, 1967). Como consequência, a sociedade não poderia realizar o controle social da atividade administrativa, que busca analisar e fiscalizar as políticas públicas e seus efeitos, a partir da finalidade para qual foram pensadas (STURZA; GRANDO, 2015, p. 202).

A Constituição Federal de 1988 buscou tutelar uma atuação mais aberta da administração pública, tentando promover um diálogo entre as instâncias administrativas e a sociedade, especialmente com a alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 19,

de 1998 (BRASIL, 1998), que estabeleceu a publicidade da atuação da administração pública que deverá comunicar seus atos à sociedade.

A publicidade, portanto, está inserida no controle social e na participação da sociedade nas políticas públicas, ao permitir o seu acompanhamento e verificação de resultados (CARVALHO, 2014, p. 208); a transparência, por sua vez, possibilita a proximidade institucional do governo com seus governados, característica típica de regimes democráticos (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2015, p. 84).

Tendo como base este princípio, posteriormente foi editada a Lei nº 12.527/2011, que regulou o acesso à informação no país. O art. 3º da referida lei estabelece diretrizes bases para a atuação da administração pública: observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; utilização de meios de comunicação e fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública (BRASIL, 2011, não paginado). O artigo 5º, por sua vez, reafirma o dever do Estado de garantir o acesso à informação mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (BRASIL, 2011, não paginado).

Entre as medidas disponíveis para acessar as informações, a lei estabelece o pedido de acesso (artigo 10), por qualquer meio legítimo (entretanto, sem especificar o que configuraria um “meio legítimo”), com a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. Complementando tais disposições, a lei exige também a transparência ativa, em que os órgãos e entidades da administração pública disponibilizam, por si sós, os dados (GAMA; RODRIGUES, 2016, p. 48), com a informação das atividades da administração, gestão de patrimônio, licitações e contratos (art. 7º, inc. VI), além da instituição de sítios na internet, com ferramentas de busca e a possibilidade de gravar dados em formatos diversos (art. 8º, parágrafo 2º) e a criação de serviços de atendimento ao cidadão (art. 9º, inc. I).

Juntamente às disposições desta lei, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelece a transparência como

um princípio que regerá a gestão dos recursos públicos, dedicando inclusive um capítulo inteiro somente à transparência, controle e fiscalização (Capítulo IX). A lei dispõe, em seu artigo 48, que um dos instrumentos para efetivar a transparência é a prestação de contas, que deverá ter ampla divulgação, inclusive por meio eletrônico, e ser acessível ao público em geral (BRASIL, 2000, não paginado).

Apesar dessas disposições, a LRF não fala abertamente em dados compreensíveis, mas pode ser entendida como um princípio de gestão, que visa a clareza de informações acerca da atividade estatal (CRUZ *et al.*, 2001, p. 183). Portanto, em conjunto com a Lei de Acesso à Informação, é possível compreender que a transparência estabelecida na LRF também abriga a possibilidade de compreender as informações disponibilizadas. Conforme afirma Cavalcante (2008, p. 19), a publicidade e a clareza são elementos do conceito de transparência, não sendo possível apontar como transparente a informação incompreensível. No mesmo sentido é a compreensão de Platt Neto *et al.* (2005, p. 2), que afirma que a transparência acaba por ser um conceito mais amplo que a mera publicidade. Para ser considerada transparente, uma informação deverá ser pública, relevante, confiável, tempestiva e, principalmente, compreensível.

Diante disso, é possível estabelecer não somente uma íntima ligação entre o princípio da publicidade (aliado ao direito de acesso à informação) e a diretriz da transparência, como também apontar que ambas demandam a apresentação de dados que sejam compreensíveis. A transparência e a publicidade são, portanto, muito semelhantes, mas a primeira está relacionada com a gestão dos recursos obtidos pelo Estado, enquanto que a publicidade diz respeito a uma gama maior de ações e atividades estatais que não se limita somente à obtenção e gestão de recursos.

4 Metodologia

A presente pesquisa se justifica, portanto, pela questão de que acessar informações referentes à gestão de recursos do Estado é importante para exercer o controle social, não somente sobre a gestão em si, mas também sobre os desvios de recursos e a corrupção dentro da máquina pública.

A relação entre práticas de controle social, transparência e corrupção já foi abordada em artigos acadêmicos por Cruz *et al.* (2012), Rausch e Soares (2010), Zucolotto, Rício e Teixeira (2015) e Zucolotto e Teixeira (2015). Em todos os estudos é apontado que a transparência e publicidade da gestão pública são aspectos importantes para a prevenção de corrupção e efetivação do controle social.

Desta forma, parte-se da hipótese de que é possível acessar dados referentes aos repasses de recursos do FUNDEB ao município de Belém, da qualidade do uso desses recursos e dos desvios gerados pela corrupção. Além disso, não somente o acesso é possível, bem como a compreensão desses dados, partindo do pressuposto que a Lei de Acesso à Informação e a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelecem essas características como obrigatórias para os dados provenientes da atuação pública.

Desta forma, a pergunta que norteará a pesquisa é a seguinte: é possível acessar e compreender dados sobre os repasses de recursos do FUNDEB, a qualidade do gasto desses recursos e o desvio dessas verbas?

Como metodologia para responder esta indagação, primeiramente, estabeleceu-se o município de Belém como âmbito espacial de investigação e o ano de 2013 como espaço temporal da análise, em função da disponibilidade de dados do Tribunal de Contas do Município de Belém que, até então, só tinha finalizado a contabilidade dos recursos deste ano. Em seguida, utilizou-se a coleta de dados disponibilizados por diversos órgãos. Para dados sobre repasses de recursos do Fundo (tópico “a”, capítulo IV), foram utilizados como fontes o Tribunal de Contas do Município (TCM), através de solicitação escrita, e consulta sítio da internet do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), tendo em vista que o TCM é responsável por receber a prestação de contas do município quanto ao uso de dinheiro público como um todo, segundo art. 23, I-IV, da Lei Orgânica do TCM-PA (PARÁ, 1994), e o FNDE administra o FUNDEB no nível federal.

Para a qualidade do gasto dos recursos (tópico “b”, capítulo IV), foram consultados dados do Tribunal de Contas do Município, obtidos também através de solicitação escrita, e informações disponíveis nos sítios

eletrônicos do FNDE e do Portal da Transparência do município de Belém, o qual possui balancetes da gestão dos recursos públicos.

Por fim, para a obtenção de dados sobre desvios de recursos (tópico “c”, capítulo IV), foram feitas solicitações por telefone ao Ministério Público Federal, que atua no controle externo aos órgãos públicos (BRASIL, 1993), ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB em Belém, que é responsável por acompanhar o uso das verbas adquiridas através do Fundo (BRASIL, 2007), e ao Tribunal de Contas do Estado, por ser responsável por julgar contas dos administradores responsáveis por recursos do governo estadual (PARÁ, 2012). Foi também feita visita aos respectivos sítios eletrônicos de todas estas instituições. Portanto, a presente pesquisa se configura como qualitativa, pois realiza uma avaliação que atribui as propriedades qualitativas de acessibilidade e compreensibilidade ao dado no momento de análise, propiciando uma classificação da atuação estatal competente.

Para fins de análise, é considerado acessível o dado como disponível ao público, seja através do sítio eletrônico, solicitação escrita ou solicitação por telefone, que não esteja protegida pelo sigilo conforme artigo 3º, inciso III, da Lei de Acesso à Informação¹¹ e que possa ser obtido de forma organizada, isto é, através de um documento que resuma as informações desejadas, ou uma série de documentos. Portanto, a presente pesquisa não considerará processos judiciais como dados aptos a suprir o acesso à informação, pois eles não dão um panorama sobre o assunto tratado, e sim fragmentos deste tópico.

Por sua vez, é considerado compreensível o dado obtido cujos termos permitam significação, isto é, atribuir a eles significado, levando em conta o contexto em que está inserido. Este processo permite inferir as implicações dos termos. Por exemplo, o termo “receita”, inserido em uma prestação de contas, pode ser considerado compreensível,

pois permite a significação de que, com este termo, é sinalizado o recebimento de uma quantia em dinheiro. Ou seja, compreensível será o dado que, contextualmente, possibilite significação e permita a compreensão do seu conteúdo¹².

Finalmente, é importante ressaltar que há a possibilidade, no decorrer da investigação, de considerar explicações alternativas para o conteúdo das informações obtidas e os fenômenos estudados (EPSTEIN; MARTIN, 2014, p. 20).

5 Informações coletadas

5.1 Contribuições do município de Belém e recebimento dos repasses do FUNDEB no ano de 2013

Na solicitação feita ao Tribunal de Contas do Município, foram obtidos dados acerca da prestação de contas do município de Belém. Segundo essas informações, as contribuições ao Fundo no ano de 2013 consistiram no seguinte:

Tabela 1. Contribuições do município de Belém ao FUNDEB em 2013

Dedução de receita	Valor (R\$)
DEDUÇÃO DE RECEITA DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - FUNDEB	81.720.098,96
ITR	2.801,57
ICMS-DESONERAÇÃO - LEI COMPLEMENTAR 87/96	778.594,93
COTA PARTE ICMS	70.983.829,06
IPVA	14.283.766,77
COTA PARTE IPI - EXPORTAÇÃO	2.568.857,25
Total	170.337.948,54

Fonte: tabela elaborada pela autora, com base em dados disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Município de Belém.

¹² A significação faz parte dos estudos da linguagem e é o ramo que se debruça sobre o processo de atribuir significado à palavra. Para a elaboração deste parâmetro de pesquisa, foi consultado o texto de Guimarães (2006, p. 113-143).

¹¹ Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;

Ou seja, o valor de R\$ 170.337.948,54 (cento e setenta milhões trezentos e trinta e sete mil novecentos e quarenta e oito reais e cinquenta e quatro centavos) constitui os 20% da arrecadação do município que deve ser entregue ao Estado do Pará, para que este encaminhe o valor para a instituição financeira responsável pelos depósitos nas contas correntes municipais e estaduais.

Portanto, o município de Belém arrecada este valor, mas a totalidade não fica com ele. O dinheiro da arrecadação de Estados e Municípios, como dito anteriormente, é reunido e repartido entre a rede estadual e as redes municipais, com base no número de alunos matriculados, dentro dos limites do referido estado.

Os dados obtidos em solicitação ao TCM-PA foram associados com dados do FNDE. No ano de 2013, os recursos estimados para à educação no município de Belém através do FUNDEB foram de R\$ 159.498.892,06 (FNDE, 2012). Para chegar a este valor, foram contabilizadas as matrículas presenciais, à época:

Tabela 2. Matrículas na rede municipal de Belém

Creches Em Tempo Integral	2749
Creches Em Tempo Parcial	773
Pré-Escolas Em Tempo Integral	1429
Séries Iniciais Urbanas (ensino fundamental)	32850
Séries Iniciais Rurais (ensino fundamental)	50
Séries Finais Urbanas (Ensino Fundamental)	11016
Séries Finais Rurais (Ensino Fundamental)	0
Séries em Tempo Integral (Ensino Fundamental)	57
Urbano (Ensino Médio)	0
Rural (Ensino Médio)	0
Tempo Integral (Ensino Médio)	0
Educação Especial	471
Atendimento Educacional Especializado – AEE	0
Aval. No Processo (EJA)	9307
Integ. À Educação Profissional de Nível Médio	0

Educação Indígena/Quilombola	0
Creche Tempo Integral (Instituições conveniadas)	40
Creche Tempo Parcial (Instituições conveniadas)	37
Pré-escola Tempo Parcial (Instituições conveniadas)	90
Pré-Escola Parcial (Instituições conveniadas)	214
Educação Especial (Instituições conveniadas)	0

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2013.

Para os repasses, não são consideradas as matrículas das Séries Finais Rurais (Ensino Fundamental), Ensino Médio Urbano e Rural e em Tempo Integral, Atendimento Educacional Especializado, Integração à Educação Profissional de Nível Médio, Educação Indígena e Quilombola e a Educação Especial de Instituições Conveniadas. Isso se dá em função da atuação prioritária do Município, que não reside nessas áreas e que, portanto, são representadas pelo número zero na tabela acima (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2012, p. 12).

Nos municípios, são consideradas apenas as matrículas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, enquanto que as Instituições Conveniadas são aquelas consideradas como instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, que atendam aos requisitos do Decreto nº 6253/2007, artigo 15, e que sejam creches, pré-escolas e instituições de educação especial (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2012, p. 2).

Partindo disso, o efetivo repasse, segundo o Tribunal de Contas do Município foi de R\$ 150.837.639,00 (cento e cinquenta milhões oitocentos e trinta e sete mil seiscentos e trinta e nove reais), sendo que R\$ 60.765.006,30 (sessenta milhões setecentos e sessenta e cinco e seis reais e trinta centavos) são provenientes da complementação da União e R\$ 90.072.632,31 (noventa milhões setenta e dois mil seiscentos e trinta e dois reais e trinta e um centavos) são oriundos da transferência da contribuição do município ao FUNDEB.

Interessante notar que, segundo dados do FNDE (2013), os Estados da federação que possuem uma arrecadação menor são os que mais recebem com-

plementações da União, portanto, ficam diretamente dependentes desses repasses. Mesmo que as capitais e cidades maiores possuam uma arrecadação maior em relação aos outros municípios de um mesmo Estado, como o repasse é feito com base nas matrículas presenciais, a totalidade das contribuições não fica com os municípios maiores e as capitais, mas é repartido entre os municípios.

Tabela 3 – Valor da complementação da União para os Estados da Federação em 2013

ESTADO	VALOR DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO PARA TODO O ESTADO
Acre	0,00
Alagoas	425.125.798,85
Amazonas	545.074.400,23
Amapá	0,00
Bahia	2.251.918.929,97
Ceará	1.092.076.257,14
Distrito Federal	0,00
Espírito Santo	0,00
Goiás	0,00
Maranhão	1.984.168.423,64
Minas Gerais	0,00
Mato Grosso do Sul	0,00
Mato Grosso	0,00
Pará	1.976.203.412,46
Paraíba	153.597.887,13
Pernambuco	431.527.178,02
Piauí	399.056.265,72
Paraná	0,00
Rio de Janeiro	0,00
Rio Grande do Norte	12.970.251,75
Rondônia	0,00
Roraima	0,00
Rio Grande do Sul	0,00
Santa Catarina	0,00
Sergipe	0,00
São Paulo	0,00
Tocantins	0,00

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2013

É possível observar que estados como o Pará e o Amazonas recebem grandes somas de recursos federais a título de complementação, enquanto estados como São Paulo e Rio de Janeiro não recebem esses repasses. Isso

leva a crer que não somente a arrecadação de alguns estados é baixíssima, com uma base tributária não corresponde às necessidades daquela região, indicando desigualdades entre essas regiões, mas também que em estados como o Acre a arrecadação obtida foi suficiente para suprir o valor por aluno, ainda que sua arrecadação seja pouca. A explicação da razão dessa diferença entre os repasses à título de complementação da União pode ser objeto de uma futura investigação.

5.2 Qualidade dos gastos da SEMEC no ano de 2013

Quanto ao gasto em si, realizado pela Secretaria Municipal de Educação (SEMEC) no ano de 2013, segundo a Prefeitura de Belém em prestação de contas apresentada ao FNDE, dos R\$ 150.837.639,00 (cento e cinquenta milhões oitocentos e trinta e sete mil seiscentos e trinta e nove reais), R\$ 137.673.626,99 (cento e trinta e sete milhões seiscentos e setenta e três mil seiscentos e vinte e seis reais e noventa e nove centavos) foram utilizados para a remuneração dos profissionais da educação em atividade, enquanto que R\$ 20.528.090,62 (vinte milhões quinhentos e vinte e oito mil noventa reais e sessenta e dois centavos) foram utilizados para outras despesas de desenvolvimento da educação, incluindo aí despesas de exercícios anteriores, materiais de consumo, materiais de distribuição gratuita, passagens e diárias.

É importante ressaltar que há um superávit financeiro, oriundo do exercício de 2012, que somou R\$ 7.129.774,92 (sete milhões cento e vinte e nove mil setecentos e setenta e quatro reais e noventa e dois centavos) e que foi utilizado como recurso para pagamento das remunerações e das outras despesas. Além disso, o município realizou o resgate de uma aplicação financeira de uma parte dos recursos do FUNDEB, no montante de R\$ 319.424,88 (trezentos e dezenove mil quatrocentos e vinte e quatro reais e oitenta e oito centavos)¹³. Em resumo, os recursos

¹³ Para fins de cálculo da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, são efetuadas algumas deduções legais consideradas para fins de limite constitucional, entre elas, o resultado líquido nas transferências do FUNDEB - ganhos ou acréscimos em decorrência do número de matrículas na educação básica; as despesas custeadas com a Complementação da União do FUNDEB; receitas de aplicação financeira dos recursos do FUNDEB e despesas custeadas com o superávit financeiro, do FUNDEB (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2015).

disponíveis para uso da SEMEC eram de:

Tabela 4. Total de receitas disponíveis do FUNDEB em 2013

RECEITA	VALOR
Transferência de recursos do FUNDEB	90.072.632,31
Complementação da União	60.765.006,30
Aplicação financeira de recursos do FUNDEB	319.424,88
Superávit Financeiro do Exercício Anterior	7.129.774,92
Total	158.521.142,49

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2013.

Em termos de porcentagens, portanto, 87,71% dos recursos disponíveis foram utilizados para pagamento da remuneração dos profissionais da educação e 12,24% dos recursos foram utilizados para custear outras despesas com educação.

Além dos dados do FNDE foram analisadas informações fornecidas pelo TCM, através de solicitação escrita. Essas informações sobre a qualidade dos gastos não puderam ser averiguadas, pois o balanço apresentado pela Prefeitura ao Tribunal não indicava se a despesa havia sido efetuada com recursos do Fundo, ou com recursos provenientes de outras receitas.

Por outro lado, os dados contidos no sítio do Portal da Transparência indicavam a procedência do recurso, mas não constavam as despesas com outras formas de melhorias com a educação, somente remuneração de profissionais, contabilizando, no todo, R\$ 87.009.247,67 (oitenta e sete milhões, nove mil duzentos e quarenta e sete reais e sessenta e sete centavos). Não foram encontrados demais demonstrativos de outros pagamentos.

5.3 Dados sobre desvios de recursos do FUNDEB em 2013 no município de Belém

Como etapa seguinte à investigação proposta pelo presente artigo, foi realizada pesquisa sobre a disponibilidade de dados dos desvios do FUNDEB no âmbito do município de Belém no ano de 2013 nos órgãos competentes, quais sejam, Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do FUNDEB em Belém, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Tribunal de

Contas do Estado do Pará e Ministério Público Federal.

Em solicitação feita ao CACS, a resposta obtida foi de que o Conselho somente se ocupa da supervisão do censo escolar, da elaboração do orçamento, e do acompanhamento dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, e do acompanhamento também dos recursos do FUNDEB, sem, entretanto, ter conhecimento de desvios ou fraudes contábeis que eventualmente possam ter ocorrido.

Quanto à solicitação feita ao FNDE por telefone, foi respondido que o órgão não era responsável por realizar esse tipo de controle, fazendo apenas a gestão do programa em nível federal.

Já a resposta da solicitação elaborada ao TCE-Pará foi de que existem processos que tratam dos desvios relacionados ao FUNDEB, mas que não existem dados organizados e específicos sobre o tema, estando as informações inseridas nos processos judiciais.

Por fim, a solicitação elaborada ao Ministério Público Federal no Pará, que possui um núcleo de combate à corrupção e trabalha diretamente com a questão dos desvios de recursos, também retornou com negativa de dados sobre o objeto da pesquisa.

Ressalta-se, por fim, que nenhum dos órgãos consultados possui, em seus sítios eletrônicos, informações disponíveis sobre desvios de recursos do Fundo.

6 Análise das informações obtidas

O primeiro ponto a ser analisado é a prestação de contas do Município de Belém, disponibilizada pelo TCM, quanto à contribuição do município e aos repasses do Fundo. Além das informações obtidas serem acessíveis (tendo sido atendidas através de solicitação, tanto escrita quanto por telefone), são também compreensíveis, pois os documentos continham termos que permitiam o entendimento do seu conteúdo, indicando a contribuição do município ao Fundo e o recebimento de recurso do Fundo ao município.

Com relação aos dados sobre os usos, apresentados no

tópico “b”, apesar de acessíveis, os dados disponibilizados pelo FNDE não são compreensíveis em sua totalidade porque, primeiro, não se explica com exatidão o que significa a aplicação financeira dos recursos do Fundo, sabendo-se apenas que essa aplicação representava um recurso disponível para uso do Município. Isso contraria o disposto no artigo 5º, da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011, não paginado), a qual exige a clareza dos dados disponibilizados; ainda que esta lei não defina o conceito de informações claras, percebe-se que a vagueza do conteúdo acessado obsta a compreensão dos dados disponibilizados pelo FNDE.

Sendo a Lei de Acesso à Informação voltada para o estreitamento de laços entre sociedade e governo, e visando o controle social das atividades estatais, a sua exigência é que o conteúdo das informações disponibilizadas seja acessível para o cidadão médio, que deverá compreendê-las sem necessitar de conhecimentos específicos para isso. Entretanto, as informações encontradas nesta parte da pesquisa evidenciam velhas práticas que impossibilitam a transparência da atividade administrativa.

Além disso, a porcentagem de uso para MDE (Melhoria para Desenvolvimento da Educação), apresentada na prestação de contas ao FNDE, não estabelece exatamente o que é considerado um recurso para melhoria no desenvolvimento da educação, o que deixa margem para fraudes contábeis.

Muito disso se dá em função da falta de exatidão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996, não paginado), que estabelece apenas o que não será considerado como MDE, dotando o conceito de certa discricionariedade. Como a lei deixa uma margem mais ampla para a discricionariedade da administração pública, passa a ser mais difícil apontar onde estariam acontecendo eventuais desvios de dinheiro público, efetuados através de fraudes contábeis, nas quais aparentemente a situação está regular, mas que, na realidade há um uso indevido de recursos.

Além disso, a prestação de contas do município de Belém ao TCM não permitiu aferir a qualidade do gasto por não indicar a procedência do recurso, enquanto os dados constantes do Portal da Transparência do Município, apesar de indicarem a origem do recurso utilizado, estão

incompletos, o que prejudica a qualidade enquanto dados compreensíveis.

Finalmente, quanto aos dados acerca de desvios de verbas do FUNDEB no município de Belém, as solicitações feitas tiveram a mesma resposta: não existem dados sobre o tema.

Por se tratar de um assunto concernente a recursos públicos, oriundos do pagamento de impostos, há violação ao direito à informação nesse caso. Dados que demonstram numericamente o panorama dos desvios dos recursos do Fundo são importantes, pois possibilitam o efetivo controle da sociedade sobre a atuação da administração pública, além de facilitarem a avaliação dos impactos que a política de repasses tem sobre seu objeto de fomento.

A publicidade e a transparência configuram um instrumento de participação política, ao estabelecer uma discussão no seio da sociedade e a compreensão de que a democracia é mais do que um sistema de eleições institucionalizado. Um regime democrático também se expressa no direito à informação, sendo que este se concretiza através do adequado acesso a informações públicas que tenham conteúdo suficiente, e que possibilitem a avaliação e fiscalização das políticas e decisões que afetem as pessoas diretamente (ABRAMOVICH, 2006, p. 46).

Conforme afirmam Zuccolotto, Rício e Teixeira (2015, p. 140), nos estudos sobre a corrupção e seus efeitos, a transparência se refere à “existência de ferramentas e instituições que contribuam para a redução das práticas de corrupção em um país”. Mesmo sendo um conceito amplo e em construção (ZUCCOLOTTO; RÍCIO; TEIXEIRA, 2015, p. 140), a transparência pode ser utilizada para a responsabilização de agentes públicos que não geriram adequadamente os recursos públicos.

Do contrário, a corrupção acaba por se alastrar pela máquina pública quando, concomitante com o excesso de regulamentações e centralização estatal, as instituições políticas não são controladas pela maior parte da sociedade; o reflexo desse problema é visto de forma negativa no crescimento econômico de determinada sociedade, e em seu crescimento social e humano (SHLEIFER; VISHNY, 1994).

Portanto, a atuação da administração pública deve ser transparente em todas as etapas da execução de suas funções, com o intuito de possibilitar eventuais críticas às suas decisões, promover o debate sobre as políticas públicas estatais e a fiscalização dos órgãos, não somente pelas instâncias competentes, mas também pela sociedade civil como um todo.

A falta de informações sobre os desvios do fundo prejudica também o combate à corrupção, que, juntamente com a má gestão de recursos, é o “calcanhar de Aquiles” do orçamento e das contas públicas. Segundo a ONG *Transparency Internacional* (2016, p. 2), que atua no combate à corrupção, os países com melhor desempenho no Índice de Percepção sobre Corrupção compartilham alguns pontos chave: altos níveis de liberdade de imprensa, altos níveis de integridade entre as pessoas no poder, sistemas jurídicos que não diferenciam ricos e pobres e que são realmente independentes das outras esferas de poder e, principalmente, são países que possuem alto nível de acesso à informação sobre o orçamento público, para que a população saiba de onde vem o dinheiro e como ele é gasto.

Ainda segundo a ONG, o Brasil teve a maior queda do *ranking*, perdendo 5 pontos e descendo 7 posições, para o 76º lugar. Juntamente com Líbia, Austrália e Turquia, o Brasil teve o pior desempenho dos últimos quatro anos. Uma pontuação alta nessa escala significa que os atos de corrupção são identificados e devidamente processados, enquanto uma pontuação baixa é sinal da existência de subornos, impunidade e instituições públicas que não atendem às necessidades dos cidadãos (TRANSPARENCY INTERNACIONAL, 2016, p. 2).

O combate à corrupção deve, de fato, perpassar a investigação e punição dos agentes responsáveis pelos atos delituosos, além de estabelecer a restituição do dano ao erário, visto que o dinheiro que foi desviado de sua finalidade seria utilizado como forma de investimento nos serviços públicos que atendem a população. Mas, para que a corrupção seja reprimida, é necessária a participação da sociedade civil também, o que demanda o acesso às informações sobre a administração pública (em todas as etapas da atuação) e a possibilidade de um real controle social pela população.

Portanto, para fins demonstrativos, os resultados do pre-

sente estudo podem ser visualizados da seguinte forma:

Tabela 5. Resumo da avaliação das informações obtidas

	a) Dados sobre repasse de recursos	b) Dados sobre qualidade do gasto dos recursos	c) Dados sobre desvios de recursos
Fonte 1 (TCM – solicitação escrita)	Acessível; compreensível	Acessível; não compreensível	-
Fonte 2 - FNDE (ligação telefônica)	-	-	Não acessível
Fonte 2 – (FNDE -Site)	Acessível; compreensível	Acessível; parcialmente compreensível	Não acessível
Fonte 3 – Portal da Transparência (site)	-	Acessível, parcialmente compreensível	-
Fonte 4 - MPF (ligação telefônica)	-	-	Não acessível
Fonte 4 - MPF (site)	-	-	Não acessível
Fonte 5 - TCE (ligação telefônica)	-	-	Não acessível
Fonte 5 -TCE (site)	-	-	Não acessível

Fonte: tabela elaborada pela autora com base em dados obtidos no estudo.

Observação: o uso do símbolo “-“ indica que a fonte assinalada não foi consultada para obter a informação referida.

Diante deste panorama, pode-se considerar que ainda existe um longo caminho a percorrer quanto ao

tratamento de dados para que se tornem plenamente compreensíveis e, principalmente, para que haja a coleta de dados referentes aos desvios de recursos e sua posterior publicidade.

Tendo em consideração as disposições constantes na Lei de Acesso à Informação, especificamente o art. 3º, inc. II, é de interesse público saber a proporção dos desvios de recursos do FUNDEB, pois poderá proporcionar uma maior fiscalização e controle das atividades de gestão dos recursos do Fundo. A não acessibilidade a essas informações indica que não há, na verdade, um dado consiste sobre este objeto, o que prejudica não somente o controle social, mas também a atuação das instituições de fiscalização.

A ausência de dados sobre desvios compromete também os objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois esta objetiva a gestão responsável do patrimônio público. Ainda que existam dados acessíveis e compreensíveis em maior ou menor medida, a presença de informações sobre os desvios de recursos do FUNDEB tornaria o controle social e a fiscalização feita por órgãos mais completa e efetiva.

7 Considerações finais

Conforme visto anteriormente, o FUNDEB foi estabelecido como uma política governamental que busca diminuir as disparidades educacionais entre Municípios e Estados da federação brasileira. Portanto, por ser uma política pública, está sujeita à divulgação de dados referentes ao seu funcionamento e à atuação dos Municípios quanto ao manejo dos recursos disponibilizados.

O acesso e a compreensão das informações fornecidas pela administração pública são fundamentais para que haja um efetivo controle social sobre a atuação pública. Apesar de ser possível acessar e compreender informações referentes aos repasses de verbas do FUNDEB ao município de Belém, e acessar e compreender parcialmente as informações sobre a qualidade do gasto desses recursos, não existem dados sobre desvios de verbas públicas no âmbito desta política.

Neste ponto em especial, é preciso apontar que o

presente estudo possui a limitação metodológica quanto ao parâmetro de compreensão dos dados. Afirmar se um dado é compreensível não se constitui em uma tarefa exata, e permite interpretações para além das que foram aqui apresentadas. Outro ponto a ser destacado é por quem o dado é compreendido, o que constitui outra limitação metodológica do artigo, o qual foi escrito no âmbito da pós-graduação *stricto sensu* em Direito e pode não apresentar o que seria “compreensível” do ponto de vista de pessoas leigas, por exemplo. Um futuro estudo, que trabalhe com a compreensão de profissionais do Direito, das Ciências Contábeis e da Administração e compare com a compreensão de pessoas leigas pode ser interessante como forma de aprofundar o tema.

Ao final da análise proposta pelo presente artigo, então, é feita a sugestão da alteração, primeiramente, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, para que ela estabeleça, mais claramente, os itens que podem ser considerados como recursos para melhoria da educação (MDE) e os que não são admitidos nesta categoria, a fim de diminuir a discricionariedade dos agentes públicos e diminuir também a possibilidade de fraudes contábeis dentro desta política pública.

Além disso, é proposta também a alteração da Lei de Acesso à Informação, para que ela comporte, em seus artigos, disposições que estabeleçam a oferta de dados sobre ações de combate à corrupção e estimativa de desvios de verbas públicas, de forma a tornar o controle social e a fiscalização por órgãos públicos mais efetiva e completa.

Desta forma, acredita-se que a atuação da administração pública será mais transparente e, como consequência, possibilitará uma maior participação dos agentes sociais no controle dos atos administrativos e das políticas públicas.

////////////////////////////////////

8 Referências

- Abramovich, V. (2006). Una Aproximación al Enfoque de Derechos en las Estrategias y Políticas de Desarrollo. *Revista de La Cepal*, 88, 44-50.
- Anteprojeto de Lei de Regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação: Versão Preliminar para discussão.* (2004). Brasília, DF. Recuperado em 17 dezembro, 2016, de <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/versaopreliminar.pdf>.
- Ato de Disposições Constitucionais Transitórias* (1988). Brasília, DF. Recuperado em 17 dezembro, 2016 de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-publicacaooriginal-1-pl.html>
- Callegari, C. (2010). *O FUNDEB e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo*: Aquariana.
- Campos, B.C. & Cruz, B. P. A. (2009). Impactos do Fundeb sobre a qualidade do ensino básico público: uma análise para os municípios do estado do Rio de Janeiro. *Revista de Administração Pública*, 43 (2), 371-393.
- Carvalho, D. (2014). *Orçamento e Contabilidade Pública*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* (1988). Brasília, DF. Recuperado em 21 outubro, 2016 de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1967* (1967). Brasília, DF. Recuperado em 21 outubro, 2016 de http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm
- Cruz, F., Viccari Junior, A., Glock, J.O., Herzmann, N. & Tremmel, R. (2001). *Lei de responsabilidade fiscal comentada*. São Paulo: Atlas.
- Cruz, F. & Glock, J. O. (2003). *Controle interno nos municípios: orientação para a implantação e relacionamento com os tribunais de contas*. São Paulo: Atlas.
- Decreto nº 6253 de 13 de novembro de 2007.* (2007). Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 21 outubro, 2016 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm
- Epstein, L. & Martin, A. D. (2014). *An Introduction To Empirical Research*. New York: Oxford University Press.
- Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996* (1996). Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art.60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF. Recuperado em 12 dezembro, 2009 de www.planalto.gov.br
- Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998* (1998). Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 17 dezembro, 2016 de: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm
- Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996* (1996). Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Brasília, DF. Recuperado em 17 dezembro, 2016 de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm
- Emenda Constitucional nº 53 de 19 de dezembro de 2006* (2006). Dá nova redação dos artigos 27, 3, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF. Recuperado em 21 outubro, 2016 de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2013). *Matrícula, coeficientes de distribuição de recursos e receita anual prevista por Estado e Município - 2013 (com base na Portaria Interministerial nº 1.496, de 28/12/2012)*. Recuperado em 22 novembro, 2016 em <http://www.fnnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-dados-estatisticos>
- Fundo Nacional De Desenvolvimento Da Educação. (2013). *Distribuição total do FUNDEB por Estado*. Recuperado em 22 novembro, 2016 em <http://www.fnnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-dados-estatisticos>.
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (2013). *Quadro Demonstrativo das Receitas e Des-*

- pesas com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais do Período de Referência: 2013. Recuperado em 18 dezembro, 2016 em ftp://ftp.fnde.gov.br/web/siope/Demonst_FUNDEB/RREO_FUNDEB_Municipal_150140_1_2013.pdf
- Gama, J. R. & Rodrigues, G. M. (2016). Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras. *Transformação*, 28 (1), 47-57.
- Guimarães, E. (2006). Semântica e Pragmática. In E. Guimarães, & M. Zoppi-Fontana. (Orgs.). A palavra e a frase (p. 113-143). Campinas: Pontes.
- Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007. (2007). Regula o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Brasília, DF. Recuperado em 21 outubro, 2016 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm
- Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000 (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, DF. Recuperado em 13 dezembro, 2016, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm
- Lei nº 12.858 de 9 de setembro de 2013 (2013). Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 19 outubro, 2016, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12858.htm
- Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 (2011). Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Brasília, DF. Recuperado em 27 novembro, 2016, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm
- Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996 (1996). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF. Recuperado em 20 dezembro, 2016, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm#art71
- Lei Complementar nº 75 de 20 de maio de 1993 (1993). Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília, DF. Recuperado em 21 dezembro, 2016 de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp75.htm
- Lei Complementar nº 25, de 25 de agosto de 1994 (1994). Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará e dá outras providências. Belém, PA. Recuperado em 21 dezembro, 2016 de: http://www.tcm.pa.gov.br/index.php?option=com_rockdownloads&view=file&id=39:leicomplementar025_1994leorganicatcm
- Lei Complementar nº 081, de 26 de abril de 2012 (2012). Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará e dá outras providências. Belém, PA. Recuperado em 21 dezembro 2016 de [http://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/Institucional/lei_organica\(ONLINE\).pdf](http://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/Institucional/lei_organica(ONLINE).pdf)
- Ministério da Educação (2012). *Nota técnica conjunta nº 02/2012 - Estabelece a metodologia para o censo escolar de 2012, a fim de operacionalizar recursos do FUNDEB para 2013*. Recuperado em 23 novembro, 2016 em <http://www.fnde.gov.br/arquivos/category/54-consultas?download=7658:nota-tecnica-conjunta-n-1-2012-seb-secadi-fnde>.
- Martins, P. S. (2009). *O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados*. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.
- Mendes, D. (2012). FUNDEB: avanços e limites no financiamento da educação básica no Brasil. *Revista Eletrônica de Educação*, 6 (2), 392-412.
- Moreno, G.C.L., Costa, C.S.R., Cardoso, J.B., Queiroz, T.T., Silva Neto, J.M. & Costa, G.B. (2016). Controle social no ambiente público: um estudo de caso do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, 9 (2), 17-36.
- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (2012). *Relatório PISA 2012 – Brasil*. Recuperado em 27 novembro, 2016 em http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2014/relatorio_nacional_pisa_2012_resultados_brasileiros.pdf

- Proposta de Emenda Constitucional nº 112 de 22 de setembro de 1999* (1999). Modifica os arts. 208, 211 e 212 da Constituição Federal e o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF. Recuperado em 17 dezembro, 2016, de <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14399>.
- Proposta de Emenda Constitucional nº 415 de 16 de junho de 2005* (2005). Dá nova redação ao § 5º do art. 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF. Recuperado em 17 dezembro, 2016, de <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=290585>
- Platt Neto, O. A., Cruz, F., Ensslin, S. R. & Ensslin, L. (2007). Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. *Contabilidade Vista e Revista*, 18 (1), 75-94.
- Prefeitura de Belém. *Portal da Transparência do Município de Belém*. Recuperado em 2 dezembro, 2016 em <http://transparencia.belem.pa.gov.br/giig/portais/portaldatransparencia/Despesas/wfrmConsultaDespesas.aspx>
- Rausch, R. B. & Soares, M. (2010). Controle Social na Administração Pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção. *Revista Educação e Pesquisa em Contabilidade*, 4 (3), 23-43.
- Rossinholi, M. (2008). *Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB*. Tese de Doutorado. Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, São Paulo, Brasil.
- Secretaria da Fazenda. (2015). *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. [Manual]. Brasília: Governo Federal. Recuperado em 20 dezembro, 2016 em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/21643/FUNDEB_Anexo_I.pdf/.
- Sena, P. (2008). A Legislação do Fundeb. *Cadernos de Pesquisa*, 38 (134), 319-340.
- Shleifer, A. & Vishny, R. W. (1994). *Politicians and Firms*. *Quarterly Journal of Economics* 109 (4), 995-1025.
- Sturza, J. M. & Grando, J. B. (2015). Controle social e políticas públicas: um debate fundamental para o amparo aos idosos. *Revista Jurídica do Unicuritiba*, 1,(38), 195-210.
- Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - TCE/SC. (2002). *Guia da lei de responsabilidade fiscal*. 2. ed. Florianópolis: Tribunal de Contas.
- Transparency Internacional. (2015). Índice de Percepção de Corrupção. Recuperado em 5 dezembro, 2016, em <http://www.transparency.org/whatwedo/publications>
- Zucolotto, R., Teixeira, M. A. C. & RICCIO, E. L. (2015). Transparência: reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 12 (25), 137-158.
- Zucolotto, R. & Teixeira, M. A. C. (2015). Gestão social, democracia, representação e transparência: evidências nos estados brasileiros. *Revista de Ciências da Administração*, 17, 79-90.
- Data de submissão/*Submission date*: 20.04.2017.
Data de aceitação para publicação/*Acceptance date*: 19.06.2018.

OS CENTROS REFERÊNCIA DE ATENDIMENTO À MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA E A EXPERIÊNCIA DO PRO PAZ MULHER (BELÉM-PARÁ) // Luanna Tomaz Souza¹, Milene Maria Xavier Veloso² e Ivonete Pinheiro³

Palavras-chave

Lei Maria da Penha / Pro Paz / prevenção / centros de referência

////////////////////////////////////

Sumário

- 1 **Introdução**
- 2 **A prevenção e a assistência na Lei Maria da Penha**
- 3 **Os centros especializados para mulheres em situação de violência e o surgimento do Pro Paz Mulher**
- 4 **Do setor social ao Pro Paz Mulher: permanências e limites de uma política**
- 5 **Considerações finais**
- 6 **Referências**

Resumo

O Programa de governo chamado Pro Paz, surgiu em 2004, no Estado do Pará, tendo como eixo central uma proposta de promoção da “cultura de paz e a não violência”. Como parte desse programa foi implantado, em 2014, o chamado Pro Paz Mulher com objetivo de articular ações de polícia, perícia, atendimento psicossocial e outros serviços e projetos voltados à mulher em situação de violência. É importante refletir acerca dessa experiência para se compreender os limites e potencialidades das experiências brasileiras de centros de referência discutindo em que maneira se aproximam e se distanciam dos contornos legais. Desta feita, a partir de uma pesquisa dedutiva, de base documental, bibliográfica e empírica, avaliou-se de que forma o Pro Paz Mulher se constrói enquanto centro de referência nos termos dos marcos legais, em especial: a Lei Maria da Penha, a Norma Técnica de Uniformização dos Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência e a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

1 Professora da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (UFPA). Doutora em Direito (Universidade de Coimbra). Pesquisadora do GEPEM (Grupo de Estudos e Pesquisas ‘Eneida de Moraes’ - Sobre Mulher e Relações de Gênero) e do NEIVA (Núcleo de Estudos Estratégicos da Violência na Amazônia). Coordenadora da Clínica de Atenção à Violência da UFPA (CAV).

2 Professora da Faculdade de Psicologia da Universidade Federal do Pará (UFPA). Doutora pelo programa de Pós Graduação em Teoria e Pesquisa do Comportamento (PPGTPC-UFPA). Coordena o projeto de pesquisa “Violência contra crianças e adolescentes: indicadores e estratégias de enfrentamento”, atualmente faz parte da Assessoria de Diversidade e Inclusão Social vinculada ao gabinete da reitoria da Universidade Federal do Pará, é colaboradora na Clínica de Atenção à Violência – CAV/UFPA e no Núcleo de Estudos Estratégicos da Violência na Amazônia (NEIVA).

3 Cientista Social. Mestranda em Antropologia no Programa de Pós-graduação em Antropologia e Sociologia- PPGSA/UFPA. cursando Especialização em Controle, Prevenção e Intervenção na Violência no Instituto de Ciências da Saúde- ICS/UFPA. Associada do Grupo de Estudos e Pesquisas ‘Eneida de Moraes’ - Sobre Mulher e Relações de Gênero -GEPEM. Membro da Clínica de Atenção à Violência da CAV/UFPA.

THE EXPERIENCE OF THE PRO PEACE WOMAN: REFLECTIONS ABOUT THE LIMITS AND POTENTIALITIES OF THE INTEGRATED CENTERS // *Luanna Tomaz Souza, Milene Maria Xavier Veloso e Ivonete*

Pinheiro

Keywords

Maria da Penha Law / Pro Paz / prevention / reference centers

////////////////////

Abstract

The Pro Paz government program was launched in 2004 in the state of Pará, with a central theme of promoting a culture of peace and non-violence. As part of this program, the so-called Pro Paz Mulher was implemented in 2014 with the objective of articulating police actions, expertise, psychosocial care and other services and projects aimed at women in situations of violence. It is important to reflect on this experience in order to understand the limits and potentialities of the Brazilian experiences of centers of reference, discussing how they approach and distance themselves from the legal contours. Based on a deductive, documentary, bibliographical and empirical research, it was evaluated how Pro Paz Mulher is being built as a reference center in terms of legal frameworks, especially in “Maria da Penha Law”, the Technical Standard of Uniformization of Reference Centers for Assistance to Women in Situation of Violence and the National Policy to Combat Violence against Women.

1 Introdução

O programa Pro Paz foi criado em 2004, no primeiro mandato do Governador Simão Jatene, com o objetivo de articular, fomentar e alinhar políticas públicas voltadas para a infância, adolescência e juventude, visando a garantia dos direitos, o combate e a prevenção da violência. Desde então as ações acontecem em parceria com os mais diversos setores da sociedade, governamentais e não governamentais.⁴ Em 2013, foi transformado em política de Estado, regulamentado pela Lei nº 7.773, tendo como alvo a institucionalização da “cultura de paz” e da “não violência” como ações de política pública. Dessa forma a gestão do Pro Paz passou a ser formada por um Comitê Gestor que reúne membros do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário e a Universidade Federal do Pará (UFPA). Em 2015, o Pro Paz passou a ser Fundação, criada pela Lei nº 8.097, ganhando status de entidade da administração direta, vinculada ao Gabinete do Governador.

Atualmente a Fundação articula cerca de 13 (treze) projetos que estão em funcionamento⁵, um deles, o chamado Pro Paz Integrado (PPI), foi organizado como um serviço, que reúne em um mesmo espaço físico, a assistência médica/hospitalar, psicossocial, policial e medicina legal, orientados por uma ação interdisciplinar e atendimento humanizado às crianças e adolescentes em situação de violência. O PPI desenvolveu-se como desdobramento da experiência consolidada anteriormente pelo Projeto “Girasol”, da Fundação Santa Casa de Misericórdia do Pará, através de um processo de articulação com instituições ligadas à defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, para elaboração de um projeto junto à Rede Estadual de Enfrentamento à Violência Sexual de Crianças e Adolescentes. O objetivo era reunir em um único espaço os serviços necessários para atenção integral a esse público. A proposta principal era de evitar a revitimização das crianças vítimas de violência, resultante da falta de integração dos serviços de atendimento a partir do processo de denúncia. Nos termos da Lei nº 8.097/2015:

4 Disponível em: <<http://www.segup.pa.gov.br/?q=node/101>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

5 Pro paz nos Bairros, Pro Paz Integrado, MOVER, Pro Paz Cidadania, Pro Paz Juventude, Pro Paz nas Escolas, Pro Paz Comunidade, Pro Paz Mulher, Pro Paz Infra, Unidade Integrada Pro Paz, Pro Paz Arte e Cultura, Pro Paz Esporte e Lazer e Fabricação de ídolos.

Art. 2º O Programa PRO PAZ – PRESENÇA VIVA tem por finalidade fomentar, articular, coordenar, alinhar e integrar as políticas públicas para a infância, adolescência, juventude e pessoas em situação de vulnerabilidade social por meio de ações de inclusão social, promoção da cidadania e disseminação da cultura da paz no Estado do Pará.

O Pro Paz Mulher (PPM), que faz parte do Pro Paz Integrado (PPI), foi criado, em 2014, para oferecer um serviço especializado de atendimento integral, qualificado e humanizado às mulheres em situação de violência doméstica, familiar e sexual. O PPM articula em um mesmo espaço, ações de polícia, perícia, atendimento psicossocial e outros serviços e projetos voltados à mulher em situação de violência. Não há muita clareza, contudo, sobre os contornos legais desta política no âmbito do enfrentamento às violências cometidas contra as mulheres. O objetivo desse artigo é avaliar de que forma o Pro Paz Mulher se amolda nas diretrizes estabelecidas para os centros integrados de atendimento às mulheres em situação de violência e pela Lei Maria da Penha, Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.

A Lei Maria da Penha afirma que a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e promover, no limite das respectivas competências, a criação de serviços como os centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar (art.35, I). Isso mostra a relevância deste serviço. De acordo com a Norma Técnica de Uniformização dos Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência (SPM, 2006b, p. 15):

Os Centros de Referência são espaços de acolhimento/atendimento psicológico, social, orientação e encaminhamento jurídico à mulher em situação de violência, que proporcione o atendimento e o acolhimento necessários à superação da situação de violência ocorrida, contribuindo para o fortalecimento da mulher e o resgate da sua cidadania.

É interessante compreender como esses centros de referência tem se implementado pelo país. Para a realização dessa pesquisa, que toma como foco o serviço paraense, partir-se-á de um método dedutivo, que analisa de que forma este espaço se amolda às nor-

mas voltadas ao enfrentamento à violência doméstica e familiar cometida contra as mulheres, em especial a Lei Maria da Penha, a Norma Técnica de Uniformização dos Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência e a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Utiliza-se também uma metodologia feminista, na perspectiva de transformação das instituições/estruturas investigadas para que afrontem as desigualdades entre homens e mulheres, reconhecendo limites, mas também apresentando potencialidades (Souza, 2016).

Para o desenvolvimento do estudo realizou-se pesquisa bibliográfica, em pesquisadoras sobre o tema das políticas públicas e da violência doméstica; documental, nas diretrizes normativas para o tema; e empírica, através de visitas ao espaço e entrevistas com a delegada da Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM) e a coordenadora do Pro Paz Mulher. As visitas envolveram uma observação etnográfica, destacando-se o funcionamento do serviço e as entrevistas foram semiestruturadas, possibilitando compreender melhor de que forma estas profissionais percebem o espaço.

É de fundamental importância analisar os limites das experiências de atendimento integral às mulheres em situação de violência no Brasil, tendo em vista a precariedade como muitos desses serviços têm se desenvolvido no país (CPMI, 2013). Ademais, é importante que esse equipamento, assim como os demais que são criados no país, atue efetivamente de forma a consolidar a implementação de uma política nacional de enfrentamento à violência contra a mulher, sendo necessário, para que se alcance esse fim a padronização de diretrizes e procedimentos de funcionamento do serviço assegurando a qualidade do serviço, a produção nacional de dados e o necessário monitoramento.

2 A prevenção e a assistência na lei Maria da Penha

A prevenção é um viés fundamental no enfrentamento de qualquer problema. Para prevenir a violência doméstica e familiar cometida contra a mulher é necessário compreender que esta é um fenômeno cultural que está imbricado em nossa sociedade e exige ações complexas para além do viés punitivo.

Essa percepção também tem se consolidado internacionalmente. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, na análise do caso Maria da Penha, em 2001, em seu Informe n.º 54⁶, responsabilizou o Brasil por negligência, omissão e tolerância em relação à violência doméstica recomendando, dentre outras coisas⁷:

4. Prosseguir e intensificar o processo de reforma que evite a tolerância estatal e o tratamento discriminatório com respeito à violência doméstica contra mulheres no Brasil. A Comissão recomenda particularmente o seguinte:

- a. Medidas de capacitação e sensibilização dos funcionários judiciais e policiais especializados para que compreendam a importância de não tolerar a violência doméstica;*
- b. Simplificar os procedimentos judiciais penais a fim de que possa ser reduzido o tempo processual, sem afetar os direitos e garantias de devido processo;*
- c. O estabelecimento de formas alternativas às judiciais, rápidas e efetivas de solução de conflitos intrafamiliares, bem como de sensibilização com respeito à sua gravidade e às consequências penais que gera;*
- d. Multiplicar o número de delegacias policiais especiais para a defesa dos direitos da mulher e dotá-las dos recursos especiais necessários à efetiva tramitação e investigação de todas as denúncias de violência doméstica, bem como prestar apoio ao Ministério Público na preparação de seus informes judiciais.*
- e. Incluir em seus planos pedagógicos unidades curriculares destinadas à compreensão da importância do respeito à mulher e a seus direitos reconhecidos na Convenção de Belém do Pará, bem como ao manejo dos conflitos intrafamiliares.*

6 CIDH. *Relatório n.º 54/01*. Caso 12.051. Disponível em: <www.cidh.org/annualrep/2000port/12051.htm>. Acesso em: 12 jun. 2018.

7 Segundo a Opinião Consultiva n.13 (OC 13-93), este relatório tem caráter diferente do anterior. Tem um caráter definitivo e sua publicação pode ser entendida como uma alternativa de execução da resolução definitiva adotada pela Comissão e, portanto, incompatível com o envio à Corte.

O Termo de Referência - Enfrentamento da Violência contra as Mulheres⁸ (SPM, 2014) da Secretaria de Política para as Mulheres afirma que a prevenção inclui não somente ações educativas, mas também culturais que disseminem atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito às diversidades de gênero, raça/etnia, geracionais e de valorização da paz. No tocante à violência doméstica, a prevenção deverá focar na mudança de valores, em especial no que tange à cultura do silêncio quanto à violência contra as mulheres no espaço doméstico e à banalização do problema pela sociedade.

Nesse sentido, a Lei Maria da Penha tem um grande mérito, pois aposta em diferentes mecanismos para prevenção da violência, reconhecendo suas raízes culturais e estruturais de nossa sociedade. Em seu art. 8º, reafirma a importância de ações como: *a integração operacional dos órgãos das áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação e a capacitação de seus agentes; a promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, com perspectiva de gênero e de raça ou etnia, bem como de campanhas educativas a sociedade em geral. Além disso, ressalta o respeito nos meios de comunicação social evitando a imagem de papéis estereotipados e da incitação à violência; a implementação de atendimento policial especializado para as mulheres, em particular nas Delegacias de Atendimento à Mulher. Há também o destaque, para os currículos escolares de todos os níveis de ensino, de conteúdos relativos aos direitos humanos, à equidade de gênero, raça ou etnia e ao problema da violência doméstica e familiar contra a mulher.*

O desafio de se estabelecer uma articulação entre as várias instituições é facilitado pelo fato da Lei trazer diretrizes para a atuação das entidades e pautar a necessidade de integração em âmbito municipal, estadual e federal. Ainda há, todavia, a necessidade de um esforço maior na estruturação de políticas de prevenção, em detrimento do enfoque exclusivo nas ações de responsabilização criminal. A pesquisa do

8 Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres/pacto/documentos/tr-enfrentamento-da-violencia-contra-a-mulher.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

DataSenado de 2015⁹ revelou que 100% das mulheres já ouviu falar na Lei Maria da Penha e 56% acredita que depois da Lei a mulher está mais protegida. Esse é um dado que mostra o quanto a Lei se difundiu e tornou-se importante na sociedade, mas ainda precisa superar algumas barreiras.

É interessante observar o crescimento de estudos acerca do fenômeno, principalmente no ambiente universitário,¹⁰ além da produção de cartilhas e eventos sobre a temática (Bianchini, 2014). Todavia, há muita dificuldade em se cumprir esse objetivo nas escolas. O Projeto de Lei 7627, da deputada Janete Rocha Pietá (PT-SP), de 2010, altera a Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática de gênero e suas relações intra e interpessoais, recebe muita resistência à sua aprovação, principalmente por parte de setores religiosos.¹¹

Ressalte-se, entretanto, o esforço da Secretaria de Política para as Mulheres com a edição do Programa “Gênero e Diversidade na Escola”, lançado em parceria com o Conselho Britânico, para formação na temática de gênero e feminismo do corpo docente da rede pública de educação. A despeito disso, recentemente, o Conselho Nacional de Educação retirou gênero e orientação sexual de diversos pontos da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e alterou, principalmente, o conteúdo relacionado ao ensino religioso.¹² Pelo país, vê-se um crescimento de posturas conservadoras e diminui-se cada vez mais o espaço de debate acerca das desigualdades de gênero nas escolas, inclusive

9 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2015/08/10/violencia-domestica-e-familiar-contra-a-mulher>. Acesso em: 12 jun. 2018.

10 Um bom exemplo de espaço de formação existente são os grupos de “promotoras legais”, inicialmente implementado pelo grupo Themis - assessoria e estudos de gênero, em 1993 e, atualmente, difundido no país que busca compartilhar informações sobre violência contra a mulher.

11 Ricardo, P. *Urgente: Congresso pode aprovar a ideologia de gênero como meta da educação*, Disponível em: <<https://padrepauloricardo.org/blog/urgente-congresso-pode-aprovar-a-ideologia-de-genero-como-meta-da-educacao>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

12 G1. *CNE retira gênero e orientação sexual da Base Curricular*. Disponível em: Leia mais: <https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/cne-retira-genero-orientacao-sexual-da-base-curricular-22179063#ixzz51AYnFV2X>. Acesso em: 12 jun. 2018.

com propostas de proibição e punição para professores/as que decidiram pautar essas temáticas.¹³

É imperativo também destacar a importância dos meios de comunicação nesse processo que ainda reproduzem uma visão estereotipada das mulheres. Segundo o Projeto Global de Monitoramento de Mídia de 2010 (*Global Media Monitoring Project – GMMP*) 48% de todas as matérias reforçam estereótipos de gênero. As mulheres são identificadas nos noticiários por seus relacionamentos familiares cinco vezes mais que os homens.¹⁴ No caso das mulheres negras a situação é ainda pior. Segundo Winch e Escobar (2012), o discurso publicitário destina espaços e posições subalternas para as negras, reproduz estereótipos e desigualdades, legitimando valores deturpados da vida social.

Molina e Gomes (2012) chamam atenção para o fato de que todos os esforços preventivos são direcionados a quem comete o crime, principalmente através da ameaça da pena, sem contemplar todas as formas de prevenção. Para os autores, haveria três formas de prevenção: primária, secundária e terciária. A primeira ocorre com a inserção do indivíduo no meio social através da educação, da habitação, do trabalho, da melhoria na qualidade de vida. A segunda atuaria mais tarde com a exteriorização do conflito através de política legislativa e a ação do sistema de justiça. A prevenção terciária alcança o/a condenado/a para evitar que reincida através de sua ressocialização. Os autores também identificam a chamada prevenção vitimária destinada a verificar o potencial da vítima, sugerindo uma intervenção nos grupos de vítimas potenciais. Desta feita, os programas de prevenção devem ser dirigidos ao agressor, às vítimas e a toda a sociedade.

Segundo Jorge-Birol (2007), para a prevenção e a diminuição dos crimes são necessárias medidas alternativas às repressivas e interdisciplinares. Quando falamos em políticas de combate à ao crime se pensa

13 REVISTA FORUM. *Apesar de vetado pelo STF, municípios proíbem discussão de gênero nas escolas*. Disponível em: <https://www.revistaforum.com.br/2017/12/10/apesar-de-vetado-pelo-stf-municipios-proibem-discussao-de-genero-nas-escolas/>. Acesso em: 12 jun. 2018.
14 AGÊNCIA PATRÍCIA GALVÃO. *Relatório preliminar do Projeto Global de Monitoramento de Mídia de 2010*. Disponível em: <http://agenciapatriciagalvao.org.br/mulher-e-midia/noticias-midia/08032010-quem-fez-a-noticia-em-2010/>. Acesso em: 12 jun. 2018.

muito na atuação policial, contudo, se precisa refletir sobre outros aspectos, tais como os mecanismos legais disponíveis, o atendimento realizado pelos órgãos do sistema de justiça, as ações educativas e a vontade política das/os dirigentes.

Além da preocupação com a prevenção, a Lei Maria da Penha traz um rol de medidas voltadas a proteção das mulheres de uma eventual agressão ou a assisti-las após a violência. Estas alargam o espectro de atuação judicial, sendo reconhecidamente um dos principais avanços legais (OBSERVE, 2011).

No âmbito da assistência, nos termos do art. 9º, tanto o/a juiz/a quanto a rede de atendimento podem incluir a mulher em programas de assistência seguindo diretrizes como as do Sistema Único de Saúde¹⁵, do Sistema Único de Segurança Pública¹⁶ e do Sistema Único de Assistência Social.¹⁷ Tais medidas são importantes para que a mulher tenha sua autonomia econômica e emocional garantidas. O artigo garante inclusive sua manutenção no trabalho, na medida em que este é um direito fundamental previsto na Constituição (art. 6º)¹⁸ e no art. 11 da CEDAW.¹⁹

Além das medidas de assistência, a Lei também inova ao elencar um rol exemplificativo de mecanismos de urgência voltados a impedir que novas situações de violência ocorram. São medidas que se dividem entre as que obrigam o agressor e àquelas voltadas à ofendida e são um dos aspectos mais conhecidos da Lei:

Das Medidas Protetivas de Urgência que Obrigam o Agressor

15 Com diretrizes estabelecidas na **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**.

16 Apesar de estar mencionado na Lei, ainda não foi aprovado o Projeto de Lei 3.734/2012, que institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

17 Instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), nº 8.742.

18 **Art. 6º** São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

19 Art. 11 Os Estados-partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na esfera do emprego a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, os mesmos direitos, em particular: a) o direito ao trabalho como direito inalienável de todo ser humano (...).

Art. 22. Constatada a prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos desta Lei, o juiz poderá aplicar, de imediato, ao agressor, em conjunto ou separadamente, as seguintes medidas protetivas de urgência, entre outras:

- I. suspensão da posse ou restrição do porte de armas, com comunicação ao órgão competente, nos termos da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003;
- II. afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida;
- III. proibição de determinadas condutas, entre as quais:
 - a. aproximação da ofendida, de seus familiares e das testemunhas, fixando o limite mínimo de distância entre estes e o agressor;
 - b. contato com a ofendida, seus familiares e testemunhas por qualquer meio de comunicação;
 - c. freqüentação de determinados lugares a fim de preservar a integridade física e psicológica da ofendida;
- IV. restrição ou suspensão de visitas aos dependentes menores, ouvida a equipe de atendimento multidisciplinar ou serviço similar;
- V. prestação de alimentos provisionais ou provisórios.

[...]

Das Medidas Protetivas de Urgência à Ofendida

Art. 23. Poderá o juiz, quando necessário, sem prejuízo de outras medidas:

- I. encaminhar a ofendida e seus dependentes a programa oficial ou comunitário de proteção ou de atendimento;
- II. determinar a recondução da ofendida e a de seus dependentes ao respectivo domicílio, após afastamento do agressor;
- III. determinar o afastamento da ofendida do lar, sem prejuízo dos direitos relativos a bens, guarda dos filhos e alimentos;
- IV. determinar a separação de corpos.

Art. 24. Para a proteção patrimonial dos bens da sociedade conjugal ou daqueles de propriedade particular da mulher, o juiz poderá determinar,

liminarmente, as seguintes medidas, entre outras:

- I. restituição de bens indevidamente subtraídos pelo agressor à ofendida;
- II. proibição temporária para a celebração de atos e contratos de compra, venda e locação de propriedade em comum, salvo expressa autorização judicial;
- III. suspensão das procurações conferidas pela ofendida ao agressor;
- IV. prestação de caução provisória, mediante depósito judicial, por perdas e danos materiais decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a ofendida.

[...]

Essas medidas possuem natureza jurídica de cautelar inominada, poderiam assim ser aplicadas pelo judiciário independente da Lei. Ao elencá-las, contudo, a Lei Maria da Penha dá visibilidade a essas possibilidades e contribui para sensibilizar as/os agentes do direito que atuam no processo e que devem orientar as mulheres sobre esse rol, desde a fase policial, perguntando quais as mesmas têm o desejo de requerer. Além disso, estipula-se que o/a juiz/a tem que decidir sobre as medidas protetivas, em 48 (quarenta e oito) horas, e oficiar ao Ministério Público, o que tenta garantir celeridade. Segundo Dias (2012), as medidas protetivas não são instrumento para assegurar processos, preparatórias de qualquer ação, mas têm como finalidade proteger direitos, evitando a continuidade da violência e das situações que a favorecem.

Estas medidas podem ser cumuladas com outras julgadas necessárias pelo julgador. O artigo 13 da Lei ainda prevê a possibilidade de aplicação, inclusive, quando for o caso da pessoa em situação de violência pertencer a algum outro grupo sujeito à proteção, de medidas previstas em outras normas como o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90)²⁰ ou o

²⁰ Este prevê como medidas de proteção, como exemplo: Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas: I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II - orientação, apoio e acompanhamento temporários; III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV - inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao

Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/03).²¹

Ressalte-se, todavia, que sua natureza é de caráter provisório, devendo perdurar até subsistir sua motivação e até a decretação da sentença definitiva. Até lá podem ser revistas, cassadas ou substituídas por outras a qualquer tempo (art. 19). Seu impacto então na proteção na vida das mulheres dependerá da estrutura policial e judicial disponível que deve garantir: a devida orientação às mulheres sobre sua possibilidade, celeridade no julgamento e o monitoramento de sua implementação.

3 Os centros especializados para mulheres em situação de violência e o surgimento do Pro Paz Mulher

Nos termos da Lei Maria da Penha, a atuação das Varas de Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher deve ser articulada com outros serviços de modo a assegurar às mulheres condições para romper a situação de violência em que se encontram, possibilitando o acesso aos seus direitos. Uma das principais políticas de prevenção às violências cometidas e assistência às mulheres são os Centros de Referência. De acordo com a Norma Técnica de Uniformização dos Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência (SPM, 2006b, p. 28):

Os Centros de Referência de Atendimento à Mulher em situação de violência são equipamentos da política pública especial de prevenção e enfren-

adolescente; V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII - acolhimento institucional; VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar; IX - colocação em família substituta.

21 O Estatuto traz, por exemplo, no artigo 45 a possibilidade de: Art. 45. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 43, o Ministério Público ou o Poder Judiciário, a requerimento daquele, poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas: I - encaminhamento à família ou curador, mediante termo de responsabilidade; II - orientação, apoio e acompanhamento temporários; III - requisição para tratamento de sua saúde, em regime ambulatorial, hospitalar ou domiciliar; IV - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a usuários dependentes de drogas lícitas ou ilícitas, ao próprio idoso ou à pessoa de sua convivência que lhe cause perturbação; V - abrigo em entidade; VI - abrigo temporário.

tamento à violência contra a mulher, vinculam-se administrativamente ao órgão gestor das políticas para as mulheres do município onde estão localizados, que tem como finalidade, encaminhar para atendimento e/ou atender a mulher em situação de violência e fornecer subsídios técnicos e estatísticos sobre a questão da violência contra a mulher para gestores das políticas públicas básicas e especiais, bem como para profissionais, representantes de organizações e comunidade em geral.

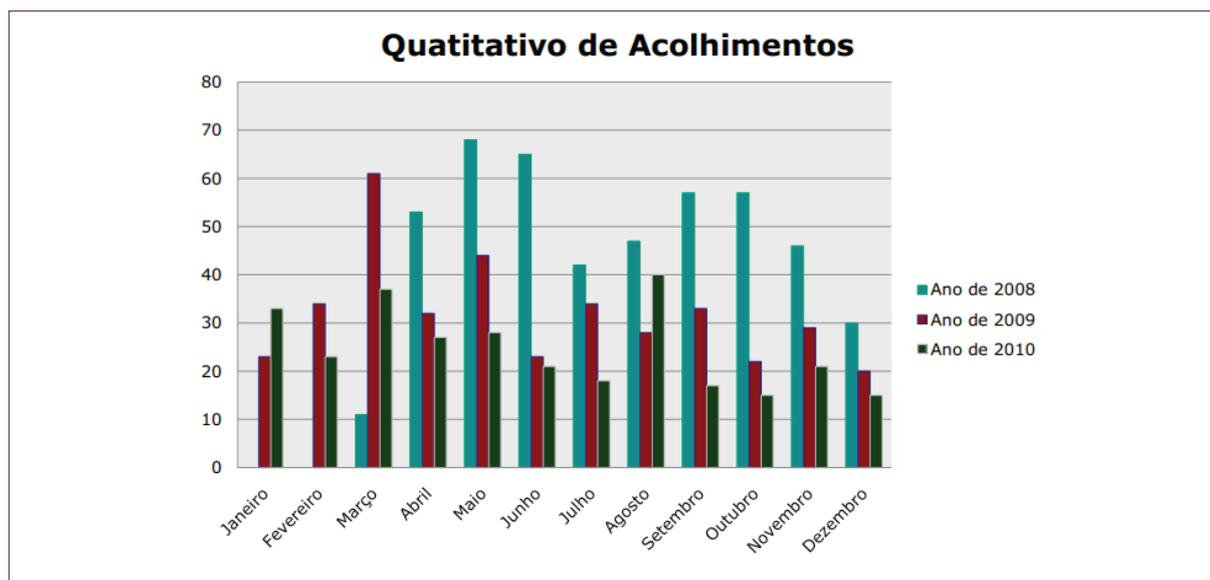
O primeiro centro de referência no país para mulheres em situação de violência foi a Casa Eliane de Grammont/SP, em 09 de março de 1990. Com a criação da Secretaria de Política para as Mulheres, esses equipamentos passaram de 36 (trinta e seis), em 2003, para 213, em 2011, o que ainda é insuficiente, levando-se em conta a dimensão do país (Cortês *et al*, 2012). Os Centros de Referência são mecanismos fundamentais de apoio à mulher e a seus filhos/as que muitas vezes são esquecidos nas andanças pelas instituições, sofrendo com os conflitos familiares e com o descaso institucional.

No Pará, uma das primeiras experiências de centro especializado no atendimento de mulheres em situação de violência, nos moldes trazidos pela Lei Maria da Penha, foi inaugurado em 8 de março de 2008, o Centro “Maria do Pará”²², inserido na estrutura da Coordenadoria Estadual da Mulher, vinculado à Secretaria Estadual de Justiça Direitos Humanos (SEJUDH). O Centro possuía como missão principal o atendimento humanizado que se integrasse com outros serviços da rede de proteção das mulheres.

O Centro de Referência Maria do Pará atendia demandas espontâneas e encaminhadas por outros serviços como: DEAM, Promotoria, Defensoria, Coordenadoria e Central 180 do governo federal. O Centro era voltado às mulheres em situação de violência através de uma equipe multiprofissional composta por: quatro psicólogas, duas assistentes sociais, pedagoga, enfermeira, massoterapeuta, socióloga e terapeuta ocupacional sendo que o atendimento poderia ser individual ou grupal. No atendimento grupal eram feitos grupos de reflexão e terapêutico ocupacional (Pinheiro, 2017).

22 Endereço: Avenida Serzedelo Corrêa, n. 956.

Figura 1 - Atendimentos no Centro Maria do Pará



Um dos diferenciais do serviço era que, além de oferecer a assistência jurídica, de saúde e social, disponibilizava atendimento para as crianças, filhas/os das mulheres (Pinheiro, 2017). Ressalte-se que, apesar do projeto prever o atendimento jurídico, somente depois de um ano de funcionamento a defensoria passou a prestar atendimento uma vez por semana, reafirmando-se como mais um serviço psicossocial.

O Maria do Pará foi implementado em onze municípios que foram escolhidos a partir de um diagnóstico feito pelo governo Ana Júlia Carepa baseando-se nas maiores incidências de violação dos direitos das mulheres: Ananindeua, Belterra, Abaetetuba, Breves, Jacundá, Xinguara, Santarém, Itaituba, Parauapebas, Tucuruí.²³

Esses centros receberam críticas pelo fato de funcionarem em local distante dos demais serviços e oferecer um atendimento psicossocial sem articulação com o que era oferecido em outros espaços (Souza, 2009). Isso levou a uma queda na demanda, conforme gráfico abaixo²⁴, que demonstra uma diminuição para a metade do número dos acolhimentos de dezembro de 2008 a dezembro de 2010.

23 Disponível em http://sistema3.planalto.gov.br/spmu/atendimento/busca_subservico.php?uf=PA&cod_subs=4. Acesso em: 12 jun. 2018.

24 Disponível em: http://www.ufpa.br/ics/arquivos/violencia_mulher/Centro_Maria_do_Para.pdf. Acesso em: 12 jun. 2018.

Cabe ressaltar que essa política foi desenvolvida por um governo estadual de esquerda entre anos de 2007 a 2010²⁵, com o retorno, após as eleições de um partido opositor²⁶ as ações do centro especializado, foram aos poucos sendo desarticuladas. O Governo do PSDB passou a associar os centros integrados a marca “Pro Paz”, e em 2014 criou em Belém-PA o Pro Paz Mulher.²⁷ Em municípios como Belém e Tucuruí, os antigos Centros Maria do Pará passaram a ser absorvidos pelo Pro Paz Mulher. Em outros municípios, como Capanema e Abaetetuba, foram transformados em Centros de Referência de Assistência Social. Na visita da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito - CPMI de Violência contra Mulher, em Belém, foi denunciado pelos movimentos que “os Centros de Referência de Atendimento à Mulher estão sendo descaracterizados e fechados paulatinamente” (CPMI, 2013, p. 494).

De acordo com a coordenadora do Pro Paz Mulher²⁸, no interior do Estado, todavia, há uma dinâmica diferente da capital, pois os espaços atendem mulheres

25 No governo de Ana Júlia (Partido dos Trabalhadores -PT), de 2007-2010.

26 Governo Simão Jatene (Partido Social Democrata Brasileiro-PSDB), de 2011-2014.

27 Disponível em: <http://jornaldetucuruui.blogspot.com.br/2014/07/tucuruui-governo-do-para-entrega-predio.html>. Acesso em: 20 nov. 2017.

28 Entrevista realizada em 04 de abril de 2017.

e crianças e adolescentes em situação de violência. Importante destacar que o Pro Paz Mulher, em Belém, atende mulheres de Ananindeua, Paragominas, Breves, Benevides, Icoaraci e de outros municípios da Região Metropolitana. Isso ocorre pela falta de estrutura no interior do Estado, algo que precisa ser pensado considerando as dimensões territoriais do Pará e as dificuldades impostas também pelos meios de transportes hidroviários para acessar alguns locais. Atualmente o atendimento especializado do Pro Paz Mulher chega ao interior do Pará por meio de seis núcleos distribuídos nas regiões do Xingu (Núcleo de Altamira), Guajarina (Núcleo de Paragominas), do Lago de Tucuruí (Núcleo de Tucuruí), Baixo Amazonas (Núcleo de Santarém), Bragantina (Núcleo de Bragança) e Marajó (Núcleo de Breves), além de contar com o suporte nas unidades da DEAM.

Em realidade, o Pro Paz tornou-se assim uma grande “marca” do Governo Simão Jatene, tanto que a coordenadora do comitê-gestor que o implementou foi sua filha, Izabela Jatene. Trata-se de uma experiência muito divulgada pelo Governo, como modelo de política pública.²⁹ Essa experiência foi, inclusive, citada como exemplo de boa prática pela Organização das Nações Unidas (ONU), em Doha, no Qatar, durante o 13º Congresso de Prevenção contra o Crime. De acordo com o Relatório do Comitê Permanente da América Latina para Prevenção de Delito (COPLAD, 2015), do Instituto Latino Americano das Nações Unidas (Ilanud), o Pro Paz:³⁰

Oferece uma perspectiva de prevenção de espectro amplo, indo além de uma visão repressiva, propondo ações que dão maior ênfase em aspectos como a abertura de oportunidades para a população e acesso a serviços de saúde, educação em espaços mais adequados para o desenvolvimento de um te-

29 G1. *Lei Maria da Penha completa 11 anos e Pará se destaca com atendimento integrado a vítimas*. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/lei-maria-da-penha-completa-11-anos-e-para-se-destaca-com-atendimento-integrado-a-vitimas.ghtml>. Acesso em: 12 jun. 2018.

30 PROPAZ. *Pro Paz – mais de 10 anos de atenção à pessoa em situação de vulnerabilidade social no Estado do Pará*. Disponível em: <http://www.propaz.pa.gov.br/?q=pt-br/content/pro-paz-%E2%80%93-mais-de-10-anos-de-aten%C3%A7%C3%A3o-%C3%A0-pessoa-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-vulnerabilidade-social-no-02>. Acesso em: 12 jun. 2018.

cido social mais apropriado para a prevenção da violência, ao mesmo tempo em que se reforçam ações dirigidas para o fomento de uma cultura de paz, medida que se ganha cada vez mais espaço no conjunto das estratégias preventivas.

Não há clareza, contudo, sobre as perspectivas adotadas para conceitos como “cultura de paz” ou os desenhos institucionais que o envolvem. Isso torna mais curiosa a proporção que esta política pública ganhou nos últimos tempos, principalmente de 2012 até aqui. Isso demonstra, por um lado, a possibilidade de interiorização e institucionalização das políticas, mas, por outro, apresenta também como se delinham as estratégias de governança no Estado. Estas são muitas vezes pautadas por arranjos que privilegiam projetos particulares, de um partido ou pessoa (ou família), fugindo aos ditames constitucionais da supremacia do interesse público e da eficiência na gestão das políticas³¹, que terminam constantemente reconstruídas ou descontinuadas. Deve-se compreender que a capacidade de um governo não é medida somente pelos resultados das políticas, mas também pela forma de exercício do poder (Gonçalves, 2006).

4 Do setor social ao Pro Paz Mulher: permanências e limites de uma política

Para analisar a atuação do Pro Paz Mulher é importante compreender o contexto de surgimento da DEAM. O Pará criou uma das primeiras delegacias da mulher do país. A primeira Delegacia da Mulher foi criada em São Paulo, em 1985, alastrando-se pelo país ao longo dos anos 80-90, como forma de prestar atendimento mais adequado às mulheres em situação de violência. Em Belém, em 1987, foi criada a Divisão de Crimes contra a Integridade da Mulher (DCCIM), como um setor especializado da Polícia Civil, atuando como correia de transmissão entre os serviços de polícia e o sistema judiciário (Souza, 2009).

A DCCIM funcionava no Bairro do Marco, na Travessa Vileta, distante dos principais serviços para a mulher

31 Art. 37, CF: A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e (...).

em situação de violência como o Instituto de Perícias Científicas Renato Chaves, o Fórum Criminal, o Ministério Público ou a Defensoria Pública. Isso trazia grandes obstáculos e desestímulo às mulheres que precisam enfrentar grandes deslocamentos para fazer o exame de corpo de delito, para ir ao hospital ou aos órgãos de prestação jurisdicional.

Em 2006, através do Decreto governamental nº 2690, a DCCIM passou a ser DEAM (Divisão Especializada no Atendimento à Mulher), visando adequar-se ao formato nacional. Nesse ano, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR) iniciou um esforço de uniformização diante da diversidade e desarticulação entre as delegacias da mulher criando uma Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher – DEAMs, em 2006 (SPM, 2006a).

A proposta de implementação de uma norma técnica de padronização das Delegacias insere-se no desafio de implantação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, definindo normativas quanto: às atribuições das Delegacias e à necessidade de coordenação específica; às diretrizes, aos fluxos e procedimentos de atendimento; à estrutura organizacional; à formação de recursos humanos; à infraestrutura e, finalmente, ao seu papel na implementação e participação na Rede de Atendimento.

Em realidade, a DCCIM encontrou grandes dificuldades para se adequar às Normas Técnicas e se transformar em uma DEAM. A Delegacia possuía um modelo que passou a ser muito criticado pelos movimentos de mulheres pois comportava em um mesmo espaço: uma triagem, um setor social, um setor policial, um abrigo para mulheres ameaçadas de morte (Unidade de Acolhimento Temporário – UAT)³² e a carceragem para os homens que abrigava também presos trazidos de outras delegacias.

A antiga DEAM-Belém funcionava em um prédio cedido pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDES), o que era um problema, porque além de

não ter sido projetada para ser uma delegacia especializada, se distanciava das normas técnicas direcionadas para delegacias de atendimento às mulheres. Além disso, abrigava no mesmo espaço a delegacia e o abrigo, o que era um contrassenso, uma vez que, um abrigo dessa natureza deve necessariamente ser mantido em local sigiloso. Tais problemas se somavam a escassez de recursos humanos e desorganização no atendimento, a triagem, por exemplo, poderia ser realizada por qualquer funcionário presente, inclusive um profissional da segurança.

As mulheres, ao chegarem à delegacia, ficavam em uma sala de espera. Após um longo tempo, em regra, seriam atendidas pela triagem que as encaminhava para o setor policial, vinculado à Secretaria de Estado de Segurança Pública (SEGUP), onde fariam a ocorrência. Algumas mulheres, contudo, eram direcionadas a um setor social, vinculado à SEDES, onde seriam atendidas por profissionais da Psicologia e do Serviço Social. Percebia-se nesse momento uma seleção arbitrária entre o que era crime e o que era “apenas” considerado pela equipe da delegacia como “briga de marido e mulher”.

Para Luanna Souza (2009), percebia-se neste setor uma tentativa de impedir a via judicial, buscando, quando possível, a resolução extrajudicial do conflito. Muitas mulheres acabavam “desistindo” da ocorrência para que algum profissional do setor “conversasse” com seu companheiro. Eram muitas vezes questionadas se “queriam mesmo fazer aquilo”, se compreendiam que o marido ia ficar “com a ficha suja”. Caso decidissem pelo registro seriam encaminhadas para o setor policial. Antes, entretanto, iriam para outra sala de espera. Isso terminava desestimulando muitas mulheres a registrar a ocorrência e dar prosseguimento aos atendimentos.

Outro aspecto a ser ressaltado, segundo Conrado (2005), é a “psicologização do atendimento”, que pode significar mais um obstáculo à efetivação dos direitos das mulheres nessa condição. Muitas mulheres relatavam nesses atendimentos o reforço de estereótipos como “bom pai”, “trabalhador”, “provedor”, “bom marido”, e de um discurso sobre “pensar e refletir sobre o que ela realmente quer fazer com o homem que ama”. Essa lógica pautada na “preservação da

32 O fato do abrigo ser no mesmo prédio que a carceragem colocava em risco a vida das abrigadas. Havia, inclusive, uma janela que permitia aos presos verem as mulheres que lá estavam.

família” e que acaba minimizando a violência, ainda está presente em muitos espaços, como cultura institucional, em que pese as críticas dos movimentos.

Interessante notar que cada setor era vinculado a uma secretaria diferente e possuía dinâmicas diferentes o que gerava muitos conflitos, inclusive sobre para qual setor a mulher deveria iniciar o atendimento. Os conflitos aconteciam desde as coisas mais simples e operacionais, como quem comprava a água, até a falta de planejamento e diálogo na estruturação na delegacia de forma geral.

Ademais, a delegacia estava localizada em um prédio muito velho, com graves problemas estruturais, o que potencializava esses conflitos. Questões assim demarcam as especificidades dos entraves para implementação da Lei Maria da Penha no Estado, pois se a maior concentração de investimentos e serviços para as mulheres em situação de violência estava na capital e ainda assim a DEAM- Belém apresentava-se nessas circunstâncias, imaginem-se as condições e o acesso aos serviços pelas mulheres das cidades mais distantes do estado. As dimensões territoriais e de locomoção também são um entrave para expansão dos serviços para os interiores.

Em 01 de julho 2014³³, foi inaugurada a nova sede da DEAM. O prédio foi projetado e iniciado pelo governo Ana Júlia, mas foi concluído e inaugurado pelo governo Simão Jatene em 01 de julho 2014, vinculado ao Programa Pro Paz Mulher. Como já descrito este programa procura articular ações de polícia, de perícia, atendimento psicossocial e outros serviços à mulher em situação de violência em um único endereço³⁴. Nesse espaço passou a ser oferecido, o atendimento policial pela DEAM; o psicossocial; a perícia criminal do Centro de Perícias Científicas “Renato Chaves”; sala de atendimento para a Defensoria Pública e sala de audiências.³⁵

33 Endereço: Travessa Mauriti nº 2394 - Bairro Marco. Município: Belém.

34 Atualmente o programa Pro Paz Mulher atende nos municípios de Belém, Bragança, Paragominas, Tucuruí, Santarém, Altamira.

35 AGENCIA PARÁ. *Pro Paz Mulher oferece atendimento integrado a vítimas de violência*. Disponível em: http://www.agenciapara.com.br/noticia.asp?id_ver=102924. Acesso em: 12 jun. 2018.

A proposta seria de que a mulher passasse por todos os serviços, mas boa parte destes não estava funcionando no momento da inauguração, centrando-se basicamente no atendimento policial e psicossocial. A escassez de recursos humanos fica evidente em um prédio de três andares onde há áreas equipadas para diversos serviços como: brinquedoteca, sala multiuso, auditório e espaços específicos destinados aos atendimentos jurídicos, periciais e psicossociais sendo que algumas destas salas não são utilizadas por falta de profissionais como, por exemplo, a brinquedoteca.

Em que pese o projeto seja ousado ao unir todos esses serviços, retoma-se a dinâmica anterior da DCCIM onde primeiro a mulher realizava o atendimento social e depois era encaminhada para o setor policial, o que aumentava o tempo na delegacia. Segundo a delegada entrevistada³⁶, isso tem causado insatisfação nas mulheres que querem ser atendidas imediatamente pela polícia, o que provoca desistência da ocorrência, por parte das mulheres devido à demora nesse fluxo. Seria fundamental a estruturação de um protocolo que delimitasse melhor o curso do atendimento e o papel de cada setor.

Outro problema é a vinculação do atendimento. A mulher que se dirige até DEAM tem, em regra, a expectativa do atendimento policial. Fica frustrada, nesses termos, quando há demora no atendimento em outro serviço, embora num mesmo espaço de funcionamento. Os Centros de Referência precisam assim funcionar de forma autônoma, sendo a mulher encaminhada após o atendimento policial. De acordo com as Normas Técnicas das DEAMs: “O atendimento inicial e o acolhimento devem ser feitos por uma equipe de policiais qualificados profissionalmente, preferencialmente do sexo feminino, com compreensão do fenômeno da violência de gênero” (SPM, 2006a, p.36).

A DEAM pode encaminhar a mulher ao Centro de Referência que atende à demanda espontânea, que independe da situação criminal, e às mulheres encaminhadas de outros serviços. Ela deve, contudo, manifestar interesse de ser atendida pelo Centro de Referência: “A mulher em situação de violência que

36 Entrevista realizada em 20 de abril de 2017.

manifeste o desejo de ser atendida pelo Centro de Referência será encaminhada ao atendimento inicial que será realizado por uma dupla de profissionais composta por um(a) psicólogo(a) e um(a) assistente social” (SPM, 2006b, p.33).

Além do acolhimento e do atendimento inicial (diagnóstico inicial), a metodologia de funcionamento dos Centros de Referência preveem a etapa de “diagnóstico aprofundado e atendimento” e de “monitoramento do atendimento e encerramento do atendimento” (SPM, 2006b). Observa-se, contudo, no Pro Paz Mulher uma descontinuidade do atendimento, que acaba envolvendo somente as primeiras etapas, no momento após o fato, o que revela a fragilidade do serviço oferecido (Souza, 2016).

Ainda de acordo com a Norma Técnica, o desligamento do serviço de atendimento especializado somente deveria ocorrer quando fosse verificada a superação da situação de violência, o fortalecimento de mecanismos psicológicos e sociais que tornem viáveis a autodeterminação da mulher. A ideia de oferecer apenas um acolhimento inicial fere a ideia do Centro de ser um espaço mais contínuo de atendimento. Além disso, uma das diretrizes estabelecidas pela Norma Técnica também seria a construção de um Plano de segurança pessoal para a mulher em situação de violência, o que não tem sido realizado.

Percebe-se assim uma continuidade do que antes se via no setor social, sem uma análise adequada do funcionamento desses serviços, tendo sido apenas repaginado. O atendimento jurídico ainda é limitado, sendo oferecido pela Defensoria Pública em alguns dias estabelecidos e somente em alguns tipos de ação. Ainda são serviços autônomos, com diferentes horários de funcionamento e coordenações, mas dividindo o mesmo prédio, só que em melhores condições.

Segundo a coordenadora do Pro Paz Mulher³⁷, o fato de ter uma sala do Poder Judiciário e do Ministério Público não garante integração com os órgãos de justiça, pois cada um tem o seu sistema e sua dinâmica de atendimento. O Judiciário passou a atuar no espaço mais recentemente e tem como foco o julgamento

das medidas protetivas, através de alguns servidores/as que recolhem a demanda para encaminhar aos juízes/as nas varas e ao Ministério Público. Ocorre que, além de não haver a devida integração essa relação muitas vezes subverte o papel do serviço. Segundo a coordenadora é comum que seja solicitado às profissionais do Centro laudos para a produção de provas:

(...) tem a questão de produzir provas né, a gente precisa produzir provas para que ele criminoso, aquele que cometeu a agressão seja responsabilizado, né, a gente precisa fazer que eles sejam responsabilizados, mas talvez em cima das consultas não consiga produzir essa prova, eu preciso de dez, ou as vezes, eu não faço atendimento, quem faz são elas, eu só escuto elas falando, as vezes no primeiro atendimento você já pá, tá tudo revelado ali, é mais difícil com criança, mas com mulher também acontece dessa forma, no primeiro atendimento tá, mas às vezes tu vai com cinco atendimentos e não consegue produzir prova e o ministério público diz assim, mas eu preciso que vocês me deem provas porque senão a gente vai ter que revitimar porque eu vou, mas as coisas não são mecânicas assim dessa forma (sic).

O Pro Paz Mulher assume assim ora o papel de “setor psicossocial” da DEAM, ora do Judiciário. Entretanto, mais do que um setor psicossocial, os Centros de Referência deveriam assumir o papel de articuladores dos serviços dos organismos governamentais e não-governamentais que integram a rede de atendimento às mulheres em situação de vulnerabilidade social oferecendo: a) Aconselhamento em momentos de crise, b) Atendimento psicossocial, c) Aconselhamento e acompanhamento jurídico, d) Atividades de prevenção, e) Qualificação de profissionais, f) Articulação da rede de atendimento local, g) Levantamento de dados locais sobre a situação da violência contra a mulher (SPM, 2006b).

Uma parte dos problemas de sua implementação decorre da falta de monitoramento e transparência do serviço. Segundo Izumino (2014), esse é um problema nacional que impede o monitoramento dos serviços. De acordo com a Norma Técnica dos Centros de Referência (2006) uma das diretrizes dos centros deveria ser a gestão democrática e o envolvimento de mulheres no monitoramento das ações.

37 Entrevista realizada em 04 de abril de 2017.

O diálogo com a sociedade civil colaboraria com essa maior atenção às mulheres que são historicamente invisibilizadas, contudo, percebe-se que até os movimentos de mulheres foram alijados dos processos decisórios, uma vez que na inauguração do novo prédio onde funciona hoje o Pró paz Mulher e a DEAM³⁸ não havia um único movimento representado, mesmo diante da relação histórica entre os movimentos de mulheres e as DEAMs que cobravam sua criação e sempre a monitoraram (Souza, 2016).

Essa forma de tratamento contradiz inclusive com o papel atribuído pela Lei Maria da Penha aos movimentos sociais. Esta inovou ao reconhecê-los como agentes de defesa dos interesses por ela assegurados (art.37). A SPM (2011b) até inclui os movimentos dentro da compreensão de rede de enfrentamento entendendo ser esta composta por agentes governamentais e não-governamentais formuladores, fiscalizadores e executores de políticas voltadas para as mulheres (tais como organismos de políticas para as mulheres, ONGs feministas, movimento de mulheres, conselhos dos direitos das mulheres, outros conselhos de controle social).

A falta de compreensão sobre o papel da sociedade civil faz com que suas demandas tenham pouca força política e dependam de intenso diálogo e articulação com as demais entidades e isso enfraquece as políticas públicas que ficam somente à mercê da avaliação de seus gestores quando deveriam ser públicas. Esse foi o paradigma da Constituição Federal de 1988 que afirmou a participação popular e o exercício do controle social nas políticas públicas. Neste contexto de ampliação dos direitos sociais, a interferência política da sociedade civil nas decisões tomadas pelo Estado torna-se instrumento fundamental de fortalecimento democrático.

A relação com os movimentos e o diálogo com as mulheres pode contribuir também para fortalecer a perspectiva de gênero e feminista do espaço. Um dos

objetivos dos Centros deve ser “construir um atendimento que questione as relações de gênero” (SPM, 2006b). Ainda se observa no espaço a dificuldade de estruturação de uma política que efetivamente confronte as relações de gênero existentes em nossa sociedade, apresentando-se mais como uma política pública para mulheres do que uma política pública de gênero. Para Bandeira (2005), em que pese às demandas feministas, as políticas públicas no Brasil, no geral, quando são feitas e dirigidas às mulheres não contemplam necessariamente a perspectiva de gênero, reproduzindo papéis e estereótipos sem considerar a diversidade dos processos de socialização para homens e para mulheres.

Também se observa a falta de atenção às questões de raça, etnia, geração, ainda prevalecendo uma visão universal de mulher, o que se torna muito problemático em especial em uma região que contempla tamanha diversidade e que deveria ter políticas alcançando desde as mulheres indígenas a ribeirinhas. Segundo o Mapa da Violência de 2015 a violência tem aumentado para as mulheres negras e diminuído para as mulheres brancas³⁹, o que mostra a dimensão racial do problema. Kimberlé Crenshaw (1991) formula a interseccionalidade como uma teoria a qual explica o fato da mulher negra sofrer duplamente os impactos das injustiças sociais, pois está submetida a duas condições: gênero e raça.

Outro aspecto importante a ser mencionado se refere ao fato de que, em Belém, foram notificados 8866 casos de violência, entre os anos de 2014 a 2016, segundo informações do Departamento de Vigilância em Saúde (DEVS) do município, sendo que em 86,9% dos casos a vítima era do sexo feminino e cerca da metade (51,6%) atingiu mulheres adultas (18 anos ou mais). Da violência contra mulheres adultas, o Pro Paz Mulher notificou 81,2% dos casos.⁴⁰ Esse perfil demonstra a importância desse serviço para dimensionar a magnitude da violência na região, bem como para dar subsídios para elaboração de políticas pú-

³⁸Antes de ser inaugurado o novo Prédio que abriga hoje o Propaz-Mulher na parte da frente e a DEAM na parte de trás, a Delegacia funcionava juntamente com a casa abrigo em um prédio cedido pela SEDES (Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social) em condições de precariedade e incompatibilidade com as Normas Técnicas.

³⁹ Mapa da violência 2015. Disponível em: <http://www.mapada-violencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2018.

⁴⁰ Todos os dados foram coletados por Veloso, Magalhães e Cabral, I.R (2016), a partir das informações disponibilizadas pelo Departamento de Vigilância em Saúde (DEVS) do município de Belém-PA.

blicas de enfrentamento da violência, em especial da violência contra a mulher. Além disso, é válido considerar que, no que tange às diretrizes das portarias do Ministério da Saúde sobre a notificação dos casos, o Pro Paz Mulher vem respondendo às exigências adequadamente, visto que em Belém, atualmente, é o serviço que mais realiza a notificação de violência.⁴¹

Cabe ainda destacar, que o Pro Paz Mulher, segue o padrão do Pro Paz Integrado, que funciona na Santa Casa de Misericórdia do Pará, com o atendimento de crianças e adolescentes em situação de violência e tem entre seus protocolos o preenchimento da Ficha de Notificação de Violência Interpessoal/ Autoprovocada (Portaria GM/MS nº 1271/2014), tal como os serviços de saúde do município.

No entanto, vale considerar que a inserção deste tema na agenda do setor saúde no Município de Belém-PA se iniciou em 2009 e a subnotificação dos casos de violência ainda é um problema a ser enfrentado tanto em Belém como em outras capitais do país, além disso, a implantação da notificação, trouxeram resultados positivos no tocante à sistematização e visibilidade dos casos (Velooso et al., 2013), mas a prevenção primária não vem ocorrendo como deveria, como fica evidente ao se ver o número de casos de violência notificados pelo Pro Paz Mulher, mencionado acima.

Segundo Velooso, Magalhães e Cabral (2016) e Souza et al. (2014), a partir da notificação, é esperado que se realize o acompanhamento ampliado dos casos, procedimento que constitui uma importante estratégia de cuidado e proteção às vítimas, além do que representa um poderoso instrumento de planejamento, uma vez que ajuda a dimensionar a questão e determinar a necessidade de investimentos em núcleos de vigilância e assistência. Uma vez identificado o caso é fundamental que se realize uma intervenção interdisciplinar e parcerias institucionais, cujas ações são imprescindíveis para a resolutividade dos atendimentos.

41 A notificação das violências é contemplada na Portaria GM/MS nº 1.271/2014, de modo a atender a obrigatoriedade prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído pela Lei nº 8.069/1990; no Estatuto do Idoso instituído pela Lei nº 10.741/2003 e alterado pela Lei nº 12.461/2011; e na Lei nº 10.778/2003, que institui a notificação compulsória de violência contra a mulher.

Por fim, é importante comentar que o Núcleo Especializado de Atendimento ao Homem em Violência Doméstica e Familiar (NEAH) não mantém ações diretamente articuladas com o Pro Paz Mulher, o que também demonstra a necessidade de articulação desses serviços. O referido núcleo foi criado por meio do Convênio nº 135/2010 entre o Ministério da Justiça, o Departamento Penitenciário Nacional –DEPEN e Defensoria Pública do Estado do Pará, em janeiro de 2011, com o objetivo de realizar atendimento especializado ao Homem Autor de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, na área jurídica e psicossociopedagógica, de forma a evitar a reincidência criminal, em cumprimento ao art. 35 da Lei Maria da Penha e funciona nas dependências da Defensoria Pública.

5 Considerações finais

A Lei Maria da Penha trouxe um importante horizonte ao preconizar a criação dos Centros integrados de atendimento às mulheres em situação de violência. Contudo as alternâncias e descontinuidades dos modelos de governança tanto no estado do Pará, quanto no país, produzem e reproduzem engrenagens que em muitos casos impedem o avanço e a consolidação de políticas de estado mais perenes e efetivas. Por outro lado, são diversas as combinações de lógicas globais, distantes e locais, que muitas vezes não dialogam.

É fundamental que esse equipamento, bem como os demais que compõem a Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência atue efetivamente de forma a consolidar a implementação de uma política nacional de enfrentamento à violência contra a mulher. É necessário, para tanto, que se alcance uma padronização de diretrizes e procedimentos de funcionamento do serviço, assegurando o controle e o monitoramento e a produção nacional de dados.

A Norma Técnica de uniformização dos centros de referência de atendimento à mulher em situação de violência trouxe um importante esforço que ainda encontra muitas dificuldades para ser operacionalizada no Estado. O atual modelo de governança, em especial a gestão da Fundação Pro Paz deveria estreitar a relação com os movimentos de mulheres que historicamente tem realizado o debate sobre o enfrentamento da violência de gênero.

No Pará, o Pro Paz Mulher, tem se implementado enquanto modelo de Centro integrado, e de fato trouxe melhores condições para o atendimento psicossocial que era realizado nas DEAMs. O PPM, contudo, se revela enquanto um serviço amplo, que se diversifica nas propostas de atendimento mantendo a ideia de integração, mesmo que esta não se cumpra na prática. Distancia-se, desta forma, do que deveria ser um Centro Integrado de Atendimento. Não se implementou de fato uma ruptura com o modelo de “setor psicossocial” que funcionava no antigo prédio, tendo sido apenas repaginado. Para que um centro integrado funcione ele deve oferecer mais do que o atendimento psicossocial e policial. Precisa ser um espaço de articulação inter e intrasetorial de políticas sociais que possam dar respostas mais efetivas ao fenômeno da violência.

Se de um lado percebemos continuidades, verificamos também descontinuidades que prejudicam o aprimoramento dos centros integrados, como foi o caso do Maria do Pará. As mudanças de governo levaram ao descarte de políticas que estavam sendo desenvolvidas, o que compromete os avanços e aumenta a demanda de recursos para uma “nova” rede de articulação.

Os Centros Integrados também não podem funcionar como se fossem uma extensão das DEAMs, que tem outras lógicas de funcionamento. Assim uma mulher pode não ter um boletim de ocorrência, mas requerer o atendimento no Centro. Este precisa ter mais autonomia até para se desenvolver enquanto um espaço articulador da rede de enfrentamento à violência como um todo e uma política pública que afrente as desigualdades de gênero.

É também fundamental que esses serviços tenham um olhar para as dimensões de raça, classe, etnia, regionalidade, além de outros marcadores, para compreender as violências sofridas pelas mulheres na região e diversificar as estratégias de enfrentamento evitando a incorporação de noções como “cultura de paz” que não são devidamente problematizadas.

Os dados mais recentes sobre a violência que atinge as paraenses denunciam os limites das políticas públicas estaduais. No ano de 2017, o estado encabeçou o ranking nacional que numera as cidades mais

violentas para as mulheres, onde o município de Ananindeua, que fica na região metropolitana, apareceu no topo da lista dos lugares com maior taxa de morte apresentando 21,9 homicídios para cada 100 mil mulheres e um crescimento de 730% comparado com o ano de 2005.⁴²

É de fundamental importância de construir mecanismos que democratizem a gestão desses espaços e permitam seu monitoramento para que essa política seja conduzida com maior transparência. Isso vai contribuir para que as demandas das mulheres sejam efetivamente alcançadas em uma lógica ativa de cidadania.

////////////////////////////////////

42 APUBLICA. *Violência contra a mulher no Brasil*. Disponível em: <https://apublica.org/a-cidade-que-mais-mata-mulheres-no-brasil/>. Acesso em: 12 jun. 2018.

6 Referências

- Bandeira, L. (2005). *Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres avançar na transversalidade da perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas*. Brasília: SPM.
- Bianchini, A. (2014). *Lei Maria da Penha: aspectos assistenciais, protetivos e criminais da violência de gênero*. 2 ed. São Paulo: Saraiva.
- Biról, J., & Pedra, A. (2007, junho) Políticas públicas de prevenção da violência e a prevenção vitimária. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, X, n. 42. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.phpn_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1802>. Acesso em: 12 jun. 2018.
- Brasil, (2004). Secretaria Especial de Políticas Para às Mulheres – SPM. *I Plano nacional de políticas para as mulheres*. Brasília: SPM.
- Brasil, (2006a). Secretaria Especial de Políticas Para às Mulheres – SPM. *Norma técnica de padronização das delegacias especializadas de atendimento às mulheres*. Brasília: SPM.
- Brasil, (2006b). Secretaria Especial de Políticas Para às Mulheres – SPM. *Norma técnica de uniformização dos centros de referência de atendimento à mulher em situação de violência*. Brasília: SPM.
- Brasil, (2007a). Secretaria Especial de Políticas Para às Mulheres – SPM. *II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília: SPM.
- Brasil, (2007b). Secretaria Especial de Políticas Para às Mulheres – SPM. *Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher*. Brasília: SPM.
- Brasil, (2011a). Secretaria Especial de Políticas Para às Mulheres – SPM. *Política nacional de enfrentamento à violência contra a mulher*. Brasília: SPM.
- Brasil, (2011b). Secretaria Especial de Políticas Para às Mulheres – SPM. *Rede de enfrentamento à violência contra as mulheres Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília.
- Brasil, (2014). Secretaria Especial de Políticas Para às Mulheres – SPM. *Termo de Referência - Enfrentamento da Violência contra as Mulheres*. Brasília: SPM.
- COPLAD. (2015). *General Report of the Permanent Latin America Committee for Crime Prevention*. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/congress/Documentation/Report/ACONF222_17e_V1502929.pdf. Acesso em: 13 jun. 2018
- Conrado, M. (2005). *Vergonha ou intimidação? Um retrato da violência cometida contra a mulher em Belém do Pará*. Texto apresentado na VI Reunião de Antropologia do Mercosul, na Universidad de la República, Montevideo realizado nos dias 16, 17 e 18 de novembro, (mimeo).
- Côrtes, G. R. (2012). *A Informação no enfrentamento à violência contra mulheres: Centro de Referência da Mulher “Ednalva Bezerra”*: relato de experiência. *Biblionline*, João Pessoa, v. 8, n. esp. p.134-151.
- CPMI, (2013) - Comissão Parlamentar Mista de Inquérito com a finalidade de investigar a situação da violência contra a mulher no Brasil e apurar denúncias de omissão por parte do poder público com relação à aplicação de instrumentos instituídos em lei para proteger as mulheres em situação de violência. *Relatório Final*. Disponível em: <http://spm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2013/relatorio_cpmi_mulher-pdf-parte1>. Acesso em: 12 jun. 2018.
- Crenshaw, K. W. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. *Stanford Law Review*, 43 (6). P. 1241-1299.
- Dias, M. B. (2012) *A Lei Maria da Penha na Justiça: a efetividade da Lei n.º 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Gonçalves, A. (2006) *O conceito de governança*. In: Anais do CONPEDI Manaus. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/conceito_de_governanca.pdf> Acesso em: 12 jun. 2018.
- Molina, A. G. de, & Gomes, L. F. (2012) *Criminologia*. 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- OBSERVE. (2011) *Identificando entraves na articulação dos serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar em cinco capitais*. Relatório final. Salvador: UFBA.
- Passinato, W. (2014) *A CPMI da Violência contra a Mulher e os desafios para monitorar e avaliar a aplicação da Lei Maria da Penha*. Disponível em: <<http://www.compromissoeatitude.org.br/a-cpmi-da-violencia-contra-a-mulher-e-os-desafios-para-monitorar-e-avaliar-a-aplicacao-da-lei-maria-da-penha-por-wania-pasinato/?print=1>>. Acesso em: 12 jun. 2018.
- Pinheiro, I. (2017) *Um novo tempo para as paraenses?*

- A agenda de governo de Ana Júlia Carepa e os recursos aplicados no enfrentamento da violência doméstica contra as mulheres (2007-2010)*. Trabalho de Conclusão de Curso, Ciências Sociais, UFPA. Belém.
- Reis, A. A. dos. (2010) O atendimento psicológico às mulheres em situação de violência no Centro de Referência Maria do Pará: um balanço após dois anos de funcionamento. *Revista NUFEN*, 1(2), 2010. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-25912010000100008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 12 jun. 2018.
- Santos, C. M. (2015) Curto-Circuito, falta de linha ou na linha? Tecendo a(s) rede(s) de enfrentamento à violência doméstica contra mulheres em São Paulo. *Revista de estudos Feministas*. 23(2), 577-600.
- Souza, C. dos S. et al. (2014, março) Sistema de Vigilância de Violências e Acidentes/VIVA e a notificação da violência infanto-juvenil, no Sistema Único de Saúde/SUS de Feira de Santana-Bahia, Brasil. *Ciências saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 773-784. Disponível em<http://www.scielo.br/scielo.phpscript=sci_arttext&pid=S141381232014000300773&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 jun. 2018.
- Souza, L. T. (2009) “Será que isso vai pra frente, doutora?” *Caminhos para a implementação da Lei “Maria da Penha” em Belém*. Dissertação de Mestrado. Orientação da Profa. Dra. Monica Prates Conrado. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal do Pará.
- Souza, L. T. (2016) *Da expectativa à realidade: a aplicação de sanções na Lei Maria da Penha*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- Veloso, M. M. X. et al. (2013, maio) Notificação da violência como estratégia de vigilância em saúde: perfil de uma metrópole do Brasil. *Ciênc. saúde coletiva*. Rio de Janeiro, v. 18, n. 5, p. 1263-1272. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000500011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 19 Jun 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232013000500011>.
- Veloso, M. M. X.; Magalhães, C. M. C., & Cabral I. R. (2017) Identificação e notificação de violência contra crianças e adolescentes: limites e possibilidades de atuação de profissionais de saúde. *Revista Mudanças – Psicologia da Saúde*, 25 (1), Jan.-Jun.
- Winch, R. R., & Escobar, G. V. (2012) Os lugares da mulher negra na publicidade brasileira. *Cadernos de Comunicação*. v.16, n.2, Jul-dez.
- Data de submissão/*Submission date*: 23.03.2018.
Data de aceitação para publicação/*Acceptance date*: 24.06.2018.

ANÁLISE COMPORTAMENTAL DO DIREITO: aplicação de sanções pelo Tribunal de Contas da União a gestores com contas irregulares // *Jorge M. Oliveira-Castro¹, Adriana de Oliveira², Julio C. de Aguiar³*

Palavras-chave

análise comportamental do direito / prestação de contas / aplicação de sanções / Tribunal de Contas da União / Lei nº 8.443/92

////////////////////////////////////

Sumário

- 1 Introdução**
- 1.1 Análise Comportamental do Direito
- 1.2 Aplicações de Sanções pelo TCU
- 2 Método**
- 3 Resultados**
- 3.1 Análises Descritivas
- 3.2 Aplicações de Sanções pelo TCU
- 4 Discussão**
- 5 Referências**

Resumo

A análise comportamental do direito concebe o direito como um sistema cuja função social é reduzir a ocorrência de comportamentos definidos politicamente como socialmente indesejáveis (e.g., delitos), predominantemente mediante o uso de coerção. As normas jurídicas são formadas por padrões de comportamentos entrelaçados, emitidos por indivíduos em diferentes instituições, que são influenciados por aumentos (comportamento punitivo) ou diminuições (comportamento defensivo) na probabilidade de aplicação de sanções. O comportamento de aplicar sanções, tipicamente por um magistrado, desempenha função crucial na cadeia de comportamentos jurídicos, tendo em vista que ocorre no final da cadeia e retroalimenta todos os nós que o antecedem. Na presente pesquisa investigou-se a aplicação de sanções pelo Tribunal de Contas da União contingentes ao comportamento de gestores de recursos federais que tiveram suas contas julgadas irregulares. Para isso, foram examinadas as informações contidas em duas amostras aleatórias (371 nomes em cada), extraídas da lista pública de responsáveis com contas irregulares enviadas à justiça eleitoral. Os resultados indicaram que: a) a porcentagem média da multa do art. 57 da Lei 8.443/92, com relação ao valor do débito, foi de 16% nas duas amostras; b) os valores dessa multa aumentaram significativamente com aumentos no valor do débito e para condutas com indícios de má-fé dos gestores; e c) a porcentagem dessa multa diminuiu significativamente com aumentos no valor do débito. Tomados em conjunto, os resultados sugerem a utilidade do arcabouço teórico da análise comportamental do direito para a investigação empírica e a interpretação de comportamentos jurídicos.

1 PhD, Experimental Psychology, Auburn University, USA. Professor no Instituto de Psicologia da UnB. Auditor de Controle Externo no Tribunal de Contas da União.

2 Centro Universitário do Distrito Federal. Doutora em Ciências do Comportamento, Universidade de Brasília.

3 Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina e PhD in Law pela University of Aberdeen, UK. Professor da Graduação e do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília.

BEHAVIORAL ANALYSIS OF LAW: application of sanctions by the Federal Court of Accounts to managers with irregular accounts //

Jorge M. Oliveira-Castro, Adriana de Oliveira e Julio C. de Aguiar

Keywords

behavioral analysis of law / account rendering / application of sanctions / Federal Court of Accounts / Law 8.443/92

////////////////////////////////////

Abstract

The behavioral analysis of law interprets law as a system whose social function is to reduce the occurrence of politically defined socially undesirable behavior (e.g., offenses), predominantly with the use of coercion. Legal norms are formed by interlocked behavioral patterns, emitted by individuals in different institutions, that are influenced by increases (punitive) or decreases (defensive) in the probability of sanctions being applied. The behavior of applying sanctions, typically by a judge, performs a crucial function in the legal behavior chain, considering that it occurs at the end of the chain and provides feedback to all its antecedent nodes. In the present research, the application of sanctions by the Federal Court of Accounts contingent to the behavior of managers of federal resources who had their accounts judged as irregular. In order to do this, information contained in two random samples (371 names in each), drawn from the public list, sent to the electoral justice, that contains the names of people whose accounts were judged as irregular. Results indicated that: a) the mean percentage of the fine, established in article 57 of the Law 8.443/92, relatively to the liability value, was equal to 16% in the two samples; b) the value of this fine increased significantly with increases in the liability value and for offenses perpetrated in bad faith; and c) the percentage of this fine decreased significantly with increases in the liability value. In general, results suggest the utility of the theoretical framework advanced by the behavioral analysis of law for the empirical investigation and the interpretation of legal behavior.

1 Introdução

Como as leis influenciam o comportamento das pessoas? Essa tem sido uma questão central e recorrente na filosofia do direito (e.g., Kelsen, 1960/1998). Questiona-se, por exemplo, se coerção e a possibilidade de uso de força física são características essenciais para que a lei seja obedecida ou se as pessoas obedecem a lei simplesmente porque é a lei, independentemente das consequências punitivas (cf. Hart, 1994; Schauer, 2015).

Mesmo sem um aprofundamento na análise dessas questões, que não caberia no escopo do presente trabalho, é possível reconhecer que elas se caracterizam, pelo menos em parte, como questões empíricas, as quais não são passíveis de serem respondidas sem o uso de algum tipo de observação do comportamento das pessoas, de forma direta ou indireta (e.g., dados secundários) (cf. Harzem & Miles, 1978). Esse tipo de informação, obtida por pesquisas empíricas, extrapola o âmbito típico da pesquisa jurídica, que geralmente fica circunscrita aos livros, onde se examinam os textos das leis, a jurisprudência e a doutrina.

O reconhecimento da importância de análises empíricas para a compreensão do sistema jurídico e de seu papel na sociedade tem sido crescente nos últimos anos (cf. Eisenberg, Rachlinski, Schwab & Wells, 2004; Schauer, 2015) e tem contribuído para aproximar o direito de outras áreas de conhecimento, tais como economia (e.g., Posner, 2007/1973; Epstein, Landes & Posner, 2012), antropologia (e.g., Lima & Varela, 2008 e Lima, 2008), sociologia (e.g., Machado-Neto, 1987 e Scuro-Neto, 2009) e estatística (e.g., Nunes, 2012; Zabala & Silveira, 2014). Tendo em vista que a maioria das questões empíricas, suscitadas pelo direito, estão relacionadas ao comportamento de indivíduos, a interação com a psicologia se torna particularmente promissora. Tal relação também tem sido crescente, principalmente com a subárea da psicologia conhecida como análise do comportamento, que conta com um sólido arcabouço metodológico-conceitual, desenvolvido ao longo do último século e fundamentado em volumoso conjunto de pesquisas experimentais e não experimentais, básicas e aplicadas, especialmente desenvolvido para identificar as variáveis que influenciam o comportamento dos indivíduos (e.g., Skinner, 1953, 1957; Todorov, 2004, 2005).

Nos últimos anos, esse arcabouço conceitual da análise do comportamento tem sido adotado por Aguiar para propor uma interpretação abrangente do sistema jurídico e de suas relações com a sociedade, compatível com uma teoria operante do comportamento (cf. Aguiar, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017; Aguiar & Gobbo, 2016). Exatamente por ser baseado em uma análise funcional operante do comportamento, o modelo proposto aponta para as possíveis variáveis influenciadoras do comportamento jurídico e, por isso, se mostra propício para fundamentar estudos empíricos do direito. No presente trabalho, esse arcabouço servirá de base para o exame da aplicação de sanções, pelo Tribunal de Contas da União, aos gestores de recursos públicos que tiveram suas prestações de contas julgadas irregulares.

1.1 Análise Comportamental do Direito

Baseado no conceito de sistema social funcionalmente especializado desenvolvido por Luhmann (Luhmann, Bednarz, & Baecker, 1995), Aguiar (2017) concebe o direito como um sistema cuja função social é reduzir a ocorrência de comportamentos socialmente indesejáveis, predominantemente mediante o uso de coerção. Sistemas sociais funcionalmente especializados foram selecionados, ao longo da evolução da sociedade, como práticas de grupos de pessoas que aumentam a probabilidade de sobrevivência, reprodução e bem-estar do grupo. De acordo com Aguiar (2017), um dos principais componentes de sistemas sociais funcionalmente especializados é a norma social, interpretada como padrões de comportamentos do grupo que controlam os comportamentos de seus membros mediante a apresentação de consequências reforçadoras (i.e., que aumentam a probabilidade do comportamento que as produziu) e punitivas (i.e., que diminuem a probabilidade do comportamento que as produziu) (cf. Skinner, 1953). Por exemplo, uma norma que estabeleça que as pessoas devem ceder seu assento em lugares públicos, para pessoas idosas ou com necessidades especiais, constitui uma contingência programada de reforço social que institui consequências sociais punitivas (e.g., na forma de reclamação dos outros) para os indivíduos que não cederem seus assentos nas situações esperadas. Os padrões de comportamentos que constituem a norma são entrelaçados no sentido de se influenciarem reciprocamente, isto é, o com-

portamento de não ceder o lugar é condição para a ocorrência do comportamento de reclamar. Trata-se de um estímulo discriminativo, isto é, que sinaliza o aumento na probabilidade de reforço, que no presente caso é reforço negativo (cf. Catania, 1999; Skinner, 1953), pois sinaliza que uma resposta de reclamação eliminará a situação aversiva de “não ceder o lugar”. Por outro lado, o comportamento de reclamar é reforçado ou não a depender do comportamento do indivíduo que sentou no lugar indevido. Se a pessoa se retira contingentemente à reclamação, o reclamar é reforçado, se não se retira, o comportamento de reclamar está em extinção e tenderá a deixar de ocorrer com a repetição de casos semelhantes.

De acordo com essa interpretação, norma jurídica é uma espécie de norma social, que pode ser interpretada como padrões entrelaçados de comportamentos que são mantidos ou alterados em função do aumento ou diminuição na probabilidade de controle coercitivo de comportamentos sociais politicamente (e.g., com base em decisão legislativa) considerados indesejáveis. Os padrões de comportamentos entrelaçados incluem dois tipos de comportamentos jurídicos, quais sejam, punitivos e defensivos. Comportamentos jurídicos punitivos são aqueles influenciados por aumentos na probabilidade de aplicação ou na magnitude de sanções jurídicas (e.g., investigação policial, apresentação de denúncia por promotor), enquanto os defensivos se alteram em função de diminuições nessa probabilidade ou na magnitude da sanção (e.g., petição de advogado de defesa, proposta de delação premiada de um réu). Tais comportamentos entrelaçados formam uma *rede de comportamentos jurídicos*, emitidos por pessoas de diferentes instituições, tais como as polícias (e.g., civil, militar e federal), os advogados, procuradores, promotores, juízes e tribunais. Os nós dessa rede são formados por comportamentos que se influenciam reciprocamente, ao gerar reforço para comportamentos antecedentes (e.g., Ministério Público apresenta uma denúncia com base na investigação da polícia) e estímulos discriminativos para comportamentos subsequentes (e.g., a denúncia serve de base para uma decisão do juiz).

Dentre os comportamentos que compõem as normas jurídicas, comportamentos verbais de enunciação de

regras jurídicas são típicos e relevantes para a manutenção e aprimoramento de tais normas (Aguiar, 2017). Comportamentos de enunciação de regras são reforçados pelas alterações que produzem no repertório de outros indivíduos. Por exemplo, quando uma advogada de defesa cita textos de leis em uma petição, ela está a enunciar regras jurídicas (e.g., ‘Excelentíssimo Juiz da 1ª Vara Criminal da Comarca da Capital, o inciso II do art. 23 do Código Penal dispõe que “não há crime quando o agente pratica o ato em legítima defesa” [...]’). Tal comportamento é, ou não, reforçado pela redução na probabilidade de aplicação de uma sanção por parte de um juiz. O texto da lei funciona como estímulo discriminativo para a enunciação de regras, ou seja, funciona como um evento cuja presença sinaliza aumento na probabilidade de reforço para enunciação de uma determinada regra, por exemplo, na diminuição da probabilidade ou magnitude da sanção que pode ser aplicada ao seu cliente. Isso porque, ao citar a lei, a enunciação de regra sinaliza (estímulo discriminativo) ao juiz, ou outro membro da rede, um possível aumento na probabilidade de ocorrerem consequências aversivas, tais como críticas, desaprovação (e.g., colegas magistrados, juristas, mídia, ou até corregedorias) ou reversão de decisão por instâncias superiores (e.g., Epstein et al., 2012), tendo em vista que o texto da lei registra uma decisão política que autoriza, ou não, o uso de coerção no tipo de situação envolvida no caso. Nas sociedades modernas, tipicamente, o uso de coerção, mesmo para autoridades, só pode ocorrer se estiver autorizado por uma decisão política, registrada em lei que representa, teoricamente, uma decisão da maioria da sociedade. Caso o texto da lei não possa servir de estímulo discriminativo para a aplicação de determinada sanção (e.g., não tem funcionado assim tipicamente, o que pode ser constatado com base em consulta à jurisprudência), não houve uma decisão política (legislativa) que tenha autorizado a aplicação da referida sanção naquele tipo de situação. Para Aguiar, as consultas aos textos da lei tipicamente ocorrem em situações de resolução de problemas (e.g., processo entregue ao juiz para emissão de sentença) e funcionam como comportamentos precorrentes que aumentam a probabilidade de reforço para a resposta final (cf. Oliveira-Castro, Coelho & Oliveira-Castro, 1999; Polson&Parsons, 1994; Skinner, 1968, 1969), por exemplo, para o comportamento de proferir a sentença.

Aguiar (2017) propôs um modelo para possibilitar análise funcional de regras jurídicas de acordo com o qual essas regras são formadas pelos seguintes elementos: *premissas factuais relevantes*, que são as relações causais que ligam a instituição da contingência coercitiva entre delito e sanção à obtenção do estado de coisas socialmente desejável, baseadas em conhecimento proveniente das ciências; *meta social*, que é o estado de coisas politicamente definido como desejável, no sentido da sobrevivência, reprodução e bem-estar da sociedade, a qual pode ser imediata, redução do comportamento socialmente indesejável, ou mediata, algo que ocorreria como consequência do comportamento punido (e.g., preservação de mananciais hídricos pode ser alcançada, em parte, com a punição de comportamentos que geram danos a tais mananciais); e *contingência jurídica*, que é a contingência coercitiva entre delito e sanção, a qual especifica as condutas socialmente indesejadas e as sanções a serem aplicadas. De acordo com a proposta, essa fórmula desenvolvida para analisar regras jurídicas fornece uma base teórica para grande parte do trabalho de juristas, cuja tarefa incluiria a explicitação desses elementos das leis, a qual, por sua vez, auxiliaria a prática dos operadores do direito.

Esse arcabouço teórico da análise comportamental do direito serve de fundamento para uma ampla gama de pesquisas empíricas sobre as variáveis que podem influenciar as relações entre normas jurídicas e o comportamento dos destinatários e operadores do direito. Dentre as investigações empíricas de interesse, a análise das relações entre as regras enunciadas por magistrados, por exemplo ao proferirem sentenças, e os estímulos discriminativos presentes na situação, tais como elementos do texto da lei e dos casos específicos julgados, se sobressai devido ao papel crucial que essas relações funcionais desempenham na manutenção e funcionamento de toda a rede comportamental jurídica. Isso porque o comportamento do magistrado de proferir sentença, tipicamente, forma o nó final de uma longa cadeia de comportamentos de vários atores e, por isso, tem a função de reforçar, ou não, grande parte dos comportamentos jurídicos, punitivos e defensivos, antecedentes. Se o magistrado nunca (ou sempre) aplica uma determinada sanção para certo tipo de conduta, emitida em um determinado tipo de contexto, toda

a cadeia de comportamentos jurídicos punitivos (ou defensivos) antecedentes deixará de ocorrer, pois não haverá mudança na probabilidade de reforço para tais comportamentos. Por exemplo, se magistrados (ou tribunal) nunca condenam um certo delito tributário quando este ocorreu há mais de cinco anos (i.e., por considerar que houve prescrição, independentemente de haver lei estabelecendo isso), comportamentos jurídicos punitivos de procuradores e fiscais da receita, por exemplo, tenderão a deixar de ocorrer quando o tempo desde o delito se aproximar dos cinco anos. Portanto, toda a cadeia de comportamentos jurídicos entrelaçados depende, em última instância, da probabilidade de aplicação de sanções pelos magistrados (antes ou após as instâncias recursais cabíveis).

1.2 Aplicação de sanções pelo TCU

No presente trabalho esse tipo de exame foi realizado com respeito à aplicação de sanções pelo Tribunal de Contas da União contingentes ao comportamento de gestores de recursos públicos federais. O Tribunal de Contas da União (TCU), órgão federal de controle externo da administração pública, funciona como um tribunal administrativo. É um órgão colegiado, cujas deliberações ocorrem no Plenário (instância máxima que reúne todos os ministros), na Primeira Câmara e na Segunda Câmara (colegiados nos quais os ministros se dividem).

As competências do Tribunal de Contas da União estão descritas nos art. 70 e 71 da Constituição Federal, c/c o art. 1º da Lei nº. 8.443, de 16.07.1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União). Dentre essas diversas competências, o TCU julga as contas dos ordenadores de despesa e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Outra competência trata da fiscalização da aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, ao Estado, ao Distrito Federal ou aos Municípios. A regra do inciso VI do art. 71 da Constituição Federal exige a comprovação por parte dos Estados, Municípios e Distrito Federal dos gastos e da maneira como foram utilizados os recursos públicos federais recebidos mediante convênios ou contratos. Para exercer tais

competências, o texto constitucional (art. 71, inciso VIII) autoriza o TCU a “aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário”.

Uma das competências do TCU, que tem especial interesse para o presente trabalho, é o julgamento dos processos de Tomada de Contas Especial (TCE), relacionada a recursos públicos federais. A tomada de contas especial tem por objetivo apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano, para obter o devido ressarcimento, quando houver indícios de irregularidades que podem ter causado prejuízo aos cofres públicos (cf. art. 8º da Lei 8.443/92; art. 197 do Regimento Interno do TCU, RITCU, de 2015). A má conduta do gestor pode se dar pela omissão no dever de prestar contas, pelas irregularidades na gestão do recurso público causando dano ao erário, pela não execução ou execução parcial do objeto para o qual o dinheiro foi destinado. Pode ainda ser causada pelo desvio de finalidade para a qual o recurso foi destinado, ocorrência de desfalque, desvio ou desaparecimento do dinheiro, bens ou valores públicos, dentre outras irregularidades.

As TCE somente são instauradas depois que todas as medidas administrativas foram adotadas para tentar reaver os recursos dentro do órgão ou entidade no qual ocorreu o dano. Uma vez que todas as medidas possíveis sejam esgotadas dentro do órgão ou entidade, a TCE deve ser instaurada imediatamente. Quando a TCE é instaurada no órgão ou entidade, esta tem 45 dias para ser enviada ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) e este tem até 180 dias para enviar o processo para o TCU, onde ele será julgado. As TCE podem também ser instauradas diretamente pela CGU ou TCU, quando verificada irregularidade no âmbito de suas fiscalizações. A decisão definitiva do TCU é expressa via acórdão, que é publicado no Diário Oficial da União. As prestações e tomadas de contas podem ser julgadas como regulares (art. 16, inciso I, da Lei 8.443/92; art. 207 do RITCU/2015), como regulares com ressalva (art. 16, inciso II, da Lei 8.443/92; art. 208 do RITCU/2015) ou como irregulares (art. 16, inciso III, da Lei 8.443/92; art. 209 do RITCU/2015).

As contas serão julgadas irregulares quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências (art. 16, inciso III, da Lei 8.443/92): a) omissão no dever de prestar contas; b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico; d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

O art. 19 da Lei 8.443/92 estabelece que, quando julgar as contas irregulares: a) havendo débito (i.e., dano ao erário quantificado), o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 desta Lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução; e b) não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nas alíneas a, b e c do inciso III, do art. 16, o Tribunal aplicará ao responsável a multa prevista no inciso I do art. 58, desta Lei. Quanto ao valor das multas, o art. 57, acima mencionado, estabelece que quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao erário, enquanto o art. 58 especifica multa, cujo valor máximo é periodicamente atualizado pelo TCU (valor para 2017 igual a R\$ 58.269,07). Além do débito e das multas, o TCU poderá ainda aplicar a sanção de inabilitação para exercer cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, por um período que variará de cinco a oito anos, sempre que, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida (art. 60 da Lei 8.443/92 c/c art. 270 do RITCU/2015). Portanto, essas são as principais sanções aplicáveis pelo TCU no caso de julgamento de contas irregulares, as quais compõem as contingências jurídicas de punir comportamentos relacionados ao uso inadequado de recursos públicos, associadas à meta imediata de reduzir tais comportamentos indesejáveis, com base na premissa de que, ao reduzir tais comportamentos, os recursos serão melhor geridos, o que possibilitaria o alcance de metas mediadas, afetas a outros sistemas sociais, tais como oferecer à população serviços de qualida-

de nas áreas de educação, saúde, segurança, transporte, dentre várias outras.

O principal objetivo da presente pesquisa foi analisar o controle discriminativo que esses textos legais e outros elementos dos casos específicos (e.g., valor do dano causado) exercem sobre o comportamento dos ministros do TCU na aplicação de sanções em processos nos quais as contas foram julgadas irregulares. Para tal, descreveram-se algumas características dos processos de contas julgadas irregulares, tais como duração do processo, valores dos débitos, valores médios das multas, cargo ou função dos responsáveis, tipo de conduta irregular, dentre outras, bem como exploraram-se relações preditivas entre algumas dessas variáveis e os valores das multas aplicadas.

2 Método

O Tribunal de Contas da União gera uma lista com a relação de responsáveis com contas julgadas irregulares durante os oito anos que precedem cada eleição. Essa lista é encaminhada ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a cada dois anos com base na Lei 9.504/1997 (Lei Eleitoral) e na Lei Complementar 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), para que o TSE avalie e determine quais pessoas se tornarão inelegíveis. As informações são públicas e acessíveis através do site do TCU. No presente trabalho, utilizou-se a lista remetida ao TSE em 2014 com 10.512 nomes de responsáveis, pessoas físicas, que tiveram suas contas julgadas irregulares.

Essa lista possui um link para o site do TCU com acesso aos acórdãos associados aos processos. Os acórdãos contêm as decisões relativas aos processos de TCE proferidas pelo Plenário ou pela 1ª ou 2ª Câmaras. Eventualmente, o processo de TCE pode ter só um acórdão, mas isso nem sempre ocorre, por haver recursos ou diferenças nos votos dos ministros. Em cada um dos processos examinados, foram identificadas as seguintes informações: valor do débito (valor do dano ao erário que precisa ser ressarcido), valor da multa com a fundamentação legal de sua aplicação (art. 57 e/ou 58 da Lei 8.443/92), o órgão que instaurou a TCE, os cargos dos responsáveis na TCE, se houve recurso quanto a alguma decisão do TCU, se os processos envolviam convênios, a duração do

processo, se a sanção de inabilitação para o exercício de função pública foi aplicada, motivo de instauração baseado no art. 16, inciso III, alíneas “a”, “b”, “c” e “d” da Lei 8.443/92, e mesmo se ocorreu combinações entre as alíneas (e.g., “ab”, “acd”, “abcd” etc).

Quando alguma informação não era identificada no acórdão, isso foi rotulado como *missing* (dado ausente). Alguns processos estavam classificados como sigilosos, nesses casos, o acesso à maioria das informações era restrito e foram classificadas as informações disponíveis e consideradas como *missing* as demais.

Como variáveis dependentes, foram selecionadas as possíveis sanções aplicadas pelo TCU quando as contas são julgadas irregulares, a saber:

1. Valor da multa aplicada com base no art. 57 da Lei 8.443, a qual pode ser aplicada ao responsável quando for julgado em débito. Nesse caso, a lei específica que o Tribunal de Contas pode aplicar uma multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao erário;
2. Porcentagem do valor da multa prevista no art. 57 com relação ao valor do débito identificado no processo (e.g., porcentagem sobre o montante do débito);
3. Multa do art. 58 da Lei nº 8.443, que pode ser aplicada aos responsáveis quando suas contas forem julgadas irregulares, porém que não tenham resultado em dano ao erário, ou seja, sem valor de débito. Essa multa pode variar, de acordo com o art. 268 do RITCU/2015, de 5% a 100% (5% a 95% no RITCU que estava em vigor na época em que os dados foram gerados) de um valor anualmente definido pelo Tribunal de Contas da União;
4. Sanção de inabilitação do art. 60 da Lei nº 8443, que prevê que sem prejuízo das sanções descritas anteriormente e, se por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida, o responsável ficará inabilitado, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

Foram selecionadas duas amostras aleatórias e representativas (371 nomes em cada amostra) da planilha de 10.572 condenados pelo TCU no julgamento de

contas irregulares. Na seleção da segunda amostra, quando era sorteado um número de processo constante da primeira amostra, foi selecionado o processo subsequente. Se este também estivesse na Amostra 1, então foi selecionado o antecedente. Estimou-se um nível de confiança de 95% e erro amostral de 5%. As duas amostras aleatórias foram analisadas nos mesmos termos para garantir a fidedignidade. Para tanto, foi feito um cálculo conforme a fórmula abaixo:

$$n = \frac{N \cdot Z^2 \cdot p \cdot (1 - p)}{Z^2 \cdot p \cdot (1 - p) + e^2 \cdot (N - 1)}$$

Onde: n - amostra calculada; N - população; Z - variável normal padronizada associada ao nível de confiança; p - verdadeira probabilidade do evento; e - erro amostral.

A análise dos dados foi dividida em duas etapas, sendo que a primeira apresenta estatísticas descritivas das variáveis, enquanto a segunda explora relações entre as variáveis.

3 Resultados

Os dados foram analisados utilizando o software IBM SPSS (20) e, conforme mencionado, as análises foram realizadas em duas partes: (1) análises descritivas para se identificar as características gerais dos processos, como duração do processo, número de responsáveis, montantes analisados e débitos, atos irregulares cometidos, quantidade de recursos, cargo do responsável, valores das multas, porcentagem das multas, estado da federação, instauração do processo, convênios, sigilo e sanção de inabilitação e (2) análises de regressão linear para identificar potenciais variáveis preditoras das sanções aplicadas pelo Tribunal de Contas da União (multa – art. 57 e 58, porcentagem da multa do art. 57 e sanção de inabilitação). Algumas variáveis só puderam ser analisadas como variáveis binárias (e.g., Processo Instaurado pelo TCU – Sim ou Não).

3.1 Análises Descritivas

A Tabela 1 apresenta a frequência absoluta e a porcentagem referente às condutas, que justificaram a instauração do processo de TCE, nas Amostras 1 e 2. As condutas foram classificadas com base no que estabelece o art. 16, inciso III, alínea “a”, “b”, “c” ou

“d”, da Lei 8.443/92, ou combinação de tais condutas, quando mais de uma foi constatada no processo.

Tabela 1. Frequência absoluta e porcentagem referentes às condutas ilícitas sancionadas nos processos de TCE nas Amostras 1 e 2.

Condutas ilícitas	Amostra 1		Amostra 2	
	Freq.	Porc.	Freq.	Porc.
Omissão no dever de prestar contas (alínea “a”)	44	11,9	42	11,3
Prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial (alínea “b”)	58	15,6	74	19,9
Dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico (alínea “c”)	106	28,6	94	25,3
Desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos (alínea “d”)	49	13,2	36	9,7
Omissão no dever de prestar contas e Prática de ato de gestão ilegal (alínea “a” e “b”)	0	0	6	1,6
Omissão no dever de prestar contas e dano ao erário (alínea “a” e “c”)	15	4,0	17	4,6
Omissão no dever de prestar contas e Desfalque ou desvio de dinheiro (alínea “a” e “d”)	1	0,3	5	1,3
Prática de ato de gestão ilegal e Dano ao erário (alínea “b” e “c”)	51	14,0	53	14,3
Prática de ato de gestão ilegal e Desfalque ou desvio de dinheiro (alínea “b” e “d”)	11	3,0	15	4,0
Dano ao erário e Desfalque ou desvio (alínea “c” e “d”)	12	3,2	13	3,5
Mais de dois atos ilícitos	9	2,7	10	2,7
Missing	8	2,2	6	1,6
Total	371	100	371	100

Pode-se observar na tabela que, para ambas as amostras, a conduta com maior frequência de ocorrência foi aquela descrita na alínea “c” (dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico) que foi registrada em mais de 25% dos processos, seguida daquela mencionada na alínea “b” (prática de ato de gestão ilegal), com mais de 15% dos casos. A combinação das condutas “b” e “c” ocorreu em aproximadamente 14% dos casos, sendo a terceira mais frequente, seguida das condutas “a” (omissão no dever de prestar contas) e “d” (desfalques ou desvios de recursos) que estiverem presentes em aproximadamente 11% (9,7% a 13,2%) dos processos. As demais combinações de condutas ocorreram em menos de 5% dos casos cada uma.

Os dados indicaram ainda que: a quase totalidade das TCE não foram instauradas pelo TCU (Amostra 1 = 92,2%, Amostra 2 = 94,3%); a maior parte das TCE inclui a situação de débito solidário, quando duas ou mais pessoas são solidariamente responsabilizadas pelo dano ao erário (Amostra 1 = 71,4%; Amostra 2 = 70,6%) e que a maioria das TCE ocorreu na gestão de convênios (Amostra 1 = 59,0%; Amostra 2 = 65,0%).

Na Tabela 2 foram descritos os cargos ou funções dos responsáveis das TCE em suas frequências absolutas e porcentagem. Os cargos que apareceram com 0,3% foram agrupados na categoria “outros”. Das 10 categorias descritas, “Prefeito” é o cargo com a maior porcentagem nas TCE, 44,7% e 41,2% respectivamente das amostras analisadas.

Tabela 2. Frequência absoluta e porcentagem de ocorrência de cargo ou função do responsável das TCE nas Amostras 1 e 2.

Cargo ou Função do responsável	Amostra 1		Amostra 2	
	Frequência Absoluta	Porcentagem (%)	Frequência Absoluta	Porcentagem (%)
Prefeito	166	44,7	153	41,2
Presidente ou Diretor	39	10,5	47	12,7
Gerente, Chefe ou Coordenador	23	6,2	34	9,2

Servidor	25	6,7	13	3,5
Membro da Comissão de Licitação ou Fiscalização	12	3,2	20	5,4
Secretário Municipal	14	3,8	9	2,4
Bolsista CNPQ ou CAPES	7	1,9	12	3,2
Funcionário	7	1,9	8	2,2
Secretário Estadual	5	1,3	6	1,6
Tesoureiro ou Contador	7	1,9	4	1,1
Beneficiário de Fraude	1	,3	0	0
Outros	13	3,5	16	4,3
Missing	52	14,0	49	13,2
Total	371	100	371	100

A quantidade de processos de tomada de contas especial por unidade federativa foi analisada e descrita na Tabela 3 (frequência absoluta e porcentagem). As maiores incidências de processos ocorreram nos estados do Maranhão, seguidas por São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná.

Tabela 3. Frequência absoluta e porcentagem das TCE por unidade federativa nas Amostras 1 e 2.

Estado do Processo	1º Amostra		2º Amostra	
	Frequência Absoluta	Porcentagem (%)	Frequência Absoluta	Porcentagem (%)
Acre (AC)	5	1,3	6	1,6
Alagoas (AL)	12	3,2	7	1,9
Amazonas (AM)	19	5,1	12	3,2
Amapá (AP)	8	2,2	9	2,4
Bahia (BA)	18	4,9	22	5,9
Ceará (CE)	13	3,5	13	3,5
Distrito Federal (DF)	12	3,2	15	4,0
Espírito Santo (ES)	7	1,9	11	3,0

Goiás (GO)	6	1,6	9	2,4
Maranhão (MA)	44	11,9	42	11,3
Minas Gerais (MG)	23	6,2	24	6,5
Mato Grosso do Sul (MS)	8	2,2	16	4,3
Mato Grosso (MT)	13	3,5	10	2,7
Pará (PA)	21	5,7	18	4,9
Paraíba (PB)	14	3,8	9	2,4
Pernambuco (PE)	20	5,4	21	5,7
Piauí (PI)	6	1,6	10	2,7
Paraná (PR)	21	5,7	19	5,1
Rio de Janeiro (RJ)	21	5,7	26	7,0
Rio Grande do Norte (RN)	11	3,0	7	1,9
Rondônia (RO)	7	1,9	8	2,2
Roraima (RR)	3	,8	8	2,2
Rio Grande do Sul (RS)	5	1,3	4	1,1
Santa Catarina (SC)	8	2,2	6	1,6
Sergipe (SE)	4	1,1	6	1,6
São Paulo (SP)	31	8,4	24	6,5
Tocantins (TO)	9	2,4	8	2,2
Missing	2	,5	1	,3
Total	371	100	371	100

As informações coletadas no banco de dados também indicaram que os processos de TCE tiveram uma duração média de 4 anos (Amostras 1 e 2 com médias de 4,03 e 4,06 anos, com desvios-padrão de 2,93 e 3,00, respectivamente), produziram em média 0,5 recurso (Amostras 1 e 2 com médias de 0,55 e 0,54 recursos, com desvios-padrão de 1,68 e 1,39, respectivamente) e envolveram em média oito pessoas responsabilizadas em débito solidário (Amostras 1 e 2 com médias de 7,66 e 7,68 pessoas, com desvios-padrão de 6,61 e 7,98, respectivamente).

Outro dado analisado foi a porcentagem das multas dos artigos 57 e 58. De acordo com a Lei 8.443/92, a

multa referente ao art. 57 pode chegar até a 100% do valor do débito e a multa do art. 58 varia de 5% a 100% de um valor anualmente definido pelo TCU. A média da porcentagem da multa referente ao art. 57, calculada com relação ao valor do débito, foi de 16,8% (desvio-padrão igual a 16,6, N = 287) e 15,9% (desvio-padrão de 13,4%, N = 267) nas Amostras 1 e 2, respectivamente. No que se refere à multa prevista pelo art. 58, as porcentagens, calculadas com relação ao valor máximo definido pelo TCU no ano em que o processo foi finalizado, foram iguais a 13,4% (desvio-padrão de 13,1%, N = 55) e 13,6% (desvio-padrão de 13,1%, N = 70) nas Amostras 1 e 2, respectivamente.

Analisou-se também a aplicação da sanção prevista no art. 60 da Lei 8.443/92 que prevê a inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal por um período que pode variar de 5 a 8 anos. De todas as sanções analisadas, essa foi a que ocorreu com menor frequência, tendo sido aplicada em 25 e 24 processos nas Amostras 1 e 2, respectivamente. Por isso não foram realizadas análises preditivas envolvendo essa sanção. Uma das análises descritivas afeta à sanção do art. 60 foi verificar possíveis relações entre sua aplicação e o tipo de ilícito cometido. Na Amostra 1 constatou-se que 80% dos casos envolveram desfalque ou desvio, sendo 52% associados à alínea “d” e 28% à alínea “d” combinada com outra alínea. A mesma tendência foi observada na Amostra 2.

3.2 Análises preditivas

Com o objetivo de examinar possíveis variáveis predictoras dos valores das sanções aplicadas, foram realizadas regressões lineares múltiplas, considerando as seguintes variáveis quantitativas contínuas como dependentes, em diferentes análises: (1) valor da multa do art. 57, (2) porcentagem da multa do art. 57 e (3) valor da multa art. 58. Regressões múltiplas examinaram possíveis relações lineares entre essas variáveis dependentes como função das seguintes variáveis predictoras (ou independentes): montante do débito (contínua), montante analisado no processo (contínua), se houve recurso (categórica dicotômica), se tratava-se de convênio (categórica dicotômica), se houve débito solidário (categórica dicotômica).

As variáveis independentes categóricas com mais de

dois níveis, tais como cargos (prefeitos e secretários, presidentes e diretores e outros cargos) e conduta ilícita sancionada (com base no art. 16, inciso III, alínea “a”, alínea “b”, alínea “c”, alínea “d” e “mais de um ato”) foram transformadas em variáveis *dummy*. Para todas as análises, foi utilizado um critério de confiança de 95%, ou seja, $p < 0,05$.

As análises de regressão foram realizadas em três etapas. Primeiramente foram incluídas como preditoras todas as variáveis contínuas. As que foram significativamente relacionadas à variável dependente foram mantidas para a segunda etapa. Na segunda etapa, foram incluídas as variáveis *dummy* relacionadas ao cargo ocupado pelo responsável, sendo mantidas para a etapa seguintes apenas as que se mostraram significativamente relacionadas à variável dependente. Na terceira etapa, incluíram-se as *dummy* relacionadas ao tipo de conduta ilícita sancionada nos processos. Essas etapas foram realizadas para cada uma das variáveis dependentes examinadas.

A Tabela 4 apresenta o resultado final, depois das três etapas, das regressões com a variável dependente multa do art. 57 para a Amostra 1. Pode-se observar que a regressão incluiu como variáveis independentes apenas o “montante do débito” (primeira etapa) e os tipos de condutas sancionadas (terceira etapa). As variáveis incluídas na regressão explicaram 39,8% ($R^2 = 0,398$) da variabilidade no valor da multa do art. 57. Os parâmetros indicam que um aumento de R\$ 1,00 no montante do débito esteve associado a um aumento, estatisticamente significativo, de R\$ 0,11 no valor da multa. Além disso, os resultados mostraram um aumento significativo no valor da multa para os casos em que a conduta sancionada foi aquela prevista na alínea “d”, ou seja, desfalque ou desvio de recursos, quando comparada às condutas de omissão no dever de prestar contas (alínea “a”), gestão ilegítima ou antieconômica (alínea “b”), e mais de um ato (combinações de mais de uma alínea). Quando comparada com a conduta de gestão ilegítima que causou dano ao erário (alínea “c”), a multa do art. 57 também foi maior para o caso de desfalque ou desvio (alínea “d”), sendo que a diferença esteve próxima do nível de significância estipulado ($p = 0,05$).

Tabela 4. Parâmetros da regressão linear da multa do art. 57 em função do montante do débito e do tipo de conduta sancionada para a Amostra 1.

Amostra 1	B	Erro Padrão	Beta	Sig.
(Constant)	-7979,65	8429,79		0,34
Montante do Débito	0,11	0,01	0,62	0,00
Alínea “a”	-13708,21	15293,89	-0,04	0,37
Alínea “b”	-3279,39	14011,75	-0,01	0,82
Alínea “c”	5075,62	11745,61	0,02	0,67
Alínea “d”	33592,59	14724,74	0,11	0,02
(Constant)	-21687,86	12982,01		0,09
Montante do Débito	0,11	0,01	0,62	0,00
Alínea “b”	10428,82	17111,51	0,04	0,54
Alínea “c”	18783,83	15265,44	0,08	0,21
Alínea “d”	47300,79	17685,56	0,15	0,01
Mais de um ato	13708,21	15293,88	0,06	0,37
(Constant)	-11259,04	11311,38		0,32
Montante do Débito	0,11	0,01	0,62	0,00
Alínea “c”	8355,02	14040,19	0,04	0,55
Alínea “d”	36871,98	16587,39	0,12	0,03
Mais de um ato	3279,39	14011,75	0,01	0,82
Alínea “a”	-10428,82	17111,51	-0,03	0,54
(Constant)	-2903,79	8552,02		0,73
Montante do Débito	0,11	0,01	0,62	0,00
Alínea “d”	28516,88	14705,23	0,09	0,05
Mais de um ato	-5075,71	11729,15	-0,02	0,66
Alínea “a”	-18783,86	15244,05	-0,06	0,22
Alínea “b”	-8273,79	13942,64	-0,03	0,55

Tabela 5 mostra os resultados dessa mesma análise para os dados da Amostra 2. As variáveis incluídas no modelo explicaram 29,6% ($R^2 = 0,296$) da variação no valor da multa do art. 57. Aumento no montante do débito esteve significativamente associado a aumento no valor da multa, porém com parâmetro menor que para a outra amostra (R\$ 0,01 para R\$ 1,00). Novamente, a multa aplicada para os casos de desfalque ou desvio (alínea “d”) foi significativamente maior do que aquela aplicada para os outros atos. Além disso, a multa foi significativamente menor para os casos de gestão ilegítima (alínea “b”) do que para casos de ato

de gestão ilegítimo que causou dano ao erário (alínea “c”) e casos que envolveram mais de um ato.

Tabela 5. Parâmetros da regressão linear da multa do art. 57 em função do montante do débito e do tipo de conduta sancionada para a Amostra 2.

Amostra 1	B	Std. Erro	Beta	Sig.
(Constant)	14351,35	2162,39		0,0
Montante do Débito	0,01	0,01	0,39	0,00
Alínea “a”	-6045,69	4215,58	-0,07	0,15
Alínea “b”	-13641,44	3476,99	-0,19	0,00
Alínea “c”	-4502,45	3243,25	-0,07	0,17
Alínea “d”	20678,36	4515,12	0,22	0,00
(Constant)	8346,93	3541,96		0,02
Montante do Débito	0,01	0,01	0,39	0,00
Alínea “b”	-7636,68	4470,09	-0,11	0,09
Alínea “c”	1502,72	4294,33	0,02	0,73
Alínea “d”	26684,72	5328,38	0,29	0,00
Mais de um ato	6092,81	4153,26	0,10	0,14
(Constant)	934,13	2698,56		0,73
Montante do Débito	0,01	0,01	0,39	0,00
Alínea “c”	8916,11	3628,16	0,14	0,01
Alínea “d”	34099,01	4805,38	0,37	0,00
Mais de um ato	13505,97	3460,95	0,23	0,00
Alínea “a”	7372,02	4516,25	0,08	0,10
(Constant)	9836,06	2419,28		0,00
Montante do Débito	0,01	0,01	0,39	0,00
Alínea “d”	25195,02	4619,45	0,27	0,00
Mais de um ato	4603,55	3235,90	0,08	0,16
Alínea “a”	-1530,21	4348,89	-0,02	0,73
Alínea “b”	-9125,91	3636,71	-0,13	0,01

As regressões que consideraram a porcentagem da multa do art. 57 em função das variáveis independentes indicaram, para as duas amostras, que aumentos no valor do débito estiveram significativa e inversamente relacionados a diminuições na porcentagem da multa, ou seja, quanto maior foi o montante do débito menor tendeu a ser a porcentagem da multa do art. 57. Na última etapa, as variáveis independen-

tes explicaram 9,30% ($R^2 = 0,093$) e 49,0% ($R^2 = 0,490$) para as Amostras 1 e 2, respectivamente. Os parâmetros da regressão indicam que um aumento de R\$ 1,00 no valor do montante do débito esteve associado a uma diminuição, estatisticamente significativa, de 4,08% e 1,86% no valor da multa para as Amostras 1 e 2, respectivamente. Além disso, para a Amostra 1, as porcentagens da multa foram significativamente maiores para a conduta de desfalque ou desvio de recursos do que para as outras condutas ou combinações de condutas, resultado que não foi corroborado para a Amostra 2.

As regressões que calcularam o valor da multa do art. 58 em função das variáveis independentes não mostraram efeito significativo de nenhuma das variáveis, para nenhuma das duas amostras.

4 Discussão

O objetivo do presente trabalho foi examinar algumas características das contingências punitivas vigentes nos nós finais da cadeia que compõem a rede comportamental jurídica que tem como função reduzir a probabilidade de comportamentos de uso inadequado de recursos federais. Com a atribuição de julgar a prestação de contas de recursos federais e aplicar as sanções cabíveis em caso de irregularidades, O Tribunal de Contas da União atua no final da cadeia de uma rede composta pelos órgãos federais responsáveis pelos recursos, a CGU, o Ministério Público junto ao TCU, dentre outros. As análises se basearam em dados extraídos de uma lista pública que continha informações sobre os processos relativos às pessoas que tiveram suas contas julgadas irregulares, e foram divididas em uma parte descritiva das informações e outra parte inferencial que examinou variáveis que poderiam prever os valores das sanções aplicadas.

As análises descritivas indicaram que mais de 90% dos processos de TCE não são instauradas pelo TCU, mas, sim, por outros partícipes da rede comportamental jurídica, como os Ministérios e a CGU. Esse achado reflete o que indica o texto da lei, de acordo com o qual a autoridade administrativa competente, responsável pelos recursos deve instaurar a tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificando os responsáveis e quantificando o dano, pois,

se não o fizer, pode responder no processo com responsabilidade solidária (art. 8º da Lei 8.443/92). Os dados indicaram ainda que em mais de 70% dos casos há ocorrência de débito solidário nos processos analisados. Esse grande volume de processos com débito solidário pode advir da quantidade de pessoas que normalmente estão envolvidas nos contratos e convênios, o que é consistente com o fato de 60% das TCE terem envolvido convênios, nas amostras analisadas. Os convênios são firmados quando ocorre transferência de recursos financeiros da União aos entes subnacionais destinados à execução de programas de governo em regime de mútua cooperação. De um lado, o órgão da administração pública federal direta e, do outro, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal. Compatível com essa interpretação, as análises descritivas também revelaram que, dentre os cargos (ou funções) ocupados pelas pessoas que tiveram suas contas julgadas como irregulares pelo TCU, a maior incidência ocorreu nos casos de prefeitos e secretários, mais de 46%, seguido por presidente e diretor, mais de 17%, e outros cargos, acima de 18%. Tomados em conjunto, as informações sugerem, de forma quantitativa e sistêmica, que há maiores fragilidades e riscos nos casos em que os recursos são descentralizados para outros entes da federação, conforme já amplamente constatado em fiscalizações específicas do TCU.

Outra informação extraída das análises descritivas concerne à duração média dos processos de tomada de contas especiais no TCU, média que foi próxima de quatro anos, nas duas amostras examinadas. Essa média é menor do os prazos dos processos judiciais, tendo em vista que, recentemente, a Ministra Laurita Vaz, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), durante o 9º Encontro Nacional do Poder Judiciário, afirmou que a justiça deseja colocar como meta o compromisso de concluir em quatro anos o julgamento de processos em cada uma das instâncias da Justiça Federal (CNJ, 2015). Estreitamente relacionado à duração média, os dados analisados indicaram a ocorrência média de 0,5 recurso por TCE e que mais de 78% dos processos não envolveram qualquer recurso.

Quanto às análises preditivas, os resultados indicaram uma relação significativa e positiva entre o montante do débito e a multa do art. 57, ou seja, quanto

maior o débito, maior tendeu a ser a multa aplicada. A tendência foi constatada nas duas amostras. A Lei 8.443 no art. 57 prevê que o Tribunal pode aplicar uma multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao erário, texto que, juntamente com o que indica a Constituição Federal, em seu art. 71, inciso VIII⁴, pode desempenhar uma função discriminativa de indicar que comportamentos que geram maiores danos devem ser punidos com multas maiores. A aplicação de maiores penas para comportamentos mais gravosos parece ser uma prática comum nos sistemas jurídicos, como ilustrado pelo Código Penal. Portanto, se essa interpretação estiver correta, os dados mostram uma relação positiva entre multa e débito conforme previsto na lei. Relacionado a esse achado, cabe mencionar que, apesar da lei autorizar a aplicação de multa até 100% do valor do débito, nos dados analisados, a média da porcentagem da multa do art. 57 foi de 16% do valor do débito, nas duas amostras.

No que concerne à porcentagem da multa do art. 57, calculada em relação ao valor do débito, as análises de regressão indicaram uma relação significativa e negativa, ou seja, maiores valores de débito estiveram significativamente relacionados a menores porcentagens de multa, nas duas amostras (aumentos de R\$ 1,00 no débito estiveram associados a uma redução de 2% a 4% no valor da multa). Apesar desse achado ser surpreendente, a presente pesquisa não obteve informações (e.g., entrevista com magistrados, multas aplicadas a pessoas jurídicas) que pudessem servir de base para uma interpretação fundamentada. Quando comparado a outros subsistemas jurídicos do país, como por exemplo o sistema tributário, esse resultado difere da típica alíquota progressiva aplicada para alguns impostos, como o imposto de renda para pessoa física, de acordo com a qual a porcentagem de imposto aumenta para contribuintes com rendas mais altas. A comparação entre os dois con-

4 Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

juntos de contingências com finalidades tão diversas pode não se mostrar muito útil, mas talvez sirva para chamar a atenção para um fenômeno que requer explicação e para encorajar a procura por subsistemas mais facilmente comparáveis.

O art. 268 do Regimento Interno do TCU (vigente à época) complementa o art. 58 da Lei 8443/92, ao prever multa entre 5% a 95% do valor pré-estabelecido pelo TCU (valores atualizados anualmente) para as contas julgadas irregulares, nas quais não haja débito. Nos dados analisados, a média da porcentagem da multa relacionada ao art. 268 e art. 58 foi de 14% do valor máximo, nas duas amostras.

Como mencionado anteriormente, o texto legal (art. 16, inciso III, alíneas b, c e d, da Lei 8.443/92) cita quatro tipos de comportamentos ilícitos que podem justificar que as contas sejam julgadas irregulares. O comportamento que ocorreu com mais frequência foi dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico (alínea “c”), representando mais de 25% dos casos, nas duas amostras. O segundo mais frequente foi prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial (alínea “b”) que representou mais de 16% dos casos nas amostras. A combinação entre as alíneas “b” e “c” apareceu em terceiro, com mais de 14% nas amostras.

Na regressão linear da multa do art. 57 em função dos preditores, o ilícito desvio e desfalque de dinheiros, bens ou valores públicos (alínea “d”) predisser multas maiores do que as multas aplicadas aos outros comportamentos (alínea “a”, “b”, “c” e mais de um ato), resultado observado nas duas amostras. Esses resultados parecem indicar que atos relacionados a desfalque ou desvio são considerados pelos Ministros como mais gravosos que os outros ilícitos, ou seja, a propensão a punir dos magistrados parece ser maior para tais casos (cf. Aguiar, 2017). Essa interpretação foi corroborada pela constatação de que 80% dos casos de aplicação da sanção prevista no art. 60 (i.e., inabilitação), sanção considerada mais severa (que depende do ato ser considerado grave e de decisão pelo Plenário), ocorreram com relação a desfalque ou desvio. Essa maior propensão a punir pode ser

função do maior grau de adversidade gerado, nas sociedades modernas, por comportamentos ilícitos dolosos, como pode ser ilustrado pela existência de previsão de maiores penas para crimes dolosos, quando comparado a crimes culposos, na maioria das leis penais.

De forma geral, os presentes resultados sugerem que o arcabouço da análise comportamental do direito tem grande potencial para fundamentar o crescente interesse por pesquisas empíricas em direito. O modelo suscita, por exemplo, questões a respeito das propensões a punir e a delinquir, do sistema e da sociedade, cujas respostas podem fornecer relevantes subsídios para revisão e aprimoramento de contingências punitivas existentes, criação de novas contingências, identificação dos elementos funcionais que compõem as redes comportamentais jurídicas, avaliação da eficiência dos principais nós das redes, dentre muitos outros.

////////////////////////////////////

5 Referências

- Aguiar, J. C. (2012). *Legal contingencies: towards a radical behaviorist approach to law as a social system* (Doctoral thesis, University of Aberdeen, Scotland, United Kingdom). Retrieved from http://digital.abdn.ac.uk/webclient/StreamGate?folder_id=0&dvs=1497471365748~934
- Aguiar, J. C. (2013). O direito como sistema de contingências sociais. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás*, vol. 37, n. 2, pp. 164-196.
- Aguiar, J. C. (2014). Análise comportamental do direito: uma abordagem do direito como ciência do comportamento humano aplicada. *Nomos*, vol. 34, n. 2, pp. 245-273.
- Aguiar, J. C. (2015). Passos para uma abordagem evolucionária do direito. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná*, vol. 60, n.1, pp. 9-38.
- Aguiar, J. C. (2016). Análise comportamental do direito: ideias básicas. In: B. M. Tabak, & J. C. Aguiar, *Direito, Economia e Comportamento Humano* (pp. 15-26). Curitiba: CRV.
- Aguiar, J. C. (2017). *Teoria analítico-comportamental do direito*. Porto Alegre: Núria Fabris.
- Aguiar, J. C., & Gobbo, L. O. (2016). Behavior analysis of law: a brief overview of the juxtaposition of law and radical behaviorism. In: J. C. Todorov, *Trends in behavior analysis* (pp. 81-103). Brasília: Technopolitik.
- Catania, A. C. (1999). *Aprendizagem: comportamento, linguagem e cognição* (4ª ed). Porto Alegre: Artmed. (Trabalho original publicado em 1998).
- CNJ (2015). *Justiça Federal quer processos julgados em quatro anos em cada instância*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/81014-justica-federal-quer-processos-julgados-em-quatro-anos-em-cada-instancia>
- Eisenberg, T., Rachlinski, J. J., Schwab, S. J., & Wells, M. T. (2004). Editors' Introduction. *Journal of Empirical Legal Studies*, 1(1), v-vi.
- Epstein, L., Landes, W. L., & Posner, R. A. (2012). *The Behavior of Federal Judges: A Theoretical and Empirical Study of Rational Choice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hart, H. L. (1994). *The Concept of Law*. Oxford: Clarendon.
- Harzem, P., & Miles, T. R. (1978). *Conceptual issues in operant psychology*. New York: John Wiley & Sons.
- Kelsen, H. (1998). *Teoria Pura do Direito* (J. B. Machado, Trans.). São Paulo: Martins Fontes. (Original work, *Reine Rechtslehre*, published in 1960).
- Lima, R. K. (2008). Por uma Antropologia do Direito no Brasil. *Ensaio de Antropologia e de Direito: acesso à justiça e processos institucionais de administração de conflitos e produção da verdade jurídica em uma perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, pp. 01-38.
- Lima, R. K., Varella, A. (2008). Saber Jurídico e Direito à Diferença no Brasil: questões de teoria e método em uma perspectiva comparada. *Ensaio de Antropologia e de Direito: acesso à justiça e processos institucionais de administração de conflitos e produção da verdade jurídica em uma perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, pp. 89-126.
- Luhmann, N., Bednarz, J. J., & Baecker, D. (1995). *Social systems*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Machado-Neto, A. L. (1987). *Sociologia Jurídica* (6ª ed.) São Paulo: Saraiva
- Nunes, M G. (2012). *Jurimetria aplicada ao direito societário: Um estudo estatístico da dissolução de sociedade no Brasil*. Tese de Doutorado em Direito Comercial. São Paulo: PUC-SP.
- Oliveira-Castro, J. M., Coelho, D. S., & Oliveira-Castro, G. A. (1999). Decrease of precurent behavior as training increases: Effects of task complexity. *The Psychological Record*, 49, 299-325.
- Polson, D. A., & Parsons, J. A. (1994). Precurrent contingencies: Behavior reinforced by altering reinforcement probability for other behavior. *Journal of the Experimental Analysis of Behavior*, 61, 427-439.
- Posner, R. A. (2007). *Economic Analysis of Law* (7ª ed.). New York: Aspen Publishers.
- Schauer, F. (2015). *The Force of Law*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Scuro-Neto, P. (2009). *Sociologia Geral e Jurídica* (6ª ed.). São Paulo: Saraiva.
- Skinner, B. F. (1953). *Science and human behavior*. New York: Free Press.
- Skinner, B. F. (1957). *Verbal behavior*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Skinner, B. F. (1968). *The technology of teaching*. New York: Appleton-Century-Crofts.

Skinner, B. F. (1969). *Contingencies of reinforcement: a theoretical analysis*. New York: Appleton-Century-Crofts.

Todorov, J. C. (2004). Da Aplysia à Constituição: evolução dos conceitos na análise do comportamento. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, vol. 17, n. 2, pp. 151-156.

Todorov, J. C. (2005). Laws and the complex control of behavior. *Behavior and social issues*, vol. 14, pp. 86-91.

Zabala, F. J.; Silveira, F. F. (2014). Jurimetria: estatística aplicada ao direito. *Revista Direito e Liberdade*, Natal, v. 16, n. 1, p. 87-103, jan./abr. Quadrimestral. Disponível em: http://www.esmarn.tjrj.us.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/view/732/596.

Data de submissão/*Submission date*: 03.07.2017.

Data de aceitação para publicação/*Acceptance date*: 03.07.2018.

DIREITO E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O QUE HÁ DE NOVIDADE?

Uma experiência de ensino e uma metodologia para pesquisa // *Ana Cláudia Farranha¹, Juliana Gomes Miranda² e Paulo Fernando Soares Pereira³*

Palavras-chave

análise de política pública / pesquisa empírica no direito / modelos legais e governança

////////////////////////////////////

Sumário

- 1 **Introdução**
- 2 **A abordagem metodológica: a disciplina e conteúdos abordados**
- 3 **As percepções dos alunos**
- 4 **Conclusões: ensino e pesquisa para redesenhar abordagem em torno do tema**
- 5 **Referências**

Resumo

Quais são as relações entre análise da política pública e o direito? Como a aproximação desses campos de pesquisa pode contribuir para a melhoria do desenvolvimento das capacidades institucionais no processo de formulação de políticas? Como uma experiência de ensino pode enfatizar essa questão? Este artigo será orientado por essas principais questões. O ponto de partida é que, no Brasil, a lógica jurídica formalista separa os campos de pesquisa (direito e análise da política pública), criando obstáculos que impedem uma melhor articulação entre as ações, proposituras e decisões dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Do ponto de vista metodológico, este texto analisa uma experiência vivenciada pelos estudantes de Mestrado e Doutorado da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília - UnB, incorporando os aspectos de suas pesquisas relacionados ao ciclo de Políticas Públicas. A experiência analisada foi a disciplina de Direito e Análise de Políticas Públicas, ministrada no segundo semestre de 2015 e 2016. Apresentamos como a disciplina foi desenvolvida e como os alunos incorporaram e perceberam o tema de análise de Políticas Públicas em seus projetos de investigação, bem como a aplicação da disciplina em situações concretas. Conectamos uma abordagem baseada na literatura revisada conforme as percepções dos alunos. O resultado foi: um desempenho mais integrado dos modelos legais no ciclo e nos períodos de Políticas Públicas pode levar a uma melhoria no desempenho entre as partes interessadas.

1 Professora Permanente e Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (FD/UnB). Doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP. Mestrado em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP. Coordenadora do Grupo de Estudo GEOPP - Observatório de Políticas Públicas: estudos territoriais e equidade.

2 Mestre em Direito - Ciências Jurídico-políticas pela Universidade de Lisboa. Advogada e Professora na área de Direitos Humanos.

3 Doutorando em Direito, Constituição e Democracia pela Universidade de Brasília - UnB. Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça pela Universidade Federal do Maranhão - UFMA. Integrante da Advocacia-Geral da União - AGU (Procurador Federal).

LAW AND ANALYSIS PUBLIC POLICIES: WHAT IS THE NEWS? A teaching experience and a methodology for research // *Ana Cláudia Farranha, Juliana Gomes Miranda and Paulo Fernando Soares Pereira*

Keywords

analysis of public policy / empiric research on law / legal models and governance

////////////////////////////////////

Abstract

What are the relations between the analysis of public policy and the law? How can the approximation of these research fields contribute to an improvement of the development of the institutional capacities in the policy making process? How a teaching experience can emphasize this question? How different methodologies in Public Policies can choose a kind of approach in Law? This paper will be guided by these main questions. The starting point is that, in Brazil, the formalistic legal logic separates the research fields (law and analysis of public policy), creating obstacles, which obstruct a better governing between the legislative, executive and judicative powers. From the methodological point of view, this text analyses a vivid experience of Master and PhD students from the Faculty of Law, University of Brasilia (FD/UnB), incorporating the aspects of their works, related to the cycle of public policy. The study case was the Law and Analysis of Public Policy discipline, ministered in the second semester of the years 2015 and 2016. We present how the discipline was developed and how the students incorporated and perceived the topic of analysis of public policy in their investigative projects, as well as the discipline's application in situations. We connected the relative approach of revised literature to the students' perceptions. The result was a more integrated performance of legal models in the phases of the cycle and periods of public policy can lead an improvement for the performance between the stakeholders of public policy and the operators of law.

1 Introdução

Esse texto nasce na intenção de compreender quais as relações existentes entre Direito e Análise de Política Pública. Ele surge de uma possível lacuna entre dois campos de estudos, apontando para necessidade de articular normatividade e as fases que compõem os ciclos das políticas públicas (formulação, implementação e avaliação).

Nesse sentido, no Brasil, os estudos sobre Política Pública e Direito ainda são parcos, conforme aponta Diogo Coutinho (2013). Sob essa perspectiva, o objetivo deste texto é refletir sobre como a aproximação destes dois campos (Direito e Análise de Políticas Públicas) pode melhorar capacidades institucionais e, ao mesmo tempo, apontar metodologias inovadoras para uma leitura menos formal da aplicação do direito.

Tais preocupações não são novas. Pode-se identificar na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP, o grupo “Direito e Políticas Públicas” que vem, desde 2007, atendo-se a essas questões.⁴

Na experiência que temos desenvolvido como pesquisadores, defende-se a multidisciplinariedade dos campos de estudos (Direito e Política). No marco destas considerações, Ana Cláudia Farranha (2002, p. 63-64) aponta uma agenda de políticas públicas, construída sob o seguinte escopo:

- // pesquisas de cunho teórico que tenham por finalidade descobrir, nas obras de autores *clássicos da Ciência Política*, noções referentes ao Direito, ao Estado e aos institutos jurídicos-políticos, considerando o escopo e o lugar de fala desses autores;
- // pesquisas que busquem analisar as políticas públicas a partir de uma lógica que tome por referência a efetivação dos direitos e garantias fundamentais;
- // pesquisas que analisem o papel da representação política na formulação e elaboração da legislação, buscando, com isso, não só o conteúdo jurídico

4 Pesquisa feita a partir da base do Conselho Nacional de Pesquisa – CNPq identifica 133 (cento e trinta e três) grupos com a temática. Eles possuem temas que vão desde pesquisas relacionadas a direitos humanos até discussões sobre direito financeiro e econômico. Nesse sentido, cabe fazer uma pesquisa mais aprofundada para identificar áreas de atuação, produção, pesquisadores, trabalhos relevantes e citações.

das normas, mas, também, os elementos políticos que dão origem a tais normas;

- // pesquisas que procurem compreender as concepções que norteiam o posicionamento do Judiciário, assinalando que, além da atividade técnica, a tarefa de julgar tem implicações políticas.

Até a presente data, os aspectos levantados por essa agenda continuam em vigor e o que parece instigante é que respondê-los vai além do processo da pesquisa exclusivamente, mas, volta-se para a compreensão do processo de formação dos profissionais que lidam/atuam com o Direito.

Assim, em 2015⁵, no segundo semestre, foi desenvolvido no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (PPGD/UnB), na Faculdade de Direito, o curso *Direito e Análise de Políticas Públicas*, voltado para estudantes regulares⁶ e especiais⁷, sendo que o público da disciplina, além da condição de estudante, tem uma grande participação de profissionais que desempenham funções em órgãos e entidades públicas que nutrem interesse na matéria.

Considerando as questões levantadas por Ana Cláudia Farranha (2002), mencionadas acima, e a necessidade de dar publicidade à experiência, descrevemos, neste artigo, aspectos deste evento, procurando identificar quais as conexões entre as duas disciplinas (Direito e Análise de Políticas Públicas), por meio das seguintes perguntas centrais: quais as relações entre as Análises de Políticas Públicas e o Direito? A aproximação destes campos de estudo pode contribuir para melhorar o desenvolvimento das capacidades institucionais no *policy marking process*?⁸

Para desenvolver o trabalho, apresentamos, no próximo tópico, a lógica que permeou a construção do curso, destacando o enfoque bibliográfico. Na se-

5 Essa mesma disciplina foi repetida, em 2016.2, em versão 30 (trinta) horas, para os alunos do Doutorado Interinstitucional em Direito Público (DINTER celebrado entre a Universidade Federal do Semiárido - UFERSA e a Universidade de Brasília - UnB), e para os alunos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD/UnB.

6 Matriculados que passaram por processo de seleção junto ao Programa.

7 Estudantes que nutrem interesse no tema e, em alguma medida, querem ingressar no Programa.

8 Processo de formulação das políticas públicas.

quência, ressaltamos a percepção dos alunos que cursaram a disciplina e finalizamos a abordagem apontando trabalhos que têm se pautado em metodologias do campo da análise de políticas públicas e da aplicação da norma, tomando em consideração as diferentes fases do ciclo de políticas públicas.

Com a presente discussão, pretende-se contribuir para o aprofundamento de análises e debates no tema, além de refletir como tal abordagem aponta metodologias mais críticas e interdisciplinares, no campo do direito e da análise política, e impacta na formação de juristas.

Mais do que profissionais centrados na ideia de lei, o desafio parece ser formar profissionais jurídicos que façam a conexão entre a norma com o processo de construção e desenvolvimento do entorno institucional em que essa norma se dá, com objetivo de melhorar o acesso aos bens e interesses públicos, desfazendo o *imperativo categórico* (elemento do pensamento kantiano), para o sentido de *ação*, cujos impactos podem contribuir definitivamente para a diminuição de desigualdades formais – na interpretação legal –, e as materiais, as quais impactam na qualidade dos serviços oferecidos pelo Estado.

2 A abordagem metodológica: a disciplina e conteúdos abordados

A disciplina “Direito e Análise de Políticas Públicas” teve a seguinte ementa:

A disciplina busca apresentar os principais modelos de análise em políticas públicas, apontando suas relações com o desenvolvimento da moldura jurídico e institucional. Os temas referem-se aos aspectos da formulação, implementação e avaliação das políticas públicas e abrem a discussão com uma série de autores e escolas (Sabatier, Easton, Kingdom, Lindblom, Escolha Racional, Institucionalismo, Gerencialismo, Participação), no sentido de identificar como modelos de tomada de decisão e implementação se articulam com o desenho normativo de uma determinada política.

Seu objetivo, em geral, era apontar os principais fundamentos da literatura que discutem a Análise da Política

Pública, estabelecendo conexões com a perspectiva jurídica que articula a dimensão das políticas públicas.

Os objetivos instrucionais e de aprendizagem consistiram em proporcionar que ao final do curso os/as alunos/as fossem capazes de:

- // Compreender os fundamentos da Análise de Políticas Públicas;
- // Identificar as diferentes fases de desenvolvimento da Política Pública;
- // Analisar as possíveis conexões destas fases com a formulação jurídica;
- // Discutir casos para aprofundamento da pesquisa no tema.

Do ponto de vista do conteúdo, a disciplina se organizou em 05 (cinco) unidades, estruturadas da seguinte forma:

- a. A primeira unidade analisava a *natureza da política pública e suas relações com o Direito*. Ela apresentou o conceito de políticas públicas e suas relações com o campo de estudos. Foi ministrada em 04 (quatro) encontros, cujos temas versaram sobre: Política Pública: para que e para quem? As abordagens teóricas; Direito e Políticas Públicas: a partir da discussão do institucionalismo e contexto da política pública. A bibliografia indicada para tratar destes temas trazia a conexão dos campos. Os autores principais foram: HOWLETT, RAMESH, PERL (2013); BUCCI (2002); SOUZA (2003; 2006); SALM (2006); LEJANO (2012) e KOERNER; INATOMI (2011).
- b. A segunda unidade teve como eixo de discussão *os elementos da formulação da política pública* e foi organizada de maneira a discutir a tomada de decisão, com as seguintes questões: Por quais canais se toma uma decisão em política pública? Com quais instrumentos? Qual a racionalidade? Como as instituições recepcionam as demandas sociais? Em que medida a moldura jurídica capta essa dinâmica? A literatura privilegiou autores que apontavam para essa abordagem: HOWLETT, RAMESH, PERL (2013); CAPELLA (2004); GOTTEMS (2013); OLLAIK; MEDEIROS (2011); COUTINHO (2014); SALM (2006).
- c. Na unidade três, os conteúdos e questões discutidas versaram sobre *os aspectos de implementação*. O centro da discussão foi como a política

pública se coloca de pé? Quais os instrumentos jurídicos para tanto? São eles capazes de dar conta da politização que permeia a Administração Pública? A literatura apoiou-se nos seguintes autores: HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. (2013); CAPELARI; ARAÚJO; DU PIN CALMON (2015); WU, XUN *et al.* (2014); GOMIDE & PIRES (2014); CALMON (2013); PETERS & PIERRE (2010); DE PAULA (2005); PIRES (2011); SILVA (2010). Além das questões levantadas, a unidade ateve-se a apresentar o conceito de *governança pública e participação*, apresentado por Alcindo Gonçalves (2005) e Sérgio de Azevedo e Fátima Anastasia (2002). Buscando compreender como essas dimensões da análise se colocam como importantes para entender o processo de implementação da política pública e a efetivação de direitos e garantias insculpidos no texto constitucional.

- d. E, por fim, a última unidade compunha-se de uma discussão acerca do sentido de *avaliação em política pública*, destacando-se a importância da avaliação para efetivação do direito e apontando-se alguns estudos, no Brasil recente, sobre avaliação.

O curso foi encerrado com a sessão “*Estudos de casos: novos paradigmas, novas metodologias e reinterpretações sobre o Direito*”, onde os(as) alunos(as) puderam apontar políticas (e programas governamentais), nos quais os conteúdos desenvolvidos pudessem ser aplicados, assinalando elementos do encontro entre análise de política pública e direito.

A metodologia organizou-se a partir das seguintes técnicas:

- // Aulas dialogadas e expositivas, construídas com exposição de alunos e da professora;
- // Atividades programadas em sala (seminários apresentados pelos alunos, a partir da literatura apresentada em sala);
- // Análises críticas de artigos apresentados em congressos ou de periódicos científicos (roda de discussão e apresentação de questões e problemáticas).

3 As percepções dos alunos

Além da apresentação dos temas acima, para a proposta destacada nesse artigo era importante identificar a percepção dos (as) alunos (as). Assim, ao final

do curso, disponibilizou-se um questionário com as questões abaixo. Em um universo de 13 (treze) alunos, 07 (sete) responderam as questões que se apresentam a seguir:

- a) *Em qual órgão você trabalha?*
- b) *Qual o interesse em fazer a disciplina?*
- c) *Esse interesse foi atendido? () Sim () Não*
- d) *Se você respondeu não, brevemente, explique por quê?*
- e) *Escreva, em ordem de prioridade, 04 (quatro) temas que foram importantes para você:*
1 _____
2 _____
3 _____
4 _____
- f) *Brevemente, explique por que esses temas foram importantes:*
- g) *Para você, a articulação teórica entre Direito e Política Pública é (marque o que é mais importante para você):*
() *Problemática*
() *Possível, mas conflituosa*
() *Desejável, do ponto de vista da compreensão da atuação do Poder Executivo*
() *Aplicável apenas nos estudos sobre judicialização da política pública*
- i) *Explique sua resposta anterior:*
- j) *Qual a sua avaliação sobre a literatura utilizada:*
() *Boa, pois ampliou a perspectiva para entender o sentido da capacidade institucional e o debate acerca da análise da política pública*
() *Boa, mas era preciso mais articulação com os textos jurídicos*
() *Boa, sem nenhum comentário a ser feito*
() *Fraca, sem uma leitura jurídica das políticas públicas*
() *Incompreensível*
- k) *Se desejar, justifique sua resposta anterior:*
- l) *Quais novas abordagens merecem ser aprofundadas nesta temática?*
- m) *Se desejar, deixe seu comentário ou sugestão:*

Os resultados vão mostrar que os respondentes trabalham nos seguintes órgãos/entidades:

Quadro 1. Ocupações

Pessoas	Respostas
1	Tabelionato de Protesto de Títulos
2	Não trabalha
3	Fundo Nacional de Saúde
4	Jurídica – SAJ – Casa Civil da Presidência da República
5	Ministério da Justiça/IPEA
6	Subsecretaria do Sistema Penitenciário
7	Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE
8	Nula

Fonte: elaboração dos autores, 2017.

Essa composição indica a interface dos alunos com a Administração Pública, os quais costumam ter certo grau de contato com algumas das fases da política pública.

Para a questão 2 (dois), relativa ao interesse na disciplina, as respostas podem ser assim descritas:

Quadro 2. Interesse dos alunos

Pessoas	Respostas
1	Aprender as conexões entre Direito, Ciência Política e Economia, isto é, interdisciplinaridade.
2	Aperfeiçoar o conhecimento sobre políticas públicas.
3	Trabalho com elaboração normativa de políticas públicas.
4	Entender a relação entre política pública e direito.
5	Meu interesse principal foi poder revisar a literatura de políticas públicas e me apropriar mais do tema: política pública, tendo em vista minha atuação profissional com políticas públicas e pesquisas voltadas para a promoção do acesso à justiça.
6	Para aprender mais sobre políticas públicas.
7	Tenho interesse profissional e acadêmico em relação à análise de políticas públicas. Profissionalmente, porque pertencço à carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, cujo foco é exatamente a implementação de políticas públicas. Academicamente, considero essa uma área relativamente pouco estudada por juristas, nada obstante sua importância.
8	Nula

Fonte: elaboração dos autores, 2017.

As respostas demonstram o interesse em uma leitura que articule os dois campos. Nesse sentido, a resposta 07 (sete) ressalta os poucos estudos nesse campo. Na mesma linha, a resposta 04 (quatro) destaca como o trabalho com a elaboração legislativa requer um conhecimento do campo da análise das políticas públicas.

Sobre a pergunta seguinte, o atendimento do interesse em relação a disciplina, todos os respondentes marcam o “sim” e afirmaram que o conteúdo ajuda na atuação profissional, sob as seguintes perspectivas:

Quadro 3. Atendimento do interesse

Pessoas	Respostas
1	Os temas tratados auxiliaram a compreender melhor a gênese da legislação, do ordenamento jurídico e das formas como o Direito se relaciona com o mundo da política e da economia.
2	Deu-me substância teórica maior para subsidiar em literatura bibliográfica bem com, a construção de modelos teórico-metodológicos para análise das políticas públicas.
3	Onde estou, atualmente, verifico quais os principais processos podem ser ou não reformulados em resposta aos acórdãos do TCU.
4	Com o curso, eu pude entender melhor o processo de formação da política pública e com isso melhor aplicá-la no meu trabalho.
5	Este conteúdo é útil para minha atuação profissional, uma vez, que deixa mais claro as fases e desafios de uma política pública. Ajuda, ainda, a levantar subsídios para a elaboração de editais e projetos que tenham como objetivo monitorar/ avaliar políticas públicas.
6	Passei a compreender como se dão as decisões para a formação da agenda e como são definidas as prioridades.
7	Nula
8	Nula

Fonte: elaboração dos autores, 2017.

As respostas demonstram que é necessário oferecer à formação jurídica aspectos que permitam uma leitura para além da norma considerada e, compreenda, pelo menos em sede de questões de políticas, a norma em seu contexto. Assim, chamam atenção as respostas 1 (um) e 6 (seis), que destacam a necessidade de compreensão do processo de elaboração jurídica e política da norma. A resposta 3 (três) assinala como esse conheci-

mento auxilia em uma melhoria das respostas a serem oferecidas ao órgão de controle, Tribunal de Contas da União – TCU, e as 4 (quatro) e 5 (cinco) apontam o uso do conhecimento na prática profissional.

Essas respostas mostram que, do ponto de vista metodológico, o termo *capacidade institucional* é importante. Assim, entende-se por capacidade institucional não somente a formação do agente público, mas, como essa formação se coloca em contato com a realidade que ele atua. Nesse aspecto, Gomide e Pires (2014), discutindo o desafio da construção de políticas de desenvolvimento em um contexto democrático, assinalam os seguintes elementos e apontam o conceito de capacidade institucional, o qual possibilita uma abertura metodológica no campo das ciências jurídicas e políticas.

É certo que a capacidade técnico-administrativa para implementação de políticas de desenvolvimento pode existir tanto na presença quanto na ausência de democracia – por exemplo, o caso dos Estados desenvolvimentistas arquetípicos do Leste Asiático ou mesmo da América Latina. No entanto, no caso brasileiro atual, a consolidação da democracia tem imposto à ação estatal requisitos voltados à inclusão e à relação com os atores afetados na tomada de decisão, na promoção da accountability e no controle de resultados. Isto demanda novas capacidades do Estado, além das necessidades de uma burocracia profissional, coesa e meritocrática. Ou seja, no contexto de um ambiente institucional caracterizado pela existência de instituições representativas, participativas e de controle (social, burocrático e judicial), são necessárias também capacidades políticas para a inclusão de múltiplos atores, o processamento dos conflitos decorrentes e a formação de coalizões políticas de suporte para os objetivos e as estratégias a serem adotadas (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 21).

A questão seguinte referia-se à forma como os alunos viam a relação entre Direito e Política Pública. As respostas possíveis eram: a) problemática; b) possível, mas conflituosa; c) desejável, do ponto de vista de atuação do Poder Executivo; d) aplicável nos estudos sobre judicialização.

Dentre as respostas, a que mais recebeu marcações refere-se a *desejável do ponto de vista de atuação do Poder Executivo*. A interpretação possível confirma a importância de compreensão dos processos de atuação no âmbito da burocracia, com objetivo de buscar mais equidade na distribuição dos bens públicos e, conseqüentemente, na efetivação da norma jurídica.

Foi feita uma pergunta sobre a literatura utilizada, a resposta era composta de quatro alternativas, as quais assinalam os seguintes resultados:

Quadro 4. Sobre a literatura utilizada no curso Direito e Análise de Políticas Públicas

Opções de respostas	Respostas (%)	Quantidade
Boa, pois ampliou a perspectiva para entender o sentido da capacidade institucional e o debate acerca da análise da política pública	85,71%	6
Boa, mas, era preciso mais articulação com os textos jurídicos	14,29%	1
Fraca, sem uma leitura jurídica das políticas públicas	0,0%	0
Incompreensível	0,0%	0
Total	100%	7

Fonte: Elaboração dos autores, 2017.

Esse resultado é significativo, pois, ainda que somente com uma resposta (em números absolutos), demonstra a necessidade de mais articulação com textos jurídicos. Por que tal resultado é classificado como interessante? Porque, em termos de campo de estudos há, realmente, pouca bibliografia sobre políticas públicas e direito. Duas das referências utilizadas na disciplina vão demonstrar essa lacuna e explicá-la sob as seguintes perspectivas:

Essa relação simultânea de proximidade (prática) e distância (acadêmica) entre o direito e o campo das políticas públicas brasileiras seguramente tem muitas causas. Algumas delas estão, acredito, relacionadas a certos traços do ensino jurídico que temos, que embora venha se dedicado a formar magistrados, advogados, promotores, procuradores, defensores políticos, autoridades públicas

e políticos há quase dois séculos, não se propôs, especificamente, a formar profissionais do direito preparados para estruturar, operar e aprimorar políticas públicas e programas de ação governamental (COUTINHO, 2013, p. 3).

O texto do autor (COUTINHO, 2013), trabalhado na disciplina, assinala que não há na formação jurídica brasileira uma preocupação na compreensão sobre a gestão do Estado. A prática tem-se mostrado muito mais afeta a uma leitura dos procedimentos jurídicos na sua perspectiva formalista e, portanto, reforçando um argumento de isenção dos bacharéis que atuam nas diversas carreiras de Estado, sem que isso signifique qualquer inventividade e inovação conectada com a ideia de interesse público como resultado de acesso a bens e serviços de toda uma coletividade.

Na mesma linha de raciocínio, Maria Paula Dallari Bucci (1997) demonstra os seguintes aspectos, tendo em conta a teorização sobre Direito Administrativo e sua relação com as políticas públicas:

No início do século XX, poucos anos depois da aceitação, pelo Conselho de Estado francês, do serviço público como critério para definição da competência da jurisdição administrativa (1873), seguiu-se importante teorização sobre o papel do Estado, diante dessa nova forma de relacionamento entre o poder público e a sociedade. Leon Duguit deu grande atenção a esse problema – “Los Gobiernos no son más que los representantes de un poder social que manda: son los gerentes de los servicios públicos” –, ocupando-se do ordenamento jurídico dos serviços públicos para explicar e fundamentar teoricamente a crescente dependência da vida comum em relação aos serviços criados e mantidos pelo Estado (BUCCI, 1997, p. 91).

Sob alguma perspectiva, esses dois argumentos explicam a falta de referências acerca do tema e o desafio de que tanto o ensino jurídico como a pesquisa se voltem para a compreensão desta articulação.

Assim, os comentários dos respondentes da questão confirmam os argumentos que foram apontados acima: a ausência de um aprofundamento dos estudos no Brasil e a dificuldade de transpor o sentido *jurídico* da literatura sobre políticas públicas:

Quadro 5. Literatura do curso

Pessoas	Respostas
1	Achei a literatura bastante didática, mas o livro básico - HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora - não possui uma leitura fluída e os exemplos são muito distantes da realidade brasileira.
2	O livro utilizado é muito bom, mas eminentemente teórico e por ser de autores internacionais é difícil de visualizar toda aquela aplicação em nossos casos concretos.
3	A vasta literatura apresentada ao longo do curso foi o ponto mais forte da disciplina. Excelente revisão bibliográfica, apresentação dos textos clássicos, em geral estrangeiro, mas sem se descuidar dos autores nacionais.
4	Nula
5	Nula
6	Nula
7	Nula
8	Nula

Fonte: elaboração dos autores, 2017.

E, por fim, em suas percepções os alunos do curso, quando perguntados sobre novas abordagens e estudos que merecem ser aprofundados nessas temáticas, respondem com os seguintes argumentos:

Quadro 6 – Aprofundamento na temática

Pessoas	Respostas
1	Órgãos de controle e seu impacto no poder executivo.
2	Acredito que mais adiante possa ampliar modelos de avaliação e monitoramento.
3	Eu teria muito interesse em aprofundar o estudo sobre montagem da agenda e avaliação da implementação. Neste último caso, tenho percebido, na minha vida profissional, que a implementação é fundamental para que uma política possa alcançar seus objetivos. Por este motivo, avaliar nesta fase, poderá identificar erros, ainda possíveis de serem corrigidos.
4	Abordar casos práticos das nossas políticas públicas. Por exemplo, política de segurança, política habitacional, política de saúde. De repente, em cada capítulo do livro, selecionar uma política pública para analisar.

5	Acredito que seria interessante haver mais estudos de caso, inclusive com o convite de profissionais que atuam em políticas públicas para exporem a gênese, desenvolvimento e problemas enfrentados na sua implementação. O fato de a disciplina ser ministrada em Brasília certamente facilita o diálogo entre academia e profissionais que lidam com políticas públicas.
6	Nula
7	Nula
8	Nula

Fonte: elaboração dos autores, 2017.

As respostas assinalam que o desafio nesse campo é trazer elementos práticos para a formulação teórica, assinalando os problemas, questões e possibilidades de inovação que se colocam na dimensão prática deste conteúdo e que voltam para dimensão acadêmica com a perspectiva de construção do conhecimento, que dialoga com as experiências cotidianas e dá novo significado para o espaço da ciência numa perspectiva que enfrenta desigualdades, sejam elas no âmbito institucional ou no mundo fático, onde direito e políticas públicas se desenvolvem.

É uma proposta de interdisciplinaridade, que busca seguir os rumos de uma nova produção científica no ensino jurídico, que reconhece a complexidade das relações sociais, deixando de lado suas preferências lógico-formais, sem visão crítica da totalidade. O objetivo do direito passa a ser uma variável dependente e a relação jurídica, um fenômeno sócio-político (GUSTIN, 2014, p. 25).

Tomando por referências essas afirmações, a conclusão deste texto assinala algumas pesquisas recentes conduzidas por pesquisadores na temática do direito, cujo foco vem sendo a discussão das políticas públicas em sua articulação com aspectos da gestão e do resultado, no Brasil.

Um desafio para o ensino do Direito, cuja proposta é a transformação de percursos metodológicos tradicionais e a proposição de uma abordagem baseada em novas técnicas de pesquisa, trabalhando não com um direito juridicamente compreendido, mas “areado” pela Ciência Política, Gestão Pública, Sociologia e Antropologia. Necessariamente, o diálogo entre Direito e Análise de Políticas Públicas demanda mé-

todos e técnicas que vão além da dogmática jurídica (OLIVEIRA, 2004, p. 3).

Antecipando conclusões, a experiência empírica dessa disciplina, com a presença de alunos-gestores juntamente com alunos-pesquisadores, demonstrou um enriquecimento na análise de Políticas Públicas pelo Direito e uma transcompreensão do Direito a partir dos estudos políticos.

Diversas foram as manifestações ou quase depoimentos de releituras dos processos decisórios, incrementais ou inovadores, acerca de episódios recentes da política contemporânea brasileira, em que a interdependência entre atores, instituições e contextos, disputas de interesse, compartilhamento de poder e formação de redes e arranjos de múltiplos níveis frequentaram as aulas dessa disciplina,

Partindo-se da leitura de que a Ciência do Direito se propõe a equacionar problemas complexos, contextualizados, voltada a desvendar possibilidades emancipatórias de grupos sociais e indivíduos (SANTOS, 2002), não se restringindo a uma “regulação social”, a ideia de um processo de políticas públicas (*policy-making process*), que se move por uma resolução aplicada de problemas, coaduna e aprimora as capacidades institucionais.

Diogo Coutinho (2010) aponta a tradução errônea por alguns juristas de políticas públicas como uma sucessão de atos administrativos, e não como um processo dinâmico e articulado, uma visão que impõe limites severos à compreensão das políticas públicas e, portanto, dos seus subsistemas. Essa visão míope não enxerga os diferentes papéis, interações, desempenhados pelos atores, instituições e ideias relacionados a um contexto político.

4 Conclusões: ensino e pesquisa para redesenhar abordagem em torno do tema

A questão central deste texto era discutir quais as relações entre as análises de políticas públicas e o Direito. A aproximação destes campos de estudo pode contribuir para melhorar o desenvolvimento das capacidades institucionais no *policy making process*? Do ponto de vista metodológico, quais as lições

a serem apreendidas desta experiência? O que há de novidade na pesquisa desenvolvida com esse foco? Sob essa perspectiva, parte-se de um ponto de vista de ausência de articulação e diálogo interinstitucional entre ação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e que essa ausência traz impactos no oferecimento de serviços públicos e seus desdobramentos na concretização das normativas que se referem ao fim máximo do Estado contemporâneo: ou seja, a efetivação do interesse público.

A descrição da forma como a disciplina foi organizada, bem como, a percepção dos (as) alunos (as) assinalam algumas respostas prévias às questões levantadas, a saber:

- a. A aproximação destes campos (Direito e Análise de Política Pública) pode contribuir para melhorar o desenvolvimento das capacidades institucionais no *policy making process*? A resposta é sim, pois uma visão que tome como referência a perspectiva institucionalista que envolve os procedimentos jurídicos, permite compreender os desafios do contexto jurídico-político, para além da simples aplicação normativa.
- b. Qual a novidade da pesquisa com esse foco? A novidade consiste em fazer uma leitura da efetivação (e não se trata de efetividade) da norma pelos elementos do contexto em que essa se encontra. Trata-se de compreender que forças políticas e jurídicas atuam na sua dimensão da ação. Não somente como uma prescrição, mas, como peças de um intrincado xadrez em que a “escolha” pode ser definidora da realização ou não da normativa que norteia a construção das políticas públicas.
- c. Como uma experiência de ensino pode contribuir para a pesquisa nessa questão? Para essa resposta escolheu-se reportar a experiência desenvolvida em dois cursos de Pós-graduação da Faculdade de Direito, da Universidade de Brasília (PPGT/FD/UnB) para desmontar a montagem de um programa de estudos e, ao mesmo tempo, destacar a percepção dos estudantes, que atuam em face ao poder público, diante da temática.

Os resultados desta percepção demonstram, entre outros aspectos, a importância da abordagem, bem

como a necessidade de aprofundar pesquisas no campo das políticas públicas, tendo como ponto de partida marcos normativos. Observa-se que não se trata de uma novidade em sentido estrito, mas, de aprofundar a discussão sobre o uso de metodologias com ancoragem no campo das políticas públicas, na abordagem dos temas relacionados à implementação e efetivação de direitos públicos (da ordem das garantias fundamentais) no Brasil.

Para finalizar, ilustra de maneira concreta as respostas apontadas acima três recentes trabalhos que foram orientados, nos últimos dois anos, nos quais procurou-se identificar como, do ponto de vista da gestão, o interesse público vem sendo articulado, destacando as contribuições para o estudo de Direito e Análise de Políticas Públicas.

Primeiramente, cita-se do trabalho “*A Nova Lei dos Portos e os Modelos de Concessões e de Agências Reguladoras: mecanismos para a garantia do interesse público*” (FREZZA, 2016), cujo objetivo era discutir se a legislação sobre exploração de portos, em vigor a partir de 2013 no Brasil, estabelecia mecanismos para a efetivação do interesse público e se colocava como um facilitador para prestação do serviço portuário, que é pela Constituição brasileira, um serviço público. Os resultados da pesquisa assinalaram que a legislação estudada está em harmonia com as regras de exploração dos modelos de concessões e de agências reguladoras, embora o setor portuário possua características bem particulares.

Identificou-se que o novo marco legal se constitui como alternativa viável para a harmonização do conflito existente entre as perspectivas do público e do privado na exploração dos portos brasileiros, apesar dos desafios a serem enfrentados para o seu aperfeiçoamento. A pesquisa foi de caráter qualitativo, o método de abordagem foi o indutivo e a técnica para obtenção de dados foi a pesquisa bibliográfica, com base em documentação indireta. Foram consultados documentos e bancos de dados oficiais, bem como foram realizadas entrevistas semiestruturadas a atores chave do setor portuário, por meio de amostragem intencional (FREZZA, 2016).

Outro trabalho, elaborado na mesma linha do anterior, refere-se à compreensão de como no plano institucional o direito à informação é implementado, a partir vigência da Lei de Acesso à Informação, a Lei nº 12.527, de 2011. Esse trabalho teve por objetivo identificar como os órgãos da Administração Pública Federal, no Brasil, implementam a normativa estabelecida na lei e no Decreto nº 7.724, de 2012. A dissertação procurou identificar se as ações governamentais criadas a partir da Lei têm concretizado o Direito de acesso à informação no País (CINTRA, 2016). Sob essa perspectiva, o trabalho valeu-se dos seguintes dados:

- // Coleta junto aos 38 (trinta e oito) órgãos do Poder Executivo Federal (Ministérios e Órgãos com *status* de ministérios), utilizando critérios e parâmetros estabelecidos pelos diplomas legais para o acesso à informação;
- // Coleta feita a partir dos Relatórios e Sistematizações formuladas pela Controladoria Geral da União (órgão responsável pela fiscalização do cumprimento da LAI); e
- // Coleta feita a partir dos dados de monitoramento feita pela Organização não Governamental Artigo 19⁹ (sob a ótica da transparência ativa e passiva).

A pesquisa se organizou, também, pelos dados obtidos por meio das entrevistas que foram feitas com gestores responsáveis pelo monitoramento das ações propostas pela lei e por seu decreto, bem como com atores envolvidos na elaboração da lei e do decreto.

Do ponto de vista teórico, a ideia de formação de agenda e janela de oportunidades, presentes em Kingdon (1984) foi utilizada para demonstrar como o tema acesso à informação entrou na agenda governamental, no último período (2011) e proporcionou a normatização de uma garantia constitucional no art. 5º, inciso XXXIII.

A pesquisa teve como aspecto inovador, do ponto de

9 Conforme informações colhidas em seu sítio eletrônico (<http://artigo19.org/a-organizacao/>) a “**ARTIGO 19** é uma organização não-governamental de direitos humanos nascida em 1987, em Londres, com a missão de defender e promover o direito à liberdade de expressão e de acesso à informação em todo o mundo. Seu nome tem origem no 19º artigo da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU”.

vista metodológico, a utilização dos marcos legais, que trazem prescrições para implementação da matéria. Nesse caso, a pesquisa usou o recurso do pedido de acesso à informação para verificar como cada órgão cumpria aspectos da normatização relativa à implementação. A pesquisa usou também a observação de sites e plataformas em que o governo federal divulga dados da sua ação.

A conclusão demonstra três aspectos que se relacionam com os elementos institucionais do tema, a saber: a) articulação interna (entre os diversos Ministérios e órgãos governamentais envolvidos na política); b) compreensão, por parte dos órgãos, de responsabilidade pela política pública de acesso à informação; c) necessidade de tradução da informação.

Essas são conclusões que uma leitura somente jurídica das normativas não permitiria aferir. Muito, provavelmente, um estudo baseado somente em normas levaria a responsabilização do gestor, mas, compreender o que se passa no âmbito institucional, quais gargalos e quais correções de rota são necessárias, não somente na lei e decreto, mas principalmente na execução da política, parece ser o terreno a ser explorado, possível somente se houver por parte dos juristas a apropriação de um conteúdo que diga respeito a farta literatura, nacional e internacional, sobre a análise de políticas públicas.

E, por fim, o último trabalho a ser citado refere-se à implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012) no âmbito dos municípios (MORAES, 2017).¹⁰ A questão central deste trabalho é indagar se o Município possui gestão estratégica aderente aos princípios, diretrizes e objetivos da Lei de Mobilidade Urbana capaz de impulsionar tal política pública. Para responder a pergunta, o autor vai utilizar o método de análise multicritério para identificar que aspectos são relevantes, a partir da atuação do gestor municipal, para a implementação dos requerimentos legais. Trata-se de um estudo de caso na cidade de Palmas (Tocantins). O resultado

10 Não se trata de um trabalho feito por um aluno de Direito, mas, as referências que toma partem da lei e ele pensa como os decisores municipais organizam sua ação tendo como parâmetros os requerimentos legais.

do trabalho demonstra como a efetivação do direito fundamental ao transporte (art. 6º. da CF) merece ser compreendido como um exercício que identifique, de forma a mensurá-las, as decisões tomadas em torno da gestão de políticas que, no caso do estudo em tela, referiu-se à Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Para concluir a discussão apresentada, destaca-se a ideia de como o uso de metodologias da análise de políticas públicas e a junção destes campos proporciona a possibilidade de diminuir as desigualdades que permeiam o acesso a direitos e sua efetivação. Nesse caso, a melhoria na formação jurídica, fornecendo novas literaturas, novas metodologias de análises, novas concepções sobre a aplicação do direito, pode ser um diferencial em sociedades tão desiguais como a brasileira e outras que assim se assemelham.

Salas de aulas que se apresentam mais como laboratórios de verificação e compreensão da política, como revisitação bibliográfica e aplicação empírica dos fenômenos estudados, vivenciam esse processo de interação entre o Direito e a análise de políticas públicas.

////////////////////////////////////

5 Referências

- AZEVEDO, Sérgio de; ANASTASIA, Fátima (2002). *Governança, "accountability" e responsividade*. Revista de Economia Política, vol. 22, nº 1, jan./mar. 79-97.
- BUCCI, Maria Paula Dallari (1997). *Políticas públicas e direito administrativo*. Revista de Informação Legislativa, ano 34, nº 133, jan./mar. 89-98.
- BUCCI (2002). *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva.
- CALMON, Paulo; COSTA, Arthur Trindade Maranhão (2013). *Redes e Governança das Políticas Públicas*. RP3. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, nº 1, jul. 1-29.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt (2004). *O processo de agenda-setting na reforma da administração pública*. Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - PPGCSO da Universidade Federal de São Carlos - UFSCar. Disponível em: http://www.bdt.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado/tde_arquivos/6/TDE-2006-06-21T14:28:51Z-1058/Publico/TeseACNC.pdf
- CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães; DU PIN CALMON, Paulo Carlos (2015). *Advocacy coalition framework: um balanço das pesquisas nacionais*. Administração Pública e Gestão Social, vol. 7, nº 2, abr./jun. 91-99.
- CINTRA, Maria Eduarda Ribeiro (2016). *Lei de Acesso à Informação no Brasil: sua implementação e seus desafios*. Dissertação de Mestrado apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília - UnB. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/22544/1/2016_MariaEduardaRibeiro-Cintra_Parcial.pdf
- COUTINHO, Diogo Rosenthal (2010). *Linking Promises to Policies: Law and development in an unequal Brazil*. The Law and Development Review, vol. 3, nº 2, 3-40.
- COUTINHO, Diogo Rosenthal (2013). *O direito nas políticas públicas*. In: MARQUES, Eduardo; FARRIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: UNESP.
- COUTINHO, Diogo Rosenthal et al (2014). *O direito nas políticas públicas urbanas e habitacionais: o uso de instrumentos urbanísticos no município de Santo André, São Paulo*. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, vol. 19, nº 64, jan./jun. 58-77.

- DE PAULA, Ana Paula Paes (2005). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- FARRANHA, Ana Cláudia (2002). *Política e Direito: irmãos siameses vivendo separados?* In: Depoimentos. Revista do Curso de Direito das Faculdades de Vitória – FDV, vol. 3, nº 5, jul./dez. 55-66.
- FREZZA, Conrado da Silveira (2016). *A nova Lei dos Portos e os modelos de concessões e de agências reguladoras: mecanismos para a garantia do interesse público*. Dissertação de mestrado apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Transportes - PPGT/UnB. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20033/1/2016_ConradoSilveiraFrezza.pdf
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C (2014). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA.
- GONÇALVES, Alcindo (2005). *O conceito de governança*. In: Anais do XIV Encontro do Congresso de Pós-Graduação em Direito – CONPEDI (Fortaleza).
- GOTTEMS, Leila Bernarda Donato et al (2013). *O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites*. Saúde e Sociedade, vol. 22, nº 2, 511-520.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa.; DIAS, Maria Teresa Fonseca (2014). *(Re)pensando a pesquisa jurídica*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony (2013). *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Tradução de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier.
- KINGDON, John W.; THURBER, James A (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little Brown.
- KOERNER, Andrei; INATOMI, Celly Cook; BARATTO, Márcia (2011). *Sobre o Judiciário e a judicialização*. In: MOTTA, Luís Eduardo Pereira da; MOTA, Maurício (eds.). *Teorias críticas da judicialização*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- LEJANO, R. P. (2006). *Frameworks for policy analysis: merging text and context*. Routledge.
- MORAES, Leonardo Nogueira de (2017). *Proposta de ferramenta de análise multicritério de apoio à gestão municipal da mobilidade urbana*. Dissertação de mestrado apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Transportes - PPGT/UnB. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/24216/1/2017_LeonardoNogueiraMoraes.pdf
- OLLAIK, Leila G.; MEDEIROS, Janann J (2011). *Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Revista de Administração Pública, vol. 45, nº 6, nov./dez. 1943-1967.
- OLIVEIRA, Luciano (2004). *Não Fale do Código de Hamurabi! A Pesquisa sociojurídica na pós-graduação em Direito*. In: Sua Excelência, o comissário e outros ensaios de sociologia jurídica. Rio de Janeiro: Letrlegal.
- PETERS, Guy.; PIERRE, Jon (2010). *Administração pública: coletânea*. São Paulo e Brasília: ENAP.
- PIRES, Roberto Rocha C. (org.) (2011). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf
- SALM, José Francisco H. (2006). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora da UnB.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2002). *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. São Paulo: Cortez.
- SILVA, Fabio Costa Sá e. (2010) *Desenho, contexto e qualidade deliberativa em conferências nacionais: uma análise dos debates e proposições sobre o sistema penitenciário na I Conferência Nacional de Segurança Pública – I CONSEG*. In: Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conseg.pdf>
- SOUZA, Celina et al. (2006) *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, vol. 8, nº 16, 20-45.
- SOUZA, Celina (2003). *Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, nº 51, fev. 2003, p. 15-20.
- WU, Xun et al. (2014) *Guia de políticas públicas: gerenciando processos*. Tradução de Ricardo Avelar de Souza. Brasília: ENAP.
- Data de submissão/*Submission date*: 24.09.2017.
Data de aceitação para publicação/*Acceptance date*: 06.07.2018.