

# **Seguimiento de la Sociedad Civil a la Implementación del Plan de Acción de Québec**



**Resultados Brasil/ 2003**



**Desarrollado por Movimento Voto Consciente  
São Paulo/ Brasil  
Febrero de 2004**

# **Seguimiento de la sociedad civil a la implementación del Plan de Acción de Québec INFORME BRASIL**

## **Coordina**



## **Apoyan**

Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI)

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral de la Organización de Estados Americanos (CIDI/OEA)

Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID)

Red Interamericana para la Democracia (RID)

Compañero de las Américas (POA)

Corporación Andina de Fomento (CAF)

Las opiniones expresadas en este documento no son necesariamente las opiniones de las organizaciones que apoyan el proyecto, de sus órganos, de sus funcionarios o de los Estados miembros que las conforman

## **Proyecto Participación Ciudadana para las Cumbres de las Américas**

Corporación Participa – María Luisa Santander 0321 – Providencia

Fono (562) 274.7413 – Fax (562) 274.7356 – E-mail [info@sociedadcivil.org](mailto:info@sociedadcivil.org)

[www.sociedadcivil.org](http://www.sociedadcivil.org)

## **Tema: Acesso à informação**

O livre acesso à informação é um dos direitos básicos da humanidade. Previsto no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, o acesso à informação é também garantido pela Constituição brasileira. Mas até que ponto ele é real no Brasil? O abismo existente entre grande parte da “Constituição Cidadã” e a aplicação de fato da legislação prejudica o acesso à informação?

Aos cidadãos devem ser dadas oportunidades para escolher entre diferentes fontes de informação, tanto do Estado quanto do mercado: jornais, rádio, televisão, Internet etc. Por um lado, o governo desinforma através da propaganda, que muitas vezes maqueia políticas ineficazes e/ou impopulares. Por outro, a imprensa procura informar de maneira mais detalhada as políticas governamentais. Mas isso muitas vezes resulta, devido ao jargão técnico “inevitável”, em reportagens ininteligíveis para o leitor médio.

O objetivo deste relatório é analisar a legislação brasileira sobre o tema (a), verificando através de que meios a população tem acesso a informações sobre temas públicos (b), levando em conta alguns fatores que podem restringir esse acesso (c) e, finalmente, analisando como a Internet pode beneficiar o acesso à informação pública no Brasil (d).

Para isso, com base no questionário da ONG Participa (Chile), o Movimento Voto Consciente conversou com os seguintes especialistas: Sérgio Gomes (presidente da ONG Oboré), Bernardo Ajzenberg (jornalista, escritor e ombudsman da “Folha de S. Paulo”), Jorge Cláudio Ribeiro (jornalista, autor de diversos livros e professor universitário), Hamilton de Souza (jornalista e professor da PUC-SP) e Adriana Carranca (repórter de “O Estado de S. Paulo”).

### **(I) Legislação brasileira sobre acesso à informação**

No Brasil, o direito à informação está consagrado na Constituição Federal, por meio dos incisos XIV e XXXIII do artigo 5º, quais sejam:

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Podemos ainda lembrar outros incisos do artigo 5º que se referem à liberdade de informar, tais como os que garantem expressamente as liberdades públicas de manifestação de pensamento (IV), de consciência e crença (VI) e de crença religiosa ou convicção filosófica (VIII). Além disso, o Código de Defesa do Consumidor assegura a este o direito de ser informado.

Assim, a Constituição Federal acolheu tanto a liberdade pública de informar quanto o direito ao acesso à informação. Este último é colocado expressamente como um direito coletivo, pois é assegurado a todos. É importante chamar atenção também que o princípio da publicidade dos atos administrativos tem expressa previsão constitucional - isto deveria nortear, portanto, toda a organização da administração pública. Referimo-nos ao seguinte trecho: “Art. 37. A administração

pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade.”

Também a Constituição Federal criou o instrumental necessário para os cidadãos fazerem valer o seu direito de acesso à informação, mediante a previsão do direito de petição e do direito a obter certidões de repartições públicas, independentemente do pagamento de quaisquer taxas. Assim diz o inciso XXXIV do artigo 5º: “São a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direito ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de interesse pessoal.”

Podem, ainda, ser considerados instrumentos para a garantia do direito ao acesso à informação - e do direito à informação em geral - a ação civil pública (Lei 7.347/85), a ação popular (Lei 4.717/65) e o mandado de segurança (Lei 1.533/51), que disciplinam as ações coletivas e individuais destinadas à superação de situações de ilegalidade provocadas por autoridades públicas.

Em relação à legislação infraconstitucional, pode-se ressaltar a Lei 9.505/97, que regula o direito de acesso à informação constante de registro ou banco de dados de caráter público e o procedimento do *habeas data*, consistente na ação judicial cabível: “I - para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constante de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público; II - para retificação de dados, quando não se puder fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo; III - para a anotação nos assentamentos do interessado, da contestação ou explicação sobre dado verdadeiro mas justificável e que esteja sob pendência judicial ou amigável”.

A Lei 9.501/85 dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos ou esclarecimento de situações, no que concerne a prazos para atendimento, da seguinte forma: “Art. 1º. As certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações, requerida aos órgãos da Administração centralizada ou autárquica, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às fundações públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deverão ser expedidas no prazo improrrogável de quinze dias, contando do registro do pedido no órgão expedidor.

Existe também a Lei 8.159/91, que estabelece as diretrizes da política nacional de arquivos públicos e privados, assegurando a todos o direito de acesso pleno a quaisquer documentos públicos. São considerados públicos “conjuntos de documentos produzidos e recebidos, no exercício de suas atividades, por órgãos públicos de âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal em decorrência de suas funções administrativas, legislativas e judiciárias” (art. 7º, caput). A estes documentos assegura-se o direito de acesso pleno (art. 22), com exceção daqueles de caráter sigiloso, “cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado” ou exponha indevidamente a intimidade, a vida privada ou a imagem das pessoas (art. 23). A mesma lei atribui à legislação estadual e municipal a gestão do acesso aos respectivos documentos, mas com a obrigação de atenderem aos dispositivos constitucionais e às normas gerais de acesso nela previstas (art. 21).

Esta é, basicamente, a legislação sobre acesso à informação em vigor no Brasil. Como se nota, é vasta. Nas próximas seções deste relatório, buscamos dar livre voz aos entrevistados, especialistas em comunicação. A eles demos oportunidades de expor o que pensam ser os principais problemas e questões que envolvem o acesso à informação no Brasil neste início de século.

## **(II) Acesso à informação e governos**

Detalhes de leis e políticas públicas que afetam a vida dos cidadãos nas mais diferentes esferas interessam à imprensa? A quem cabe o papel de informar? Se a notícia política é uma mercadoria, os jornalistas são os fabricantes e comerciantes desse produto tão relevante para a democracia. Para Bernardo Ajzenberg, o público brasileiro ainda não tem acesso adequado às informações públicas. “Não tenho a menor dúvida de que o Brasil é um país muito atrasado nesse sentido da publicidade e acesso à informação. Apesar de ter uma legislação que de certa forma garante o acesso à informação, é o Estado brasileiro não anda em mesmo compasso que a legislação. Isso acontece em vários outros setores”, afirma o ombudsman da Folha de S. Paulo, o principal jornal do país. “Não há uma estrutura formal, uma tradição e precedentes muito sólidos em relação à transparência, à gestão pública. Eu sei de colegas que passam muito sacrifício para obter não só informações básicas, mas coerentes também.”

Como não existe essa tradição no Brasil, os órgãos públicos podem fornecer dados que não necessariamente coerentes com dados de outros órgãos públicos sobre assuntos similares ou até mesmo sobre o mesmo assunto. E o jornalista se encontra numa situação em que ele se vê obrigado a revelar para seus leitores contradições de números ou a fazer uma investigação particular específica para saber qual número é correto ou o que estaria por trás de uma eventual manipulação de um dado. Para Ajzenberg, “o acesso de fato à informação pública no Brasil é uma conquista que os jornalistas não obtiveram e que obviamente traz prejuízo para o seu trabalho e para o leitor como cidadão. Nesse sentido, eu acho que o que se tem de acesso à informação hoje em dia é raríssimo e depende dos governos, que querem divulgar na medida de seus interesses, ou seja, quando interessa, na medida e na forma que interessa. Isso com algumas exceções louváveis...”.

Porém, Sérgio Gomes aponta que essa deficiência de acesso pode ser causada por uma razão de mercado: os jornais/jornalistas não sentem que seus leitores se interessam pela informação política. “Essa mercadoria não interessa? A informação sobre o que está acontecendo na Câmara Municipal ou o que está acontecendo com as pessoas depois que elas passaram pelo Poder Judiciário, isto não tem interesse? Por que é que a grande Imprensa não trata destes temas desse jeito?”, indaga. “Quem tem mandato tem o direito de prestar contas dos seus atos. Se eu dissesse que tinha o ‘dever’ eu estaria sendo óbvio, estou dizendo que tem o ‘direito’ e ele não está conseguindo exercer esse direito. Sou um político e construo dez pontes: isso não é notícia do ponto-de-vista jornalístico. Nós sabemos muito bem, não é nada mais do que obrigação construir pontes. Eu então construo dez pontes, não cometo nenhum deslize, não roubei dinheiro, não há superfaturamento, nem nada. Isso tudo é do ponto-de-vista jornalístico um não-fato”.

Gomes continua: “Aí uma dessas pontes cai – isto é um fato. Portanto, se a gente trabalha com a idéia de que jornalismo lida com problemas, guerras, tufões, tempestades, enchentes, assassinatos, tráfico etc. o jornalismo basicamente vai atrás do que é problema. Se estou no exercício do mandato, do governo da minha cidade, do meu estado, do meu país, o que ocorre? É que a grande Imprensa dará atenção basicamente ao que é negativo, escandaloso, contraditório... E as realizações, aquilo que o eleitor está fazendo com o recurso público, como é que o dono do dinheiro, que é o povo, fica sabendo se esse dinheiro está ou não sendo aplicado nas coisas que foram ditas durante a campanha eleitoral? Há, portanto, a necessidade e o direito de quem tem mandato de poder prestar contas do seu mandato e isso se faz através de uma coisa chamada publicidade, já que isto não entra na pauta ou na agenda do veículo que não é governamental”.

Portanto, as instituições políticas têm o dever de prestar contas ao cidadão. “Esse direito e esse dever são coisas complementares. Tanto do ponto-de-vista de quem está aqui precisando da informação de como o recurso público está sendo aplicado quanto de quem aplica o recurso público

prestar contas de como está fazendo. E isso não acontece”, afirma Gomes. Como mudar essa situação? “São necessários sistemas de acompanhamento específico, radares, observatórios específicos. Depois também tem que se trabalhar para ter meios de comunicação que sejam abrangentes, como é o caso da instituição que está aplicando essa pesquisa no Brasil. Nesse sentido, o Movimento Voto Consciente é absolutamente indispensável.”

### **(a) os órgãos governamentais de comunicação**

De acordo com Hamilton de Souza, o acesso à informação pública varia de acordo com o governo que está no poder. Não é uma questão, portanto, exatamente institucional. “Existem governos que são mais abertos à comunicação, outros são mais fechados. Alguns setores são mais abertos, outros não. Não há homogeneidade. Creio que os vários governos deveriam trabalhar com total transparência dos seus orçamentos, das despesas que são efetivadas, dos recursos, para onde são destinados, aquilo que é pago etc. Tudo isso tem que ser aberto porque o governo é coisa pública, é coisa do povo. Não faz sentido governo com porta fechada. Governo tem que atuar com porta aberta”, acredita Souza. Mas como atingir a transparência? “Uma maneira é o próprio governo informar. Normalmente não é uma informação muito boa na medida que ela pode vir vindo com um aspecto de propaganda de determinadas ações positivas, o ideal é que os governos criem mecanismos de abertura, de transparência total de suas ações, seja através da Internet, seja através de órgãos fiscalizadores. O ideal é que existam grupos da sociedade acompanhando o andamento dos vários governos e dos legislativos também”.

No caso do governo federal, a Radiobrás ([www.radiobras.gov.br](http://www.radiobras.gov.br)) é a principal entidade de divulgação das informações públicas. Tem ramificações na televisão, rádio e Internet. Segundo Bernardo Ajzenberg, “agora a Radiobrás está passando por uma reforma grande. Pelo que eu pude entender, o objetivo da organização é tornar mais palatáveis, compreensíveis, as informações de interesse público. Embora exista há décadas, a Radiobrás sempre teve uma linguagem oficialista, hermética. Deveria ter uma linguagem supostamente mais popular. Não quero dizer com isso que eu seja favorável a que as informações provenham do setor público, mas essa é uma lacuna real que existe na cidadania brasileira.”

Lacuna existente tanto pela falta de qualidade das informações governamentais quanto pela falta de cobertura de alguns eventos públicos por parte da grande Imprensa. “A mídia privada é uma mídia de mercado e o mercado no Brasil não dá conta ao direito à informação, por enquanto. O governo não deve se eximir disso. É claro que a mídia privada tem que estar vigilante, em nome do cidadão, em relação àquilo que a mídia vinculada ao governo faz”, afirma Ajzenberg. “Mas pregar a simples eliminação da mídia de governo eu considero inadequado. Uma mídia vinculada ao governo numa democracia, que é o que nós felizmente vivemos hoje, que você pode questionar, concorrer, adquirir material dela, é uma combinação plausível para um país em desenvolvimento e cheio de miséria como o Brasil”.

### **(b) acesso à informação sobre temas públicos através da mídia**

Mas em que medida temas como: execução do orçamento, licitações federais, privatizações/acordos com órgãos multilaterais de crédito, salário e patrimônio de funcionários públicos, votação de matérias importantes do Legislativo federal e pobreza/fome são publicizados? Para Jorge Cláudio Ribeiro, “as informações referentes ao governo são mais divulgadas através da grande mídia do que através da mídia do próprio governo, que é muito burocrática”.

No que se refere à execução do orçamento, é unanimidade entre os entrevistados que a população brasileira não tem amplo acesso a esse tipo de informação - não obstante inovações institucionais em alguns municípios como o Orçamento Participativo. Na opinião de Adriana Carranca, o sistema de acompanhamento do orçamento federal não é utilizado pelo cidadão comum. “Duvido que qualquer cidadão saiba onde encontrar isso. A menos que participe de alguma organização da sociedade civil que tenha acesso às discussões sobre essas informações. Mas o cidadão comum, mesmo de classe média, dificilmente vai procurar isso”. Para Hamilton de Souza, existem, hoje, condições de acompanhamento do orçamento. “Mas uma boa parte da população, mesmo que queira, não tem acesso. Porque o acesso é pela Internet. A Internet é acessada hoje por menos de 10% da população. Logo, 90% da população brasileira não tem mecanismos de acompanhar os orçamentos da prefeitura, do governo federal, do governo estadual. O governo federal tem um banco de dados atualizados sobre as despesas que ele efetiva. Mas seria necessário um trabalho de educação da população sobre como acessar e de como fazer a leitura dos dados orçamentários”.

As licitações federais também não são amplamente publicizadas para a população brasileira, muito embora os entrevistados concordem com a relativa transparência delas. “Existem inclusive alguns *sites* na Internet sobre licitações, então acho que é um assunto mais divulgado”, afirma Jorge Cláudio Ribeiro. Hamilton de Souza concorda que o governo “segue um ritual de publicar as licitações, porém a maior parte da população não sabe do que se trata ou não acompanha”.

Sobre as privatizações, novamente o diagnóstico é negativo. “Foram feitos grandes negócios, envolvendo muito dinheiro público, que não foram bem explicados. Havia pressões políticas”, diz Jorge Cláudio Ribeiro. “Seguramente as privatizações resultariam em desemprego, porque empresa pública não demite ninguém. Então foi um assunto muito mal explicado”. No que se refere a acordos com órgãos multilaterais de crédito, Hamilton de Souza comenta: “É um assunto em torno do qual existem muitos segredos. Algumas cláusulas de alguns desses acordos internacionais são segredos de estado, e a população não fica sabendo. Alguns contratos com o FMI, com o Banco Mundial, só são conhecidos depois de anos”.

Adriana Carranca, ao comentar o acesso à informação sobre salários e patrimônios de funcionários públicos, afirma que ele ainda é muito incipiente. Hamilton de Souza concorda: “Também é outra coisa pouco conhecida. No funcionalismo público, boa parte dos contratos são de dedicação exclusiva. A única fonte de renda que essas pessoas têm é o salário que elas ganham. Então, é fácil saber se a pessoa tem um padrão de vida e um patrimônio compatível com seu salário. Mas não há acompanhamento, e também há muitos segredos de estado nessas questões”. Continua: “As folhas de pagamento da maior parte das empresas públicas, dos órgãos públicos, não são conhecidos, e deveriam ser. Temos que saber quanto é que nos estamos pagando para o dentista da Câmara dos Deputados. Esses números deveriam ser números públicos. A folha de pagamento tem que ser pública. Não existe motivo para ser algo fechado, ou segredo de estado”.

Nesse sentido, é oportuno ressaltar a existência do *site* [www.controlepublico.com.br](http://www.controlepublico.com.br), coordenado pelo jornalista Fernando Rodrigues. Este site contém os dados eleitorais (número de votos), pessoais (nome completo, foto, data de nascimento, profissão, grau de escolaridade etc.) e declarações de bens dos mais importantes políticos brasileiros. Estão incluídos políticos que disputaram as eleições de 1998 (todos os níveis) e as de 2000 (nas 26 capitais de Estado). Também estão presentes os dados dos candidatos a presidente e vice-presidente em 2002. O resultado é um quadro representativo dos políticos mais importantes do Brasil, com um total de 6.730 registros. Entre esses, há 2.773 registros incompletos por causa de decisões da Justiça Eleitoral de alguns Estados que negaram o acesso a parte das informações (declarações de bens).

No que se refere à votação de matérias importantes do Legislativo federal, o diagnóstico é positivo. Para Hamilton de Souza, “os grandes meios de comunicação têm repórteres que acompanham regularmente o Congresso brasileiro há um bom tempo. Existem agora a TV Senado e a TV Câmara também. Mas acho que às vezes poderia haver uma cobertura mais intensa de algumas questões, dos debates em torno de políticas públicas que afetam toda a população. Alguns debates são interessantes, outros são apenas demagógicos. Enfim, acho que a cobertura é boa, mas poderia melhor no sentido de selecionar aquilo que contribui para o esclarecimento da população. O critério deveria ser o seguinte: esse assunto é um assunto que interessa amplamente pro povo brasileiro? O debate em torno desse assunto contribui para esclarecer? Então deverá ser contemplado pelos jornalistas. É o critério do interesse social”.

Critério este que não é utilizado pelos órgãos públicos no que se refere às informações sobre pobreza e fome no Brasil, segundo Adriana Carranca. “Até temos acesso às informações, mas em muitos casos são incompatíveis. São dados dispersos. Não é integrado. É impossível ter uma visão geral dos problemas”.

### **(III) Restrições ao acesso à informação**

Um dos entrevistados frisou que é complicado falar em “acesso à informação” no Brasil se considerarmos que a tiragem dos jornais diários brasileiros chega a 8 milhões de exemplares com uma população de aproximadamente 170 milhões. Ou seja: menos de 5% da população brasileira acompanha os jornais. É muito pouco. É a elite quem lê.

Existiriam, assim, dois mecanismos interligados que dificultam o acesso da população à informação: a (falta de) educação e o jargão técnico do jornalismo, acoplado à eventual manipulação de dados pelo governo através da propaganda política.

O primeiro aspecto, para Sérgio Gomes, é notado especialmente no que se refere à elaboração e aprovação de leis. “Se você perguntar para a maior parte das pessoas, mesmo os estudantes de Direito, como é que se elabora uma lei, como é que uma lei vigora pra funcionar aqui em São Paulo, a maioria não sabe. Como elabora um projeto de lei, de quantas assinaturas precisam, qual é a primeira comissão no legislativo pela qual o projeto passa, depois as comissões que vão discutir o mérito, até ir a plenário, a votação se dá em dois turnos, depois vai à sanção do Executivo que pode vetar ou não – se veta, veta completamente ou parcialmente”, afirma Gomes. “Depois, é necessário saber como a lei entra em vigor, se essa lei envolve algum tipo de gasto do poder público, como é que se prepara isso no orçamento pra que ela possa efetivamente entrar em funcionamento... Eu acho que a maioria das pessoas não tem a menor idéia sobre como as leis se formam e se constituem”.

Se um dos papéis dos jornais é educar a população nesse sentido, Hamilton de Souza diz que esse papel não é preenchido. “Nosso sistema de comunicação não é totalmente acessível. Uma grande parcela da população não consegue adquirir jornais e revistas por falta de poder aquisitivo. Existe um número muito grande de analfabetos no Brasil: são 20 milhões de pessoas que nunca estiveram numa escola. Além disso, há muitos analfabetos funcionais, ou seja, pessoas que não entendem um texto jornalístico, mesmo que simples. Então, o acesso à informação não é garantido”, diz Souza. “Em parte porque falta escolaridade, falta acesso à escola. Falta uma campanha bastante forte de eliminação do analfabetismo, que ainda é grande no Brasil em números absolutos.”

Além disso, Jorge Cláudio Ribeiro aponta que uma das principais dificuldade que não permitem que o cidadão comum acompanhe os gastos do orçamento federal é o fato de que os jornais não



traduzem as informações que obtêm como deveriam. “O debate no interior das casas legislativas, inclusive sobre o orçamento, é transparente. Mas é um pouco difícil para o leitor comum. Ele precisa correr atrás, saber traduzir isso, saber decodificar, saber digerir isso. Talvez as informações até cheguem para o leitor, mas de um jeito que ele não entende. Um jargão técnico impenetrável. Deveria ser o papel da grande mídia, e também das associações profissionais e de bairro, fazer essa tradução.”

Adriana Carranca fornece um exemplo específico: a Febem (Fundação para o bem-estar do menor) de São Paulo. “Os jornalistas não conseguem acesso às unidades da Febem. Só querem nos levar para as unidades que são bonitinhas. Eles até fornecem informações, balanços financeiros etc. Mas não sei até que ponto é confiável. Não existe uma entidade que regule isso, que apure e cheque se o balanço financeiro de uma Febem é confiável ou não. Não temos órgãos que regulem a confiabilidade da informação. Isso poderia ser papel do jornalista? Até poderia, mas seria muito difícil, porque demandaria estudos e estudos. Para investigar uma Febem, o jornalista teria que entender muito de finanças e administração pública. Por falta de conhecimento, não consegue cumprir esse papel”.

Hamilton de Souza também se mostra cético em relação aos dados oficiais. “Não sei se existe manipulação. É difícil fazer a leitura. Você tem, por exemplo, o orçamento estabelece que os municípios têm que gastar 25% em educação. Mas não existem os detalhes dos gastos. Muitas vezes são disfarçados, e é impossível ter certeza de que essa quantia foi realmente gasta com educação. É preciso checar. O que os governos põem à disposição são números, basicamente. E muita gente tem dificuldade de ler. Seria necessário alguém para decodificar os números, fazer uma análise permanente”.

Segundo Sérgio Gomes, quem fazia isso na área econômica era o jornalista Aloysio Biondi, falecido em 2000. “Ele basicamente lia os jornais dos outros e pegava justamente as informações que ninguém dava atenção. Você pode ter esses relatórios e tudo mais, mas em seguida quem são essas pessoas que fazem essa tradução numa linguagem que seja acessível para a D. Clarice, do tamanho que a D. Clarice consiga se ligar? Onde estão os comunicadores que realmente são capazes de trocar em miúdos e ter a sensibilidade de perceber dessa parafernália toda quais são os números que são relevantes, que a D. Clarice entenda e a partir do entendimento consiga se mexer ou lutar para que essa realidade mude?”.

#### **(IV) Novas tecnologias e acesso à informação**

À medida que novas tecnologias de comunicação se desenvolvem, a população que a elas tem acesso se torna mais capacitada para obter informações públicas.

Em 17 de setembro de 2003, o jornal *Folha de S.Paulo* publicou uma extensa reportagem sobre como a Internet está, de fato, facilitando ou não o acesso dos cidadãos a informações públicas. De autoria da jornalista Dayanne Mikevis, é pertinente citar alguns trechos do texto: “O governo está na Internet. Presidência da República, Senado, Câmara, Supremo, todos têm sites, assim como a maioria dos governos estaduais, boa parte das prefeituras e grande número de autarquias. Ficou mais fácil para o cidadão saber o que está sendo feito pelo poder público ou descobrir dados de seu interesse, desde o trajeto de linhas de ônibus até a tramitação de processos no Judiciário. O problema é que nem sempre as informações estão bem-arrumadas. Em alguns dos sites visitados, a navegação é confusa. O pior é que uma característica tradicional dos serviços públicos brasileiros foi transferida para o mundo virtual: a demora para atender o cidadão. Testamos 112 sites de todo o Brasil, nas várias instâncias do poder público, e apenas 32 responderam ao e-mail

no mesmo dia. De 27 sites de unidades federais avaliadas por nós, 10 não responderam a e-mails enviados; três e-mails voltaram. O governo do Estado do Amazonas não tem site”.

Continua a reportagem: “O portal do governo do Estado de São Paulo ([www.saopaulo.sp.gov.br](http://www.saopaulo.sp.gov.br)) levou dois dias para responder a uma pergunta enviada via site oficial - o tema eram os gastos estaduais com educação. Segundo a Secretaria de Comunicação do Estado, responsável pelo portal, o tempo máximo para resposta a e-mails é de cinco dias. O portal recebe de 100 a 200 mensagens diariamente e cinco pessoas as respondem”.

Leia agora a opinião de nossos entrevistados sobre esse tema:

- “A Internet é bem utilizada pela prefeitura, governo estadual e governo federal para divulgar informações de interesse público? Eu acho que o poder público começa a usar de forma adequada. Eu, por exemplo, como cidadão, entro às vezes no site da Receita Federal e me sinto de certa forma mais contemplado do que há dez anos atrás, eu posso entrar, por exemplo, para ver o se há algum problema com o meu CPF. Um exemplo simples, né? E assim eu posso ter acesso a várias coisas de outros órgãos a despeito da minha vida pessoal e de outras pessoas inclusive. Eu posso pôr o CPF de um inimigo meu, por exemplo, e ver se ele está regular, irregular. Então, acho que embora seja obviamente ainda muito limitado, mas já se avançou razoavelmente nesse sentido. E a Internet é a grande, além da questão da pesquisa, mas a grande utilidade social dela está justamente aí, eu acho, na questão da transparência, quanto mais a sociedade como um todo conseguir pressionar governos, órgãos públicos, etc a disponibilizarem dados na Internet, eu acho que é uma conquista forte”. (Bernardo Ajzenberg)

- “Eu acho que há bastante informação, mas o que tem é uma confusão de onde achar. Há dificuldade de chegar na informação que se quer, mas, às vezes, ela está disponível até na Internet. Às vezes você encontra coisas na Internet que você nem imagina, em sites do governo inclusive, mas as coisas não são claras. Não existe um serviço, o que poderia ser também interessante, por parte do governo federal, de auxílio ao acesso à informação pública. Eu, cidadão que quero saber algo do governo, às vezes tenho de ficar mais de um mês atrás”. (Adriana Carranca)

- “A rigor você tem hoje praticamente todas as instituições que têm um mínimo de consistência, de significado, coordenação e propósito, têm uma página na Internet. Se essa página é muito ou pouco visitada, aí é outra coisa. Saber se ela tem qualidade na informação, se ela despacha isso pro mailing correto, se tem um trabalho complementar de publicidade de que ela existe, o seu endereço etc., enfim, mas hoje o papel de fiscalização, de controle, de acompanhamento, de como os Poderes se comportam, não é só mais uma atribuição da chamada grande Imprensa.” (Sérgio Gomes)

- “Eu acho que faltam observatórios dos vários sistemas, subsistemas que interessam ao cidadão pra ele poder ter uma noção do que se passa, saber quem está a favor e quem está contra os seus interesses. Segundo que as instituições públicas, as câmaras municipais, as assembleias, o congresso nacional, as prefeituras, etc. – eu não sei hoje como está isso, não estou acompanhando de perto – mas me parece que alguma coisa melhorou de alguns anos pra cá porque me parece que não tem nenhuma dessas instituições que não tem uma página na Internet e que nesta página, não sei se de navegabilidade fácil ou não, mas deve haver nela quais são as coisas que foram votadas, quem votou nisso ou naquilo, quais são os projetos que estão em andamento, em que estágio eles estão, se já passou pela comissão A, B ou C, e coisa e tal”. (Sérgio Gomes)

## Tema: Acesso à Justiça

O Judiciário brasileiro tem sido, historicamente, alvo de muitas demandas judiciais. Porém, estudiosos calculam que apenas cerca de 30% da população tem acesso à justiça. Portanto, as muitas demandas que assolam o Judiciário têm origem em poucas entidades e pessoas físicas. A “Bélgica” brasileira procura a Justiça para resolver seus celeumas, enquanto a “Índia” brasileira permanece alheia à conquista de seus direitos. Interessante notar que o Poder Judiciário vem criando medidas para popularizar o acesso à justiça no país, criando mecanismos como os juizados itinerantes e as defensorias públicas. O problema, no entanto, é que especialistas vêem o Poder Judiciário como uma instância encastelada, que não consegue atender as demandas da sociedade e não parece codificar adequadamente a realidade do país. Pesa negativamente também a morosidade do sistema e a corrupção presente em alguns de seus segmentos. Dessa forma, ganha força no país, desde o início da década de 90, a elaboração de uma extensa reforma do Poder Judiciário. Propostas das mais diversas tramitam pelo Congresso, e interesses conflitantes dificultam um consenso.

De acordo com a socióloga Rosângela Baptista Cavalcanti, autora de “Cidadania e Acesso à Justiça”, o debate em torno da questão da prestação de justiça pelos órgãos do sistema formal no Brasil, (Judiciário, Ministério Público e delegacias de polícia) compreende dois eixos básicos. De um lado, situam-se as discussões acerca dos obstáculos internos que impedem uma rápida solução para as demandas que chegam a essas instituições e, por outro lado, também são debatidas as inúmeras dificuldades da maior parte da população ao efetivo acesso à Justiça. Com relação ao primeiro aspecto, os problemas mais comuns são: excesso de formalidades nos processos judiciais; falta de recursos materiais; má formação profissional e número insuficiente de juízes, promotores, delegados etc.

No que diz respeito à segunda questão - o acesso às instâncias estatais de resolução de conflitos -, os fatores são ainda mais complexos, na medida em que a distância dos cidadãos em relação aos órgãos encarregados pela administração de justiça não se explica apenas por obstáculos econômicos, mas também sociais e culturais.

Não obstante a ampliação do âmbito de competência de suas instituições, o sistema de justiça e seus agentes continuam desconhecidos pela maioria da população, que não reconhece nessas instituições a chave para solução de seus problemas. Como argumenta Boaventura de Sousa Santos, a distância dos cidadãos de baixa renda em relação à administração da justiça é basicamente consequência de três fatores: “em primeiro lugar, os cidadãos de menores recursos tendem a conhecer pior os seus direitos e, portanto, a ter mais dificuldades em reconhecer um problema que os afeta como sendo problema jurídico. (...) Em segundo lugar, mesmo reconhecendo o problema como jurídico, como violação de um direito, é necessário que a pessoa se disponha a interpor a ação. Os dados mostram que os indivíduos das classes baixas hesitam muito mais que os outros em recorrer aos tribunais mesmo quando reconhecem estar perante um problema legal. (...) Em terceiro e último lugar, quanto mais baixo é o estrato sócioeconômico do cidadão, menos provável é que conheça advogado ou que tenha amigos que conheçam advogados, menos provável é que saiba onde, como e quando pode contratar o advogado, e maior é a distância geográfica entre o lugar onde vive e a zona da cidade onde se encontram os escritórios de advocacia e os tribunais” (Santos<sup>1</sup>, 1989, p. 49).

---

<sup>1</sup> Santos, Boaventura de Sousa. “Introdução à Sociologia da Administração da Justiça”, in Faria, José Eduardo (org.) **Direito e Justiça: a função social do Judiciário**. São Paulo, Ática, 1989.

Considerando esses diversos aspectos em torno dos quais se estruturam os debates acerca do acesso à justiça e reforma do Judiciário no Brasil, entrevistamos cinco especialistas no assunto: Nelson Schiesari (desembargador, ex-presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo), Maria Teresa Sadek (professora aposentada do Depto. de Ciência Política da Universidade de São Paulo, destacada especialista e autora de diversos livros sobre o sistema de justiça brasileiro), Jacqueline Sinhoretto (socióloga, mestre e doutoranda em sociologia na Universidade de São Paulo, gerente de projetos do núcleo de pesquisas do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais), Flávia Piovesan (advogada especializada em direitos humanos, doutora em Direito pela PUC-SP) e Mariano Ferraz (major da Polícia Militar de São Paulo). Todas as entrevistas foram conduzidas pessoalmente, de maneira semi-estruturada, e posteriormente transcritas. É uma combinação de trajetórias e especialidades bastante heterodoxa que, esperamos, possa fornecer um bom panorama sobre a situação da Justiça brasileira.

## **A) Legislação e diagnósticos**

Nesta primeira parte do relatório, concentramos as perguntas a respeito da legislação que dispõe sobre acesso à justiça no Brasil e, mais detalhadamente, nos principais diagnósticos sobre esse tema no Brasil. Assim, nossos entrevistados, em um primeiro momento, discorrem sobre o conhecimento que a população brasileira tem sobre seus direitos; em seguida, falam sobre o paradoxo de excesso e, simultaneamente, escassez de demandas judiciais; algumas considerações sobre a confiança no Judiciário seguem para, finalmente, discorrer sobre a independência (ou não) do Judiciário frente aos outros dois poderes constituintes da república federativa brasileira.

### **conhecimento da população sobre seus direitos**

Nesse aspecto, o diagnóstico é praticamente unânime: os brasileiros não conhecem os direitos que lhe são garantidos na Constituição de 1988. Assim, como destaca Boaventura de Sousa Santos no trecho supracitado, a população tem dificuldades em reconhecer um problema que a afeta como sendo problema jurídico. Nossos entrevistados discorrem sobre o assunto a seguir. Destacamos em *itálico*, sempre que necessário, algumas das perguntas formuladas:

- “Eu entendo que a população não conhece os seus direitos. O acesso à Justiça é dificultoso, muitas pessoas não têm condições de sair de suas casa para ir procurar os fóruns, procurar os seus direitos. Então eu acho que precisa ser feito um trabalho no sentido de que as pessoas tenham mais facilidades de acessar a Justiça, eu acho que tem que Ter um movimento para que a Justiça chegue mais próximo das populações carentes. Uma forma é aproximar as autoridades do Judiciário da população carente. Nós da polícia militar realizamos na periferia de São Paulo, ações globais e levamos para essas pessoas carentes palestras sobre os mais diversos assuntos. Falamos sobre câncer, câncer de mama, droga, esporte, cortamos o cabelo das pessoas que não têm dinheiro, nessas ações poderiam ser levados órgãos da Justiça para acompanhar e fazer o trabalho de aproximação dessa população.” (Major Mariano Ferraz)

- “Nessas semanas da cidadania que os batalhões têm realizado na periferia, as pessoas se aproximam, as pessoas são carentes. Graças a Deus quando a polícia vai lá, para orientá-los, para divertí-los com teatros, com peças teatrais, eles gostam muito disso. A filosofia da polícia comunitária tem aproximado mais e quebrado aquele enigma que tinha antigamente de que a polícia era um órgão repressor, que está sempre para reprimir, não é isso. Hoje em dia mudou, hoje é outro tipo de pensamento e nós temos que nos integrar cada vez mais com a comunidade, a polícia deixou de ser uma força do Estado para ser uma força a serviço da comunidade. Isso desde 96, quando nós começamos com o policiamento comunitário.” (Major Mariano Ferraz)

- “Uma grande parte da população brasileira não conhece os seus direitos. E, às vezes, nem os seus deveres também. Uma parcela, que é difícil de mensurar, assim, imediatamente, conhece bem seus direitos ou conhece razoavelmente. E tem havido alguma atividade educativa. Isso seria uma tarefa da escola, portanto, do Ministério da Educação e Cultura e, também, do Ministério da Justiça que, entretanto, desconheço que esteja fazendo alguma coisa nesse sentido.” (Nelson Schiesari)

- “*O senhor diria que a população tem acesso satisfatório à justiça? Ao serviço da justiça? Absolutamente, não.*” (Nelson Schiesari)

- “A atribuição da defensoria pública está determinada pela Constituição. Aqui, em São Paulo, tem um movimento social que apóia o projeto, que imagina a Defensoria Pública numa concepção mais ampliada que aquela concepção assistencialista, de simplesmente oferecer assistência no processo. E dar uma incumbência para a Defensoria Pública de educação em direitos e assessoria à organização popular, porque isso é uma coisa muito importante. Como falei no começo da entrevista, são os movimentos populares no Brasil que tem sido os principais responsáveis pela disseminação dos direitos, da educação dos direitos. Então, nada mais lógico que a Defensoria estar trabalhando em parceria com os movimentos, dando assessoria para a regulamentação. E uma assessoria nessa tarefa da educação de direitos. É uma tarefa muito importante, porque não adianta nada ter toda uma legislação super bonita, mas que as pessoas não tem acesso, não conhecem; que não está incorporado ao cotidiano das pessoas, por desconhecimento. Quer dizer, não adianta nada ter Constituição cidadã, que não está na vida das pessoas, que não está incorporada no dia-a-dia, no cotidiano. Então, essa transposição por meio da conscientização dos direitos, da educação, da cidadania, é fundamental, senão vamos continuar tendo dois mundos: o mundo formal que é todo bonito, todo organizado e que não é aplicado em nenhuma situação da vida real. Aí, você tem o mundo real. Vamos dizer, que seria onde os conflitos não estão sendo mediados pelo Estado, onde as pessoas não conhecem os direitos, onde não reconhecem o valor da lei, onde não reconhecem o trabalho das autoridades. Então, você acaba ficando com o mundo completamente fragmentado.” (Jacqueline Sinhoretto)

### **excesso e escassez de demandas: o paradoxo**

O principal paradoxo que acomete a Justiça brasileira é o fato de haver um excesso de demandas judiciais que abarrotam o sistema, paralisando-o, e, ao mesmo tempo, a exclusão de uma grande parcela da população do processo judiciário. Sobre isso, os especialistas afirmam:

- “O Brasil tem o problema de demanda demais e demanda de menos. Ou seja, tem setores da população que procuram muito o judiciário e tiram benefícios dessa procura, e setores da população que desconhecem por completo a existência da justiça.” (Maria T. Sadek)

- “O aumento de demandas no Judiciário é uma coisa que tinha que ser melhor esclarecida, porque o número total, o grupo do judiciário é muito grande. Significa que hoje no Brasil existe um processo para cada dezoito habitantes. O que é um absurdo sobre todos os pontos de vista. Não se trata de uma sociedade muito conflituosa, não se trata de uma sociedade que, sobretudo saiba muito dos seus direitos, então, alguma coisa está acontecendo que se tem tantos processos. Acho que a pergunta mais adequada que deveria fazer é o seguinte: quem é que tira benefícios das características que a justiça possui hoje? Ou seja, por que se tem tanto processo? O processo não indica o cidadão, pode indicar uma mesma pessoa tendo vários processos. Como se tem muitas possibilidades de recursos, esse número vai-se aumentando muitas vezes. Então, acho que a pergunta que se tem que fazer é exatamente essa: quem é que tem tirado benefícios das características que o judiciário apresenta nos dias de hoje? E para responder essa pergunta de uma

forma mais adequada teria que se fazer pesquisas empíricas a esse respeito, e ninguém faz.” (Maria T. Sadek)

- “O Brasil é um país muito grande e muito diversificado, então, tudo o que se fala do Brasil tem que ser muito bem avaliado, porque o desenvolvimento das regiões é muito desigual. Nós estamos em São Paulo, que é o que há de melhor no Brasil e é cheio de problemas, imagine lá por longe do Brasil. Talvez, até pitorescamente, alguns lugares tenham uma justiça melhor, porque a demanda não é tão grande como é em São Paulo e pode ser que os serviços sejam minimamente satisfatórios. Agora, em São Paulo, o problema é a quantidade de litígios que vão parar na Justiça Estadual principalmente, e na Federal também, e que não permite a quantidade de magistrado em operação, a possibilidade de atender à demanda com rapidez, conforme as aspirações populares”. (Nelson Schiesari)

- “Também tem um motivo que agrava tudo isso, que é quem entope o Poder Judiciário de ações é o poder público, principalmente o poder público: o governo federal, os governos estaduais e os municipais. Todos eles fazem de tudo para não pagar suas dívidas, seus débitos, suas obrigações. E quando o cidadão não é atendido, ele vai à Justiça. E entra toda essa *via crucis* que te falei, de recursos e mais recursos”.(Nelson Schiesari)

- “Está-se constatando que se tem uma demanda que não se canaliza para lado nenhum. E para onde vai se canalizar? Para resolução privada dos conflitos. Sabemos que uma parcela dessa resolução privada apela para recursos da violência. Ela está se canalizando para certas autoridades privadas que vão se criando nos bairros, nas cidades e que podem abrir imagem tanto para práticas coronelistas como ao tráfico de drogas, que funciona na mesma lógica do clientelismo. Evidente que isso contraria o espírito democrático, contraria a igualdade de acesso ao Estado, contraria a igualdade de acesso aos direitos de cidadania e vai criando a privatização do poder na mão de determinadas figuras que podem ou não fazer uso da violência. Sabemos que muitas dessas figuras fazem o uso da violência”.(Jacqueline Sinhoretto)

- “*Se o acesso à justiça é pouco e as demandas são muitas, o que acontece?* Tem-se um grande recurso aos meios privados de resolução, que podem ou não ser democráticos, que podem ou não ser pacíficos, que podem ou não promover a justiça social. Sabemos que muitos deles estão na direção de criar mais injustiça, estão na direção de criar mais violência. Em São Paulo, tem-se uma quantidade de homicídios que vem se mantendo, mais ou menos, estável ao longo dos últimos anos, numa proporção de cinco mil por ano. Boa parte desses homicídios estão relacionados com a execução de pequenas disputas: são brigas de vizinhos, são brigas familiares, são disputas dentro de uma comunidade por questões de convivência e que poderiam estar sendo canalizadas para meios pacíficos de resolução, mas esses canais não existem, não estão disponíveis.” (Jacqueline Sinhoretto)

### **confiança no Judiciário**

Em recente pesquisa realizada pela Ordem dos Advogados do Brasil, o Poder Judiciário ocupa a penúltima posição no quesito “confiança total”, perdendo apenas para o Legislativo nacional. Dentre os brasileiros entrevistados, apenas 12% disseram depositar plena confiança no órgão responsável pela justiça no país. Outro critério que chama a atenção no Brasil tem ligação com a impunidade: um percentual muito pequeno das desobediências às regras resulta em punição aos infratores, o que faz com que a credibilidade da justiça diminua. Isso explica, em parte, porque costumamos dizer que no Brasil algumas leis “pegam” (funcionam) e outras não – essa discussão em termos teóricos, mostra a distância já anunciada entre Legislativo e sociedade e sustenta a

discussão weberiana entre legal e legítimo. Afinal, por que as pessoas confiam tão pouco no sistema judiciário? Sobre isso, afirmam os estudiosos:

- “Os juízes estão muito descontentes com o próprio Poder Judiciário. Muito descontentes. A grande maioria dos juízes está irredimida com a realidade, porque trabalha-se de uma maneira pesadíssima e os frutos desse trabalho não são reconhecidos. Não são nem conhecidos, são ignorados. A não ser aquelas partes que se envolvem diretamente, quando tem consciência das razões pelas quais a demora do processo implicou em muito esforço.” (Nelson Schiesari)

- “A Justiça está entupida de trabalho. Isso prova que a população acredita na justiça, se não acreditasse não entraria em juízo. No entanto, a justiça está abarrotada tanto na esfera civil como na criminal, como na área de família, como na área de menores. Então, a justiça é muito universal. Ela realiza uma tarefa muito complexa e é muito solicitada. Vou mais longe, as críticas talvez não sejam tanto da população, que mereceria, sem dúvida, soluções mais ágeis, mas é de setores da sociedade que criticam. O governo atual, por exemplo, está empenhado em demolir o Judiciário, não é? Porque ele quer governar sozinho. Não precisa de Judiciário e, também, resolveria os problemas do Judiciário, e resolveria os problemas do Legislativo”.(Nelson Schiesari)

### **independência do Judiciário frente ao Executivo e Legislativo**

A atuação de juízes independentes - seja em relação ao poder público, seja em relação a forças privadas - é um dos pilares necessários para o bom funcionamento da democracia em qualquer país. Em que medida o Judiciário depende dos outros dois poderes? Talvez mais importante ainda, é possível afirmar que os juízes brasileiros não são influenciados indevidamente por forças privadas? Sobre esse tema, os entrevistados dizem:

- “QUAIS SÃO OS MECANISMOS QUE TEMOS PARA TER CERTEZA DE QUE OS JUÍZES ESTÃO GUARDANDO A INDEPENDÊNCIA, E DE QUE ESSA INDEPENDÊNCIA ESTÁ SENDO RESPEITADA? NENHUMA, PORQUE NÃO TEMOS ACESSO À FORMA COMO O JUDICIÁRIO IMPERA, COMO SÃO TOMADAS AS DECISÕES INTERNAS, DENTRO DA INSTITUIÇÃO. NÃO EXISTE NENHUMA INSTÂNCIA ONDE A SOCIEDADE CIVIL POSSA TOMAR CONHECIMENTO DESSA DEFINIÇÃO DE METAS, ONDE A SOCIEDADE CIVIL POSSA DISCUTIR SOBRE A CRIAÇÃO DE NOVAS VARAS, PARA ONDE SERÃO DIRECIONADOS OS RECURSOS MATERIAIS E OS RECURSOS HUMANOS. QUER DIZER, NÃO EXISTE NENHUMA INSTÂNCIA DO PODER JUDICIÁRIO EM QUE UMA COMUNIDADE POSSA SE DIRIGIR E DIZER: ‘NÓS QUEREMOS QUE UM JUIZ SEJA DESTINADO À NOSSA COMUNIDADE PARA CUIDAR DE TAIS E TAIS ASSUNTOS, PORQUE LÁ ISSO É IMPORTANTE PARA NÓS’. ESSA INSTÂNCIA NÃO EXISTE, NÃO FAZ PARTE DO FUNCIONAMENTO DO SISTEMA”.(JACQUELINE SINHORETTO)

- “Dependemos do Executivo e do apoio do Legislativo, porque tudo se converte em verbas, autorizações, leis. Sempre houve muita má vontade com o Poder Judiciário de um lado e de outro lado. O Executivo não fornece meios, ao contrário, se pode, corta, contingencia as verbas que no início do orçamento estavam previstas para o Judiciário”. (Nelson Schiesari)

- “O Poder Judiciário não faz propaganda do seu trabalho, não tem verba para fazer divulgação, até poderia ou deveria para poder falar sobre os direitos do cidadão ou prestar contas do que ele faz à coletividade. O orçamento não prevê, mas se previsse o Executivo estudaria um jeito de cortar, inclusive com a ajuda do Legislativo. Então, a Justiça é um poder desarmado, não tem cofre, não tem armas. A força da Justiça é uma força puramente moral. E essa força é reconhecida, como eu digo, pela sociedade”.(Nelson Schiesari)

- “Não existe possibilidade de se tornar o funcionamento do Judiciário mais transparente sem tocar na questão das metas, dos objetivos, da avaliação. Com isso, não estou falando que vamos cobrar do juiz que dê uma sentença “x” ou “y”. A independência do juiz, como julgador, não é uma questão que está sendo questionada. Ao contrário, estamos querendo, inclusive, nos assegurar de que os juízes exercem a sua função de fórum independente, porque nem isso temos como assegurar, quer dizer, quando ouvimos denúncias de que existem desembargadores, que existem ministros que vendem *habeas corpus*”. (Jacqueline Sinhoretto)

- “A senhora considera que o judiciário é efetivamente independente dos outros poderes? Não. Acho que a gente não pode falar isso assim, independente ou não-independente. Desse ponto de vista diria que o judiciário é hoje mais independente do que era no passado. Agora, não diria independência. Absolutamente se atingiu um grau de independência perfeita, o que acho que temos de discutir é grau de independência. Desse ponto de vista acho que o judiciário vem conquistando grau de independência. Agora, obviamente, que você pode fazer comparações: o judiciário de São Paulo é mais independente que o da Bahia, que por sua vez é mais independente hoje do que era há dez anos atrás. Então, se trata de discutir isso, acho que não é uma questão maniqueísta: sim ou não. Mas é uma questão de quão independente vem sendo o judiciário no complemento das suas atribuições. *Como pode ser medida a independência?* Se as decisões estão ou não atreladas. Em primeiro lugar, o poder político e, em segundo lugar, as forças privadas. Isso, é claro, em uma determinada sociedade, em um determinado estado”. (Maria T. Sadek)

- “O Judiciário Federal tem sido independente ultimamente? Veja, as últimas decisões dos ministros, inclusive indicados pelo Presidente Lula, não foram a favor do Presidente Lula. Então, não há porque se dizer que é inteiramente atrelado. As pessoas são diferentes, você tem ministros diferentes, com características diferentes e acho que quando é nomeado deve, sim, obrigação ao Presidente, mas depois o grau de independência vai se tornando mais fácil. E mais do que isso, existe um comportamento interno, uma disputa por um saber interno, que é muito grande”. (Maria T. Sadek)

## **B) O debate sobre Acesso à Justiça no Brasil**

Quais são os eixos estruturantes do debate sobre o acesso à Justiça no Brasil? Destacamos quatro: (1) instâncias de acesso/transparência, (2) assistência legal gratuita, (3) direitos humanos e polícia e (4) apoio a vítimas, especialmente de violência doméstica. Em todos esses aspectos, nossos entrevistados consideraram o Brasil muito pouco avançado em relação ao que se deseja de uma democracia. Embora tenham ocorrido avanços no aspecto de direitos humanos - especialmente após a derrocada definitiva da ditadura militar com a Constituição de 1988 -, muito ainda é necessário fazer para que possamos afirmar, sem medo, que vivemos em uma plena democracia, onde os cidadãos têm consciência de seus deveres e têm seus direitos devidamente protegidos pela instituição que exerce (ou deveria exercer) o monopólio da violência: o Estado.

### **instâncias de acesso/transparência**

Quão transparente é o poder judiciário? É razoável supor que, quanto mais transparente for esse poder, mais próximo dele estará a população. Conseqüentemente, maior será o acesso à justiça. É o Judiciário brasileiro um poder transparente, próximo da população?

- “O judiciário é o poder mais afastado da participação popular, sem dúvida. Sem dúvida, porque no Executivo de um jeito ou de outro tem-se criado uma série de mecanismos por meio de Orçamento Participativo, por meio de comissões. Em São Paulo mesmo, as subprefeituras têm criado os



conselhos de representantes. O Judiciário, realmente, não dispõe de nenhuma forma de você participar, de colaborar na gestão; da população poder fiscalizar o uso de recursos. Não existe nenhuma instância no Poder Judiciário nem no Ministério Público, nem na Defensoria. E onde existe a Defensoria, porque aqui em São Paulo não existe, é mais a Procuradoria do Estado que faz esse papel. Não existe nenhuma instância em que os movimentos populares possam opinar, em que a população possa participar ou que o Poder Judiciário preste contas do que está fazendo, preste contas do uso do orçamento: para onde está destinando os recursos, onde serão abertas novas varas, onde precisa. Quer dizer, a população não pode opinar sobre nada em relação ao funcionamento do Judiciário”. (Jacqueline Sinhoretto)

- “Eu acho que o Brasil padece de todos aqueles problemas clássicos que já estão relatados na literatura. Existem pesquisas de acesso à justiça que falam em várias ordens de problemas, desde o econômico, o educacional – a falta de conhecimento dos direitos – ao problema cultural, aos rituais da justiça, quer dizer, o distanciamento. O problema da relação de poder que se estabelece entre a instituição e a população. Então, todos esses são os entraves clássicos que já foram estudados em outros países. Eles estão no modelo da modernidade e estão presentes em todos os lugares. Agora, evidente, isso tem uma particularidade no Brasil? Tem. Aqui você está convivendo em uma sociedade que é campeã na desigualdade tanto econômica como educacional, como de diversidade cultural e não tem nenhuma política da parte do Poder Judiciário que seja compensatória disso. Você não tem, dentro do judiciário, políticas específicas para lidar com a questão da desigualdade, seja ela em gênero, racial ou econômica. O Poder Judiciário não está sensível a essas diferenças tão grandes, que existem na sociedade”. (Jacqueline Sinhoretto)

- “Eu defendo, sim, um mecanismo de transparência. Instâncias deliberativas em que as instituições da sociedade civil possam estar presentes opinando, participando, decidindo, fiscalizando, cobrando, definindo metas, definindo projetos, definindo políticas. Eu só acredito que a sociedade democrática vai ser viável através desses mecanismos, senão você continua com essa separação, que existe entre o mundo formal e a vida cotidiana”. (Jacqueline Sinhoretto)

- “*O jargão técnico do Direito dificulta?* Sem dúvida. Para isso basta ser um cidadão comum e ter uma causa na justiça, e depositar o seu umbigo em um balcão de um cartório ou vara onde se tem um processo, que vai sentir essa dificuldade na pele. Você que é jornalista ou eu que sou socióloga, e você já deve ter vivido alguma experiência. Eu já vivi várias e você não consegue compreender quais são os passos que tem de se percorrer para encontrar os seus direitos de cidadania. E quantos e quantos casos de pesquisa já presenciei de ter um réu, ou uma vítima, ou uma testemunha saindo de uma audiência sem ter entendido absolutamente nada do que aconteceu ali. Isso, sem dúvida nenhuma, prejudica a legitimidade do próprio sistema jurídico. Se as pessoas não são capazes de compreender o que está se passando ali, aquilo não tem o efeito de pacificação interna. Quer dizer, se a pessoa não sabe, não consegue compreender o sentido do ritual da justiça, aquilo não tem eficácia para ela”. (Jacqueline Sinhoretto)

- “*O Judiciário tem um certo problema de transparência?* O judiciário brasileiro não tem tradição de popularidade, de populismo, se se pode falar assim. Então, o juiz que entra no judiciário, entra por concurso e ele não se sente no dever de prestar contas à população de modo direto, você entende? Porque ele fez um concurso muito rigoroso, muito severo e provou qualificação; não só qualificação técnica, mas também ética, porque ele passa por severas exigências das comissões de concurso. Então, tradicionalmente, o juiz brasileiro não se sente no dever de chegar ao público, pegar o microfone e responder a perguntas, sobretudo de caráter pessoal ou de sua formação etc”. (Nelson Schiesari)

- “Existem mecanismos, nesse caso, para a população reclamar do judiciário? Existe. A Corregedoria Geral de Justiça de que lhe falei agora mesmo. Ela é encarregada de apurar reclamações das partes, advogados e outros juízes também às vezes acusam colegas, que pode ocorrer por um deslize ético, alguma coisa qualquer, nem sempre uma questão de grande magnitude. Mas atritos que ocorrem em uma comarca, um juiz contra outro acaba repercutindo, vai para a Corregedoria Geral de Justiça. É a única instância de reclamação. *O senhor considera que está próximo da população?* Ele está disponível para a população, a população é que não está próxima dele. Ela não tem consciência de seus direitos, muitas vezes nem dos seus deveres, vamos dizer. Ele está aberto, é um órgão aberto, no 5º andar do Tribunal de Justiça. Qualquer um que chegar lá, entra, mas, às vezes, as pessoas não sabem ou não querem enfrentar uma situação, porque tem o problema da acusação leviana que pode trazer uma reversão”. (Nelson Schiesari)

- “Teria que haver um mecanismo que os juízes prestassem contas das suas atividades. Eu não sei o mais adequado é falar em condições externas, mas de toda forma, uma prestação de contas, porque se trata de dinheiro público, servidor público e que a sociedade sabe muito pouco das suas atividades”. (Maria T. Sadek)

### **assistência legal gratuita**

Se a transparência é pouca e a população se sente afastada do Judiciário, uma das medidas possíveis para coibir essa situação é a implementação de mecanismos de assistência legal gratuita. Com isso, setores da população que sentem ter tido seus direitos violados, mas não têm dinheiro para pagar advogados, podem ser defendidos gratuitamente por advogados capacitados. Sobre esse mecanismo, assim se manifestaram os especialistas entrevistados:

- “Existe a assistência legal gratuita que é feita pela Procuradoria de Assistência Judiciária, que é um órgão ligado à Procuradoria Geral do Estado. É uma adaptação que foi feita, um quebra-galho, na verdade. Ela funciona, hoje, com 330 procuradores do Estado, que realizam um serviço de assistência judiciária. Para o Estado de São Paulo inteiro, 330. E existe um convênio da OAB com a Procuradoria, que são os advogados dativos. Através dos convênios, se paga um advogado particular para dar assistência a quem está precisando de advogado e não tem. São os dativos, que a gente chama. Esse convênio amplia o acesso, só que ele trabalha de uma forma muito desconectada. Muitas vezes, a pessoa chega à audiência sem um advogado e só nesse momento é que o advogado vai ter contato com a causa, com o cliente. Quer dizer, não se cria, de fato, um vínculo de prestação de serviços adequado e, sem dúvida nenhuma, gasta-se muito dinheiro para se ter uma qualidade de prestação jurisdicional baixa. Não porque os profissionais não tenham capacidade para fazer isso, mas é porque o modo como o convênio é administrado, o modo como a relação é estabelecida já é deficiente desde o começo. Seria muito mais interessante criar um órgão específico para essa finalidade, em que a pessoa procurasse o advogado desde o começo e pudesse ter a mesma qualidade de assistência que tem alguém que vai contratar um advogado”. (Jacqueline Sinhoretto)

- “A assistência legal gratuita está garantida pela Constituição, é uma coisa regulamentada. São Paulo é uma vergonha nacional sobre esse ponto de vista. No Estado de São Paulo até hoje não temos Defensoria Pública. A advocacia gratuita é praticada por convênios com a OAB ou pela Procuradoria do Estado. Então, ela apresenta muitas deficiências nesse ponto de vista. Na maior parte dos estados se tem a Defensoria Pública. Por exemplo, a Defensoria Pública do Rio de Janeiro é muito desenvolvida. O Estado de São Paulo é que é absolutamente deficiente nesse sentido. Em geral, é um advogado muito bem qualificado que presta o serviço gratuito. Uma pessoa concursada que ajuda a pessoa a pleitear os seus direitos é fundamental”. (Maria T. Sadek)

### **os direitos humanos e a polícia**

Outra questão fundamental no que se refere à conquista de direitos e de justiça da população brasileira é a que concerne os direitos humanos e o trabalho da polícia. Podemos esperar de uma polícia responsável, que evita a violência sem deixar de coibi-la, maior empatia com a população e, assim, maior qualidade na prestação jurisdicional que lhe cabe. É isso o que ocorre no Brasil? Dizem os estudiosos:

- *“A polícia, de modo geral, trata corretamente os detidos (ex: informando direitos e deveres, direito a advogado, trato respeitoso)? Casos de maus tratos são punidos? Os nossos policiais estão treinados para executar as prisões, quando for o caso, dentro da lei, respeitando todos os direitos, até mesmo do cidadão agressor. Ao dar voz de prisão, ao fazer uso de força, ao fazer uso de armas, nós procuramos usar armas não letais, nossos policiais estão preparados para isso. Nós estamos imprimindo cerca de dez mil cartilhas, sendo que cada policial vai ter que ter uma cartilha dessas no bolso e essas cartilhas contém todo o texto, as orientações, as normas, quanto aos direitos humanos”.* (Major Mariano Ferraz)

- *“E no caso de denúncias de abusos, tortura? A polícia militar não compactua com qualquer tipo de abuso, de desvio, atos arbitrários, ela reprime isso de todas as formas. Então, o policial que cometer um ato arbitrário, que ultrapassar os limites da lei, ele vai ser punido. Quanto aos órgãos, nós temos a ouvidoria de polícia, a corregedoria da polícia militar, telefones”.* (Major Mariano Ferraz)

- *“Então, se ocorrer abuso o cidadão pode se dirigir a esses órgãos? Ele pode se dirigir à corregedoria, à ouvidoria, ao batalhão da área. No próprio batalhão da área, é por isso que os nossos policiais são identificados, por isso que usam as tarjetas no peito com o nome, por isso nós temos os prefixos na viatura, para identificá-los. É importante que comunidade saiba disso, para quando ela for atendida por um policial, ela saber com quem está falando. Ela vai identificar o policial pelo nome, pelo horário de trabalho, pela farda, pela viatura, isso é muito importante e as pessoas devem saber”.* (Major Mariano Ferraz)

- *“Ontem vi uma matéria na TV sobre o aumento do número de denúncias de torturas, o apresentador disse que isso poderia ser visto como um sinal da maior transparência da polícia, o senhor concorda? Eu não sei tem termos de números, se tem aumentado ou não. A única coisa que posso falar é que proporcionalmente, os índices do Estado de São Paulo são bem pequenos em relação às outras corporações porque isso ocorre em todos os níveis do governo, governo estadual, governo federal. Proporcionalmente eu falo pelo tamanho da polícia militar, pela função que ela exerce, considerando que ela trabalha aqui numa cidade que é a terceira ou quarta do mundo, com todos os problemas sociais que têm, esses índices até que quase nada representam, né? Em relação à quantidade e à qualidade dos serviços positivos prestados à comunidade”.* (Major Mariano Ferraz)

- *“A declaração de 1948 reconhece o direito ao acesso à justiça como direito humano universal, assegurando a cada indivíduo o direito à prestação jurisdicional. A Justiça é o poder desarmado que tem a competência constitucional de resolver conflitos. Em 2000, foram 12 condenações por racismo e 18 por tortura em todo o país. Isso significa duas coisas: (1) há baixa provocação, ou seja, os casos não estão sendo levados ao Judiciário e (2) por vezes, não há a desejada sensibilização do Judiciário para essas causas. Pesquisas indicam que 30% dos conflitos sociais no Brasil chegam ao Judiciário. Existe uma relação entre grau de litigância e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Nas regiões de maior escolaridade, há mais perseguição dos direitos. É fundamental que na Reforma do Judiciário seja considerada a questão do acesso à justiça, porque o debate tem sido*

conduzido pensando principalmente na racionalidade da máquina e redução de custos”. (Flávia Piovesan)

- “A relação entre judiciário e polícia é só na área criminal, não tem outra, claro. O sistema brasileiro de apuração de responsabilidade penal é um sistema que precisa ser também urgentemente alterado. É a coisa de sempre. Sei lá, é uma história de centenas de anos que é assim. Quando ocorre uma infração penal, a polícia toma conhecimento, vai ao local, prende o infrator se é flagrante, se não, não. Assim, a lei determina. E, depois, abre um inquérito policial, um levantamento dos fatos, reúne provas, arrola testemunha, depois apresenta um relatório que vai para o juiz criminal; se o juiz ver que aquilo, em tese, tem os elementos minimamente necessários, o que não é comum, porque os inquéritos são muito mal feitos na polícia. Muito mal feitos. Então, o juiz manda ao promotor para ele fazer a acusação. Aí o promotor faz a acusação e inicia-se o processo penal. E toda instrução é feita pelo juiz. Veja que absurdo, tudo aquilo que já foi feito pela polícia vai ser feito de novo pelo juiz. Por quê? Porque a Constituição garante o princípio do contraditório, que quer dizer o seguinte, a polícia faz um trabalho de investigação, então, tudo visado que ele faz de testemunhas e de suposto infrator etc. não tem valor legal nenhum, a não ser como subsídio para o juiz guiar a sua própria pesquisa depois. Então, há uma repetição. Mas só se pode condenar uma pessoa, um acusado se, mediante prova, que é feita perante o juiz. A prova que é feita perante o delegado não vale nada. Ela é só, na verdade, uma coleta de dados preliminares, mas a lei dá muita importância ao inquérito e o inquérito que deveria levar no máximo trinta dias, acaba voltando. Vai para o juiz e o juiz manda de volta, porque não está completo. Aí fica mais um mês. Depois, volta, o Ministério Público insurge contra algum dado do inquérito, mais um mês. Então, vai se eternizando. Quando chega na mão da justiça para efetivamente iniciar o procedimento, às vezes, o fato já ocorreu há um ano. E, aí, vai diluindo provas, vão desaparecendo, uma série de devaneios. Isso é uma repetição inútil. Isso precisa acabar, é urgente. É urgente há mais de cem anos, mas continua sendo urgente”. (Nelson Schiesari)

### **apoio a vítimas, proteção de testemunhas, violência doméstica**

Tema no qual existe forte correlação com o anterior, acerca de direitos humanos, a questão de apoio a vítimas, proteção de testemunhas e violência doméstica é fundamental para o debate em torno do acesso à justiça. Sobre esses temas, os especialistas entrevistados pelo Movimento Voto Consciente dizem o seguinte:

- “NA QUESTÃO DO ATENDIMENTO À VÍTIMA, POR EXEMPLO, TEM O CRAVE E O PRÓ-VITA, QUE É DE PROTEÇÃO À TESTEMUNHA. SÃO PROGRAMAS QUE NOS ÚLTIMOS ANOS VÊM SURGINDO EM VÁRIOS ESTADOS. NO RIO, TAMBÉM, TEM-SE EXPERIÊNCIAS DESSE TIPO. E EM OUTROS ESTADOS, COMO NO RIO GRANDE DO SUL, NO NORDESTE, EM VÁRIOS LUGARES TÊM SURTIDO PROJETOS, QUE TEM UMA QUALIDADE DE ASSISTÊNCIA EXCELENTE, SÓ QUE SEMPRE SÃO PROJETOS-PILOTO. ELES ATENDEM A UMA PEQUENA PARCELA DE UMA FORMA MUITO BEM-FEITA, MAS QUE NÃO CONSEGUEM DAR CONTA DA DEMANDA COMO UM TODO, PORQUE NÃO TÊM RECURSOS, PORQUE NÃO TEM VONTADE POLÍTICA PARA FAZER, PORQUE NÃO TEM FORÇA POLÍTICA PARA AMPLIAR. ENTÃO, O QUE EU VEJO É QUE HOJE ESTÁ-SE CAMINHANDO É PARA UMA COISA DESSE TIPO, QUER DIZER, VOCÊ CRIA PROJETOS QUE SÃO MUITO BONS, MAS QUE ATENDEM A UMA PEQUENA PORCENTAGEM DE PESSOAS. E QUE SÃO OBRIGADOS A DIRECIONAR CADA VEZ MAIS O SEU FOCO PARA UMA POPULAÇÃO PEQUENA, PORQUE NÃO TÊM CONDIÇÃO DE DAR CONTA, PELA QUALIDADE QUE MANTÊM, PARA A POPULAÇÃO COMO UM TODO QUE NECESSITA DAQUELE SERVIÇO. ACHO QUE ESSE É O CASO DO CRAVE, É O CASO DO PRÓ-VITA”. (JACQUELINE SINHORETTO)

- “*Você falou de violência doméstica, violência contra as mulheres. Existe uma preocupação do Legislativo e do Judiciário em relação a isso? Acho que existe até uma disposição em criar, em*

**umentar a legislação penal, em aperfeiçoar a legislação penal. Agora, só a legislação penal não resolve nenhum problema social. Quer dizer, o que a legislação penal vai fazer? Vai fazer que uma quantidade ‘x’ de mulheres, de agressores, de pessoas que agrediram mulheres sejam punidas. O que temos de investir é em formas de fazer com que menos pessoas desrespeitem e violem os direitos das mulheres. E nisso, acredito que muito pouco está sendo investido. Nisso, tem uma questão de educação em direitos, tem uma questão de educação em cidadania: o papel da mulher na sociedade, o papel do homem na sociedade. Um investimento em se criar regras de convivência que sejam menos violentas, ou seja, incentivar esse tipo de coisa que não é a legislação penal que vai fazer. A legislação penal não tem essa potencialidade. Não tem mesmo. Não é punindo as pessoas que vai ensiná-las a viverem em liberdade, a viverem de acordo com princípios éticos novos, que serão incorporados dentro de uma cultura que tem uma tradição de violação dos direitos da cidadania”. (Jacqueline Sinhoretto)**

- *“Existe uma preocupação clara da polícia em relação à violência doméstica? Sem dúvida, a polícia está preocupada com qualquer tipo de violência, mas essa é uma questão que envolve a família, que envolve a religião, o emprego/ desemprego, educação. A polícia é uma das formas de controle social, aí é um problema de controle social geral. Essas instituições precisam chegar mais perto dessas pessoas carentes para fazer um trabalho. A polícia vai intervir quando for chamada para o local, é o caso de condução, de levar para a delegacia, então vai para a delegacia. Mas, pode ser como eu falei, uma discussão entre marido e mulher, então a polícia vai resolver no local, mas essa questão ocorre em todos os níveis, independe do nível social. Até nas famílias...” (Major Mariano Ferraz)*

- *“O policial tem alguma orientação especial quanto à proteção e apoio de vítimas de crimes violentos? Sim, existe um programa, a própria delegacia encaminha essas pessoas. No caso dos nossos policiais, quando estão na condição de vítimas, recebem toda a assistência no Departamento Religioso e Jurídico, onde oferecemos toda a assistência judicial e religiosa e psicológica para os policiais que são vitimados de todos os tipos de coisas. Agora, quando os nossos policiais são vitimados, atenderam a alguma ocorrência que uma pessoa veio a óbito, então nós retiramos esses policiais para receberem assistência psicológica. Então, ele vai ficar às vezes 10, 15, até um mês fazendo tratamento psicológico. Isso é muito importante para a sua recuperação”. (Major Mariano Ferraz)*

- *E quanto ao programa de proteção às vítimas? Nós auxiliamos a polícia civil, a polícia federal, nesse trabalho de proteção com oferecimento de policiais para proteger as testemunhas. Logicamente que esse trabalho de proteção à vítimas e testemunhas tem de ser conversado com o comandante da área e ele vai verificar a possibilidade de atender ou não”. (Major Mariano Ferraz)*

- *“Essa questão da violência doméstica, no que diz respeito ao Judiciário, é só quando a coisa toma o feitio de uma medida judicial. Enquanto a violência ocorre no interior de uma casa, a justiça não sabe disso. A primeira a saber é a polícia normalmente, porque a parte que é desfavorecida em um ato de violência, se não for o caso de ter medo ainda e não reclamar nada, vai à polícia normalmente. Então, a polícia, se a matéria envolve aspecto criminal, se esbarrar em norma penal, a polícia é obrigada a fazer inquérito e mandar o inquérito para a justiça criminal. Então, a justiça toma conhecimento dessa maneira”. (Nelson Schiesari)*

- *“Existe uma preocupação com relação à violência doméstica por parte do judiciário? Sim, claro. Tanto é que se pensou nos Juizados Especiais e Criminais exatamente por isso. Agora, existem muitas críticas, não saberia avaliar até que ponto essas críticas são adequadas ou não, porque o que*

se diz com frequência é que nesses juizados a pena que se estabelece são cestas básicas, prestação de serviços à comunidade e que isso não é suficiente. Eu não saberia avaliar, porque teríamos que nos perguntar o seguinte: caso, não houvesse um espaço público para certas reclamações que pudessem ocorrer, não seria pior? Porque o que adianta ter um tipo de pena, que seria, por exemplo, aprisionar alguém se as nossas prisões estão cheias. É disso que se trata? A nossa justiça tinha que funcionar muito mais como fator inibidor, porque sabe que ela vai punir, do que como alguma coisa que é sempre de repressão, de prisão, de tirar do convívio social”. (Maria T. Sadek)

### **C) O debate sobre a reforma do Judiciário brasileiro**

Durante a década de 90 e o início desta agora, vem sendo amadurecida no Brasil uma discussão acerca dos principais problemas do Judiciário e como resolvê-los. Há um consenso segundo o qual o Judiciário é um poder mal administrado e encastelado, ou seja, não está sujeito ao escrutínio popular e aos anseios dos cidadãos. Destacamos, nesse quadro, três aspectos principais: (1) a administração do Judiciário e sua relação com a corrupção, (2) a seleção de magistrados para o Supremo Tribunal Federal, a mais alta instância da Justiça brasileira, composta por 21 desembargadores e (3) a questão dos recursos judiciais, que muitas vezes adiam decisões judiciais que deveriam ser acatadas pelas partes em conflito.

#### **administração do Judiciário/corrupção**

Durante os últimos cinco anos, uma série de escândalos de corrupção envolvendo alguns (poucos) juízes paulistas veio à tona. Após isso, consolidou-se na mídia e em alguns setores do poder público, notadamente nos atuais ocupantes do governo federal, o senso comum segundo o qual o Judiciário é um poder corrupto e mal administrado. Sobre essa polêmica, assim se manifestaram nossos entrevistados:

- *“Como é apurado um caso de corrupção no judiciário, dentro do judiciário? No judiciário se apura dentro do judiciário, mas o judiciário apura de duas maneiras. Ele apura administrativamente e, conforme o que se produzir nessa apuração, aí passa para uma apuração judicial na instância em que as partes tenham advogados constituídos, que o Ministério Público acusa como qualquer réu. Aliás, ser réu no judiciário, sendo juiz é muito perigoso e é muito desconfortável, porque os juízes para mostrar que são imparciais, eles são parciais contra o juiz. Isso testemunhei muitas vezes, não sei até se não participei de tais decisões dessa forma”.* (Nelson Schiesari)

-*“Existe um organismo dentro do Poder Judiciário Paulista que se chama Corregedoria Geral de Justiça. O papel da Corregedoria é fazer correição de todos os erros e abusos que os juízes praticarem. É ali que correm esses procedimentos, depois vão desaguar no órgão mais importante do Poder Judiciário, que é dentro do TJ, o chamado órgão especial, que é constituído dos 25 desembargadores mais antigos. Eles é que julgam o comportamento do juiz, vai diretamente para lá. Então, ali é uma tendência de severidade, não há transigência. É claro, juízes são como todos os homens desiguais. Para mim, uma coisa é muito grave e para outro não é tão grave assim por essa ou aquela circunstância. Então, isso gera diferenças, às vezes dá resultados aparentemente estapafúrdios: 13 votos a 11. Mas como pode ser 13 a 11? Decisão não é um computador que você aperta o botão e sai o resultado, não é uma máquina de calcular. É tudo racionalizado, é discutido. As pessoas têm amplo direito de defesa, o juiz se acusado, o promotor ou quem for da vida judiciária, eles têm direito a ter advogado e contrata-se um advogado. É assim que funciona, mas é a Corregedoria Geral de Justiça que tem essa função. Ela faz os procedimentos, depois remete para o órgão especial do Tribunal de Justiça para julgamento. E mais, depois da decisão do Tribunal de Justiça não morre ali, ou o Ministério Público; o acusado que foi punido, eventualmente pode*

recorrer para tribunais superiores, que são todos nacionais, não são os federais. Tem uma diferença entre nacional e federal. Federal é da máquina, é administrativo, é judiciário. Agora, nacional são aqueles que tem competência sobre o território nacional, sobre todas as matérias. Por exemplo, Supremo Tribunal é um tribunal nacional. Ele chama Supremo Tribunal Federal para distinguir dos estaduais, mas ele é nacional. O Superior Tribunal de Justiça é nacional, o Superior Tribunal de Trabalho e Eleitoral são nacionais. Agora, em primeiro grau ou em grau dos estados, eles não são nacionais, são estaduais. A justiça é estadual, não existe justiça municipal”. (Nelson Schiesari)

- “Uma coisa é você responsabilizar aqueles que já praticaram os crimes contra a administração pública, isso é uma coisa; eles têm de ser julgados pela justiça. Nesse sentido, eles sempre serão julgados pelos pares, porque, é lógico que isso cabe à justiça, não pode caber a nenhum outro órgão. Agora, que mecanismos de participação garantimos para que essas práticas não se reproduzam? Que mecanismo de transparência vão ser criados para coibir novas práticas desse tipo? Porque não adianta se instituir uma pena alta para que um desembagador não pratique isso. Imagino que a pena prevista para os crimes de administração pública já seria o suficiente para coibir essas práticas. Agora, se não descobre a ocorrência dos crimes não adianta ter uma legislação super rigorosa se não tem mecanismo de apuração, se não tem mecanismo de fiscalização”. (Jacqueline Sinhoretto)

- “Não dá para dizer que os juízes não sejam corruptos, lógico que há juiz corrupto. Já teve tantas denúncias de juízes que concederam *habeas corpus* em função de dinheiro, mas acho que se comparar com o passado, tem-se hoje uma maior independência do que se tinha. Lógico que estamos muito longe da independência desejável, mas não diria que é uma força completamente dependente, sujeita aos governos. Infelizmente, não há força de combate interno. Eu acho que a grande mudança que o Brasil vem realizando é se tem uma imprensa que vem denunciando os casos de corrupção, às vezes, de forma irresponsável, mas com muita frequência de forma séria e essas pessoas vem sendo punidas”. (Maria T. Sadek)

- “Acho que tem que ter uma maior racionalização do serviço do judiciário, é uma máquina muito pouco eficiente, muito pouco racional. Ela funciona hoje como funcionava no século XIX, quer dizer, nós estamos no século XXI. Já se passaram tantos anos e no interior do judiciário é como se tudo permanecesse igual. E, às vezes, se você colocasse dinheiro para essa maior eficiência, você sairia ganhando muito mais do que colocando mais um servidor. Então, acho que é uma questão de fazer um diagnóstico mais realista da situação presente e menos corporativa. Informatizando é uma das questões mais importantes. Outra é profissionalizar a administração da justiça. Um juiz não é um bom administrador, ele não aprendeu como administrar e tem que administrar. Então, não basta informatizar, teria que ter uma administração mais capaz. Obviamente esse é um problema do serviço público em geral no Brasil, mas no Judiciário é gritante. (Maria T. Sadek)

- “Há casos aqui, pitorescos até, de juízes, da Justiça Estadual Paulista, que compra um computador para ele e leva para a Vara, para poder dar a sentença no computador, porque se dependesse de verba pública teria que usar a máquina de escrever ou a caneta. Esses episódios não são tão raros na Justiça Estadual. O juiz mistura um pouco sua vida particular com a vida profissional, porque tem que socorrer materialmente, às vezes, a instalação da justiça. Isso no Estado de São Paulo, o estado mais rico do Brasil. Agora, não sei os outros como estão”. (Nelson Schiesari)

- “O Judiciário não tem recursos. Os recursos são escassos e se fizer uma visita por exemplo, como eu já fiz, por várias cidades do interior de São Paulo, os juízes vão mostrar que faltam armários, faltam computadores, telefone. E, às vezes, as prefeituras dão o telefone para a justiça, o que é um arrebatado absurdo. Quer dizer, ela paga a conta de telefone ou fornece móveis: armários, mesas. Aí, depois, muda a situação às vezes, ou muda o juiz que estava lá, ou o prefeito. E o novo prefeito quer de volta as coisas e começa a pressionar o juiz que quer de volta as coisas. Principalmente, se

se sentir incomodado com as decisões desse juiz, por exemplo, com relação a assuntos da municipalidade”. (Nelson Schiesari)

- “O Judiciário não tem caixa preta. Inspecionar um órgão aberto, que toma todas as suas decisões em salas abertas ao público, em sessões públicas. O Judiciário não tem mistério. A crítica que se pode fazer ao Judiciário, e eu reconheço muitas vezes, é de um lado a morosidade, conforme já conversamos antes; e de outro lado, é a administração financeira do tribunal, os recursos do orçamento nem sempre são muito bem aplicados. Não que se jogue fora, mas, talvez, as prioridades estejam um pouco embaralhadas em alguns lugares”. (Nelson Schiesari)

- “Isso porque o juiz também não é treinado para ser administrador. O juiz, aliás, tem horror de administrar quase sempre, no Brasil. Só quando ele nasce vocacionado, ele já era antes de ser juiz bom para administrar é que vai poder fazer alguma coisa melhor, do contrário, não. É interessante, porque o juiz não foi treinado para administrar, mas isso é um problema que acho que pode ser muito bem resolvido mediante a criação de treinamento de magistrados para administrar, governar. Mas é que são poucos juízes para muito trabalho e é difícil, de repente criar uma linha de administradores. Isso exige um tempo de preparação”. (Nelson Schiesari)

### **a seleção de magistrados do Supremo Tribunal Federal**

Qual é a melhor maneira de escolher os integrantes do Supremo Tribunal Federal? Sendo esta a instância mais importante do Judiciário brasileiro, é correto que a escolha de seus membros seja feita através de indicação do presidente da República incumbentes? Sobre esse tema, assim falaram nossos entrevistados:

- “*A seleção do magistrado do Supremo Tribunal, hoje é feita por indicação do Presidente da República. O senhor considera esse o procedimento mais correto?* Não, absolutamente. Acho lamentável, mas também não se tem muitas alternativas para escolher. O que sucede é o seguinte, na prática, cada Presidente da República nomeia os ministros do Supremo para as vagas que se abrirem no seu período. Então, o governante fica, como o anterior, oito anos, ele põe lá quatro ou cinco ministros, porque eles também vão envelhecendo e vão sair com o tempo. Este Presidente já nomeou três de uma vez, a coisa de quatro ou cinco meses atrás. Ainda tem perspectiva de nomear mais dois ou três. Então, o que vai acontecer? Quando chegar na segunda metade da gestão do atual Presidente, ele tem todos os ministros nomeados por ele. Não é que os ministros vão se submeter a tudo que o presidente quer, é claro. Ele é autônomo, independente, mas sempre há um vínculo, e esse vínculo pelo que sei é cobrado. Alguns governantes são poucos sutis e pressionam os seus ministros, entre aspas. Então, ele é inconveniente. Só minimiza, porque os ministros têm que submeter-se a uma sabatina perante o senado da república, antes de tomar posse. Quer dizer, o candidato não sofre uma compressão psicológica para mostrar que tem qualificação para ser um bom juiz da Suprema Corte. Quase sempre, são mesmos, porque ninguém vai nomear uma pessoa qualquer que pode manchar a reputação do judiciário e do próprio executivo, nessas circunstâncias. Mas, evidentemente, que cada presidente que está lá escolhe aquele que tem afinidade com o seu governo, se não tiver afinidade com ele próprio”. (Nelson Schiesari)

- “*Como mudar?* Uma idéia seria eleição. Ou uma eleição pela população toda – que não tem preparo para escolher um ministro, é óbvio – ou um colégio qualificado, mas amplo o suficiente para não haver manipulação, que escolhesse. Agora, o segredo seria constituir esse colegiado. É muito complicado”. (Nelson Schiesari)

- “*A seleção dos magistrados para o Supremo Tribunal é feita de maneira adequada?* Existe uma indicação presidencialista. O que você tem é a indicação e a aprovação do senado. O que pode



imaginar é que o senado deveria ser responsável, questionar mais os profissionais. Agora, veja, quanto mais importante vai se tornando o Supremo e de fato hoje ele é muito importante, antigamente ninguém sabia quem era o Supremo e, hoje as pessoas sabem o nome do ministro, mais isso vai passar a acontecer. Antigamente, alguém era nomeado para o Supremo e ninguém ficava sabendo, hoje é motivo de celeuma, de pressões, de argumentos a favor e contra”. (Maria T. Sadek)

### **os recursos: proposta de reforma no código civil**

Uma das mais constantes reclamações sobre a demora dos processos em andamento na Justiça diz respeito à quantidade de recursos que podem ser impetrados pela parte que deseja o adiamento do processo (obviamente, a parte que sabe que vai ser derrotada). Sobre isso, são iluminadoras as contribuições dos especialistas que entrevistamos, com destaque às sugestões de Nelson Schiesari:

- “A existência de recursos pode ser vista por dois ângulos. De um lado é saudável, porque garante direitos e, de outro, que é o lado negativo, é que ela posterga as obrigações. Então, esse lado é muito negativo. Certamente alguns setores da sociedade, que ainda cabe identificar, tiram benefícios pelo fato da justiça ser lenta, então, preferem entrar na justiça. Antigamente existia uma frase que era assim: Vá procurar os direitos entrando na justiça. Hoje em dia, convém a alguns setores mandar a pessoa que está sendo prejudicada ao judiciário, porque sabe que esse direito vai ser contemplado daqui a quatro, cinco, seis, dez anos”. (Maria T. Sadek)

- “Existem os instigantes de má-fé, como se fala. Ou seja, as pessoas levam ao judiciário, porque sabem que aí não precisam cumprir as suas obrigações, os seus deveres num espaço longo de tempo, então, entra. Então, porque é fácil entrar no judiciário, não tem nada que te iniba entrar. É muito mais difícil você entrar quando tem um direito seu, porque sabe que vai demorar muito para se encontrar uma resposta, do que aquele que sabe que tem uma obrigação e não quer responder. O próprio estado é um exemplo. Ele não paga a dívida. Por exemplo, o estado desapropria, não paga e manda cobrar na justiça, vai pagar quando? Não paga nesse governo, vai pagar no outro, no outro. Então, na realidade, vai pagar a dívida o governador, ou o prefeito ou o presidente que não fez a dívida”. (Maria T. Sadek)

- “A ação direta de inconstitucionalidade (Adin) é um mecanismo de recurso. Estamos falando agora muito mais no judiciário como uma arena para que a oposição possa tentar fazer com que aquilo que a situação resolveu não seja implementado, o problema seja adiado, seja adiada a implementação. Tanto é que quem mais usa a Adin são os partidos de oposição. Obviamente, a Constituição tem que ser respeitada, mas acho que questões discutidas no parlamento ou no executivo, é importante o resultado daqueles que ganharam nas urnas não deveriam vir com tamanha facilidade para o judiciário. Então, você tem uma série de liminares no judiciário, na verdade, que mais fazem adiar algumas decisões do que outra coisa qualquer. No fim acaba sendo aquilo que foi decidido pelo executivo ou pelo legislativo”. (Maria T. Sadek)

- “Para propor mudanças tem-se que ter um estudo empírico mostrando se, de fato, os recursos são usados só para postergar decisões ou se, de fato, tem alterações de sentença, revisões de sentença e se essa proporção de revisões de sentenças for muito alta, o que eu concluiria é que esses recursos são adequados”. (Maria T. Sadek)

- “Como poderia ser mudada essa legislação para diminuir o número de recursos? Sim, teria que fazer uma reforma do Processo Civil e do Processo Penal bem forte, bem categórica, bem radical. Nessa reforma do Código do Processo Civil por exemplo, eu tenho até uma sugestão: tem um artigo 520, que precisaria ser urgentemente substituído por outro. Esse artigo 520 define que enquanto está correndo o recurso, suspende o andamento da execução por exemplo. Às

vezes, o juiz já deu uma decisão favorável a uma das partes, mas a outra parte recorre, e enquanto não exaure o recurso dela não volta a se tratar da execução. E assim isso se repete por vários recursos. Por isso, que o processo demora tanto. Mas até hoje não vi ninguém tratar disso com o mínimo de seriedade”. (Nelson Schiesari)

- “Eu considero muito importante para uma reforma do Poder Judiciário, a reforma da lei processual civil, que é de competência do Congresso Nacional. Entre alguns casos que a gente poderia considerar, mas um básico seria reformular o artigo 520, do Código de Processo Civil. Esse artigo prevê que: apelação será recebida no devolutivo e suspensivo. Será, no entanto, recebida só no efeito devolutivo em quatro hipóteses que estão aqui embaixo, que no momento não vem ao caso”. (Nelson Schiesari)

- “*Queria que o senhor explicasse o que é efeito devolutivo e suspensivo.* Efeito devolutivo é a virtude que tem o recurso de tirar da competência de um juiz e passar para um colegiado, um órgão superior. Costuma-se dizer devolutivo, porque devolve a outro órgão da justiça. E suspensivo é o seguinte, enquanto esse órgão encarregado de julgar o recurso não resolver a causa, a questão fica paralisada. Se o credor, por exemplo, não está recebendo aluguéis, ele continuará não recebendo aluguéis; apenas uma hipótese. Então, esse artigo 520 poderia gerar uma verdadeira revolução no Poder Judiciário se fosse alterado, de maneira a colocar assim, por exemplo: “a apelação será recebida em seu efeito meramente devolutivo”. Ponto. Depois: “Será, no entanto, recebida também no efeito suspensivo nos casos de...”. São alguns casos, são quatro casos em determinados tipos de ação, como: demarcação de terra, prestação de alimentos, processo cautelar, liquidação de... essas coisas assim. Isso já seria uma tremenda de uma revolução. Por quê? Porque, muitas partes, muitos advogados, profissionalmente, usam essa técnica de aproveitar das fraquezas do sistema. Então, como se sabe que recorrendo não tem, ainda não pode executar a decisão que lhe é desfavorável, o advogado recorre dessa decisão só para segurar o processo lá em cima por meses e, às vezes, até por anos, quando não precisaria acontecer isso e já poderia liquidar, porque o mérito já foi apreciado. Então, essa ânsia de recorrer para retardar é que sobrecarrega extraordinariamente o judiciário. Isso é uma distorção que precisa ser modificada”. (Nelson Schiesari)

- “Outro ponto que também julgo muito importante nesse nível é o seguinte, a União Federal, principalmente, entope os pretórios com suas questões. O Estado, o Poder Público federal, estadual e municipal é o maior freguês do Poder Judiciário. Então, eles precisariam ser mais justos no atender às demandas da comunidade, que não precisariam chegar ao extremo de ir ao Poder Judiciário para receber um direito que, às vezes, é líquido e certo. No entanto, o Estado recorre até a última instância, vai até o Supremo se puder, para negar a pensão de uma viúva por exemplo, ou qualquer outra coisa. Precisa-se cortar as unhas da recorribilidade e dessa freguesia exagerada que é o Poder Público. Isso não é só no nível federal, também estadual e também municipal. Recorrer é a lei, é a regra. Isso faz com que uma ação que poderia ser resolvida em um ano por exemplo ou menos, leve quatro, cinco, dez anos, desnecessariamente. Essas são duas sugestões muito importantes ao meu ver. Portanto, a reforma do judiciário não é só de organização dele, é também, mas é menos relevante, mais importante são as leis que disciplinam o funcionamento dos processos, como essas”. (Nelson Schiesari)

# **TEMA : GOVERNOS LOCAIS E** **DESCENTRALIZAÇÃO**

## **DESAFIOS NO LEVANTAMENTO DE DADOS**

A despeito dessa participação da sociedade civil, discutida no tema anterior, o objetivo dessa etapa do projeto era medir o outro pólo responsável pela organização do município e sua relação com a sociedade civil. Para contemplarmos o conceito de democracia precisávamos medir a transparência e a aproximação entre sociedade e esfera público-administrativa sob o ponto de vista do governo. A esfera escolhida foi o governo local, que no Brasil costuma se chamar de governo municipal.

Os questionários do projeto foram adaptados ao caso brasileiro. A amostra, selecionada de acordo com os critérios gerais da pesquisa foi montada com base em três questões centrais: facilidade de contato, contemplação das regiões do país e atendimento às normas de cidades pequenas, médias e grandes.

O primeiro critério se justifica pela extensão do Brasil. Seus cerca de 8,5 milhões de quilômetros quadrados, 27 estados e 5.560 municípios trazem um grande desafio, a questão foi selecionar uma amostra para uma análise a partir dela do tema descentralização e como está a relação entre sociedade civil e os governos locais no Brasil.

Como o Voto Consciente tem contatos em diversos municípios supôs-se viável contemplar as regiões norte, nordeste, sul e centro-oeste, além da sudeste. Foram então selecionados, a princípio, cerca de 50 cidades, porém o descaso dos funcionários do governo local, a falta de organização dos dados na administração pública, trazem para o resultado final um dados importante, nós não temos dados seguros e atualizados sobre a administração dos municípios no Brasil, de forma disponível e fácil, apenas cinco cidades das pesquisadas cumpriram completamente os questionários, as demais alguns dos itens ficou sem os dados.

As cidades foram selecionadas por sua região, depois por número de habitantes, sendo maiores que um milhão de habitantes: Manaus (AM), Porto alegre (RS), São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Brasília (DF), Curitiba (PR), Ribeirão Preto (SP), havendo cidades com índice de exclusão alto e médio, não sendo encontrada cidade de mais de um milhão com baixo índice.

As cidades com número de 150 mil a um milhão de habitantes encontramos nível de exclusão alto, médio e baixo, sendo as cidades: Campinas (SP), Juiz de fora (MG), Imperatriz do Maranhão(MA) Cotia (SP), Barueri(SP), Santos (SP), Itapevi (SP).

Cidades com número de habitantes abaixo de 150 mil, também selecionamos com nível de exclusão médio, alto e baixo, sendo: Penápolis (SP), Aquiraz (CE), Pouso Alegre (MG), São Lourenço (SP).

O grande problema encontrado foi a falta de transparência e descaso do poder público em relação a sua responsabilidade diante do direito ao acesso a informação. Enquanto as organizações da sociedade civil que precisavam ser ouvidas nos municípios se dispunham a colaborar com o projeto, demonstrando certa insatisfação com relação às práticas relacionadas à administração pública local, as prefeituras simplesmente passaram a ignorar os pedidos da equipe.

Diferentes métodos de abordagem foram utilizados, tentando descobrir se havia algum equívoco metodológico. Os esforços, ao longo do curto período de duração da pesquisa (pelos critérios de

obtenção de dados públicos no Brasil), foram inviabilizados pela realidade nacional, dados este que se junta a análise final.

O que podemos concluir, antes de iniciarmos a análise dos dados, a maioria deles retirados de órgãos oficiais de pesquisa, é que o país está longe de ser um exemplo de transparência na administração municipal. Enquanto alguns partidos transformam suas prefeituras em ilhas de excelência, o que se pode perceber no Brasil é a falta de costume com a participação da sociedade na administração pública e, principalmente, a falta de prática na divulgação desses dados, quando o demandante é uma entidade da sociedade civil, e não os tradicionais órgãos de imprensa ou as organizações governamentais responsáveis pela fiscalização das cidades ou pela geração de estatísticas nacionais.

Um exemplo foi o caso que melhor demonstra esse argumento ocorreu em um município do estado do Ceará, região nordeste do país. Aquiraz tem 62 mil habitantes e no índice de Exclusão Social desenvolvido por pesquisadores da renomada Universidade de Campinas (UNICAMP) ocupa a 3.455ª posição. No indicador, composto por uma série de variáveis, e que pode oscilar entre 0 a 1 (para a plenamente desenvolvida), a cidade registra 0,381, tendo resultados satisfatórios apenas no item “violência”. Os números preocupantes aparecem em áreas como: pobreza, escolaridade, emprego formal e desigualdade. Lá contamos com o apoio de um pesquisador ligado ao Movimento Voto Consciente que encaminhou um pedido de entrevista com a prefeita ou com algum responsável pela cidade – de preferência um secretário local. Recebeu em troca algumas ameaças, conviveu com o destrato dos órgãos municipais contatados e quando conseguiu realizar a entrevista na Secretaria do Planejamento e Coordenação não obteve uma série de dados, principalmente quando esses envolviam valores. A despeito desse exemplo, que reflete a realidade do país, seguiremos com a análise dentro das limitações apresentadas.

## DADOS LEVANTADOS/ CONCLUSÕES

No relatório desse tema seguiremos o roteiro do questionário para apresentarmos os resultados. Serão mostradas algumas tabelas retiradas de órgãos nacionais de informação, para ilustrar e complementar os dados dos questionários respondidos por entidades e governos locais, com mapas ilustrativos da realidade do país.

## FUNCIONAMENTO DO SISTEMA DE GOVERNOS LOCAIS – MUNICÍPIOS

- Temos um total de 5560 municípios cadastrados até 2003
- República federativa dividida em 26 estados e mais um distrito federal que goza de status de ente federativo.

### **Função política:**

- As esferas de governo estão divididas em três: federal, estadual e municipal.
- Cargos eletivos: o governo federal é representado pelo Presidente da República, eleito em eleições diretas a cada quatro anos – além dos 513 deputados federais e 81 senadores. Concomitantemente às eleições para a escolha do Presidente são escolhidos os 27 governadores dos estados e do Distrito Federal – além dos deputados estaduais. Com um intervalo de dois anos, e mandato de quatro anos, são eleitos prefeitos em 5.560 municípios cadastrados até 2003 e cerca de 65 mil vereadores que ocupam as cadeiras nas Câmaras Municipais. O Distrito Federal não tem executivo municipal, e nem tampouco Câmara de Vereadores, representada pela Assembléia Distrital, que equivale às assembleias legislativas estaduais.

- As demais autoridades são nomeadas ou empossadas após concurso público.

Mapa 1 – Mapa político do Brasil

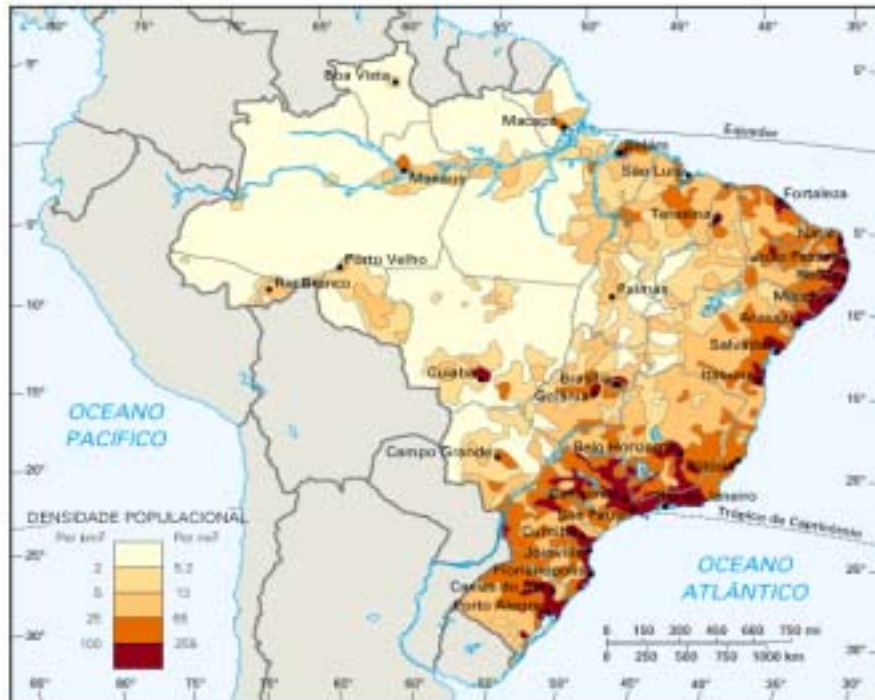


**Em termos populacionais:**

- Os cerca de 170 milhões de brasileiros.
- 20 % da população está concentrada nos 9 maiores municípios: São Paulo-SP, Rio de Janeiro-RJ, Salvador-BA, Belo Horizonte-MG, Fortaleza-CE, Brasília-DF, Curitiba-PR, Recife-PE, Manaus-AM, Porto Alegre-RS, Belém-PA e Goiânia-GO, todos capitais de seus respectivos estados e distribuídos nas cinco regiões brasileiras: norte (2), sul (2), sudeste (3), nordeste (3) e centro-oeste (2). Pela ordem, após Goiânia, aparecem as primeiras grandes cidades brasileiras que não são capitais: Campinas-SP, Guarulhos-SP, Nova Iguaçu-RJ e São Gonçalo-RJ;
- 20% dos brasileiros dividem-se pelos 4.044 menores municípios do Brasil, tendo cinco deles população inferior a mil habitantes;
- Dos 5.507 municípios reconhecidos pelo Censo de 2000, os 20% maiores acolhem 74% da população, cerca de 125 milhões de brasileiros. Nos 20% menores vivem 2,6% da população.
- Dos 5.560 municípios reconhecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2001: 24,7% têm até 5 mil habitantes; 48,4% entre 5 e 20 mil; 22,9% entre 20 e 100 mil; 3,5% entre 100 e 500 mil; e 0,6% mais de 500 mil habitantes.

A despeito da existência de grandes cidades em todas as regiões do país, existe uma enorme concentração demográfica principalmente nas grandes capitais e na faixa litorânea, estando as regiões Norte e Centro-Oeste menos habitadas, como mostra o mapa 2.

**Mapa 2 – Mapa demográfico do Brasil**



## MARCO LEGAL

- A existência de áreas metropolitanas está institucionalizada pelo artigo 25 da Constituição Federal, datada de 1988. De acordo com a lei, “Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. Apesar dessa possibilidade, as regiões metropolitanas não têm governo próprio, estando submetidas às atribuições específicas dos governos municipais e estaduais. Segundo o IBGE existem cerca de 23 regiões metropolitanas no Brasil, sendo 16 delas ao redor de capitais estaduais. No caso do estado de São Paulo, por exemplo, existe a Região Metropolitana de São Paulo entorno da capital do Estado, a maior do país com cerca de 17 milhões de habitantes (10% da população nacional), 39 municípios interligados, 8.051 Km<sup>2</sup> (0,1% do território do país) e responsável por cerca de 15% do PIB nacional; a Região Metropolitana da Baixada Santista, cujo município de Santos é a base; e a Região Metropolitana de Campinas, cujo principal centro é a cidade de Campinas – essas duas últimas com status de região metropolitana sem serem capitais.
- Uma resolução federal aprovada em 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, além de restringir os gastos dos governos nas três esferas administrativas, em seu capítulo IX tornou obrigatória algumas práticas de transparência para viabilizar uma maior participação da sociedade no controle dos gastos públicos. O percentual de municípios em déficit fiscal caiu significativamente entre 1995 e 2001: de 82% do universo para cerca de 31,5%. Parte da lei comprova os argumentos de transparência:

“Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o

Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade” (Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/2000).

- Conquista de leis que tratam da participação da sociedade na administração pública:  
Ao mesmo tempo em que essa pesquisa revela uma significativa falta de transparência, existem leis que surgiram em 2000, por exemplo, que demonstram a preocupação do país com a questão da descentralização. Alguns exemplos podem ser citados em nível municipal. Em São Paulo a Lei 13.399/02 dispõe sobre a criação de subprefeituras, que por meio de alguns decretos passaram a se responsabilizar pelos processos de limpeza pública, execução de obras e serviços de infraestrutura etc. O problema apontado nesse exemplo é que essas subprefeituras, que têm um orçamento estimado para 2004 de R\$3,1 bilhões, não são fiscalizadas pela sociedade, como prevê a Lei Orgânica do Município (uma espécie de Constituição local). De acordo com esse projeto, o Conselho de Representantes, formado por membros da sociedade civil, seria uma espécie de fiscal desses órgãos de descentralização.

Em Curitiba, por sua vez, podem ser dados como exemplo a criação de cargos da administração pública para atuação e operacionalização de ações específicas em administrações regionais do município. Esse é o caso da Lei 10.130/00. Assim como São Paulo, a responsabilidade dos órgãos descentralizados da prefeitura também foi alargado, de acordo com a Lei 10.644/03. Os decretos 373 e 375 de 2003 complementam essas ações.

Um outro exemplo que já foi utilizado na análise anterior diz respeito à implantação de ferramentas de democracia participativa em inúmeros municípios do país. São os casos dos orçamentos participativos, gestões participativas e conselhos de políticas públicas. No que diz respeito a esse tipo de divisão do território local, que descentraliza a administração regional, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostra que em 2001 cerca de 5% dos municípios contavam com subprefeituras, com destaque para aqueles com mais de 500 mil habitantes. Por sua vez, quase um décimo das cidades estavam divididas em regiões administrativas ou administrações distritais, com igual destaque para os municípios mais populosos.

## **FORTALECIMENTO DA AUTONOMIA DOS GOVERNOS LOCAIS**

O federalismo brasileiro tem por característica histórica uma maior ou menor autonomia fiscal aos seus municípios. Os especialistas na área afirmam que com o Plano Real instaurou-se um período de maior centralização no que diz respeito aos recursos. Prova disso é o percentual de arrecadação com impostos entre 1998 e 2002 por esfera de governo no país. Enquanto a União elevou sua parcela de 68,6% para 70,1% do total, os estados tiveram uma redução de 26,2% para 25,5% e os municípios de 5,2% para 4,4%. Assim como diminuiu o percentual dos municípios sobre a arrecadação total, houve queda na disponibilidade desses recursos por parte dessa esfera: se em

1998 as cidades ficavam com 15,8% da arrecadação tributária, em 2002 esse número caiu para 14,8%.

### **Origem das receitas:**

Enquanto algumas cidades têm orçamento absolutamente dependentes dos repasses do governo federal, superando os 50%, outros não guardam tamanha necessidade, caso de São Paulo com índices inferiores a 4% em 2002. Existem no país programas que garantem o repasse de verbas aos municípios. Mas as verbas não são repassadas entre as cidades, e sim provêm de esferas superiores de governo: União e estados. As áreas que mais se beneficiam desses programas estão ligadas aos direitos sociais, sobretudo educação e saúde. O Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo, é o modelo de administração da saúde pública no país que tem como um de seus princípios fundamentais a descentralização das ações da União. Programas como o Fome Zero também tem em suas linhas garantias de descentralização e participação de entidades da sociedade civil em suas ações. As principais fontes exclusivas de receita dos municípios são: impostos – destaque para o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) responsável por 35,7% do total; o Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS) responsável por 42,7% do montante; Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis *inter-vivos* (ITBI *inter vivos*) 7,8%; e taxas diversas que acumulam 13,4% - tais dados para o ano de 2002.

Os temas de responsabilidade do governo local são inúmeros. Os principais tópicos destacados pela Constituição Federal de 1988 são: organizar e prestar serviços públicos de interesse local, sobretudo o transporte coletivo (de caráter essencial), a educação (com apoio do Estado e da União), a saúde (com apoio do Estado e da União), o ordenamento territorial e a proteção do patrimônio histórico-cultural. Quando perguntadas sobre a autonomia de seus governos em implementar ações em áreas específicas, as cinco prefeituras que responderam a pesquisa deram ênfase, justamente, à saúde, educação e ao planejamento, corroborando os termos constitucionais. Enquanto isso, segurança e habitação tiveram os destaques menos expressivos. A mesma questão, dirigida às entidades não-governamentais, destacaram a saúde, a educação e o esporte. No lado oposto situaram-se a segurança e o turismo. No federalismo brasileiro o primeiro tema é de responsabilidade maior dos estados, mas o segundo costuma contar com apoio dos municípios.

### **Organização dos governos locais:**

As associações e organizações de governos municipais e de prefeitos são, principalmente, conhecidas em nível estadual pelas prefeituras e organizações da sociedade civil contatadas. Em nível nacional o nível de conhecimento é um pouco menor e internacionalmente esse indicador revela um índice maior de desconhecimento. No Brasil funcionam, por exemplo:

- Red Iberoamericana de Ciudades Digitales;
- A Associação Brasileira de Municípios (ABM) desde 1946, entidade sem fins lucrativos que defende o municipalismo, que tem como principal bandeira o fortalecimento das cidades e a conseqüente descentralização da administração público;
- A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) com mais de 20 anos e defensora do municipalismo;
- O Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) com mais de 50 anos e também defensor do municipalismo;
- A Ordem dos Vereadores do Brasil (OVB), associação que defende os interesses dos parlamentares municipais;
- Organizações: por porte de município, por regiões estaduais e nacionais, por partidos que governam determinados municípios etc;
- Organizações de prefeitos e/ou municípios em todos os estados;



### Características funcionários municipais:

No Brasil os principais sistemas para a contratação de servidores públicos no Brasil são os Concursos Públicos. Existem também os cargos de confiança, preenchidos por indicação e motivos políticos. Além disso, existem os cargos eletivos – chefes dos poderes executivos nas três esferas de governo e parlamentares dos legislativos municipais, estaduais e federais – e também os funcionários indicados em listas tríplices e escolhidos pelo legislativo ou executivo. A tabela 1 mostra a quantidade de funcionários públicos no Brasil, sendo a maioria composta por funcionários contratados por intermédio de concursos públicos (65%). Outros 15% são contratados pelas leis da CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas, que regulam, na maioria dos casos, as contratações formais do setor privado. De acordo com estudo divulgado pela Universidade de Campinas, dos cerca de 8 milhões de funcionários públicos nacionais, 42% estavam empregados na esfera municipal em 1999.

**Tabela 1 - Número de servidores públicos ativos nos municípios, por vínculo empregatício.**

Classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação								
	1999				2001			
	Total	Estatutários	CLT	Outros	Total	Estatutários	CLT	Outros
<b>Total</b>	<b>3 091 295</b>	<b>2 082 299</b>	<b>556 334</b>	<b>436 024</b>	<b>3 629 948</b>	<b>2 355 200</b>	<b>544 542</b>	<b>721 991</b>
Até 5 000 hab.	171 454	112 465	31 044	26 483	196 387	129 419	28 289	38 225
De 5 001 a 20 000 hab.	789 491	498 528	156 124	128 765	895 066	552 844	142 961	197 746
De 20 001 a 100 000 hab.	1 055 979	661 222	217 736	168 731	1 223 031	729 349	212 668	277 881
De 100 001 a 500 000 hab.	577 545	382 377	120 293	74 063	665 450	414 413	128 358	119 566
Mais de 500 000 hab.	496 826	427 707	31 137	37 982	650 014	529 175	32 266	88 573

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Com relação à escolaridade desses funcionários, na esfera federal, por exemplo, o número de servidores com ensino superior já superava os 54% em agosto de 2003. Em nível municipal não foram encontradas estatísticas capazes de definir com clareza o percentual de servidores públicos municipais que possuem diploma do 3º grau. O único dado confiável está presente em um estudo do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). Em uma pesquisa apenas com funcionários estatutários é possível supor que cerca de 20% deles possuem diploma de nível superior.

**Tabela 2 - Nível de instrução dos prefeitos eleitos em 2000**

Sem instrução	Fundamental incompleto	Fundamental completo	Médio incompleto	Médio completo	Superior incompleto	Superior completo
25	704	553	253	1.412	408	2.204
0,45	12,66	9,95	4,55	25,4	7,34	39,64

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Entre os chefes do executivo municipal 39,6% deles possuem o diploma de nível superior – com destaque para o curso de Direito -, como mostra a tabela 2.

### Denúncias contra funcionários públicos:

De acordo com as entidades entrevistadas em boa parte dos municípios ocorreram denúncias contra funcionários públicos envolvidos. Não é possível levantar uma estatística que contemple exatamente o número de funcionários cassados nos 5.560 municípios brasileiros. Na maioria dos casos as penas variam entre a abertura de um processo administrativo que resulta em demissão, podendo chegar à prisão. A despeito das dificuldades alguns casos se tornaram famosos, como os problemas com os fiscais municipais de São Paulo-SP que motivou a abertura de uma CPI na Câmara Municipal.

No caso dos prefeitos, apenas no estado do Piauí em 2003 foram afastados 19 administradores municipais. Inúmeros outros exemplos podem ser citados entre prefeitos e vereadores, depostos, cassados ou comprovadamente envolvidos em irregularidades:

- Prefeito Valtercides Monteiro - PMDB / SP - Guaraci/SP;
- Prefeita Uédina Aparecida da Silva Colosio - PDT / SP - Nhandeara/SP;
- Vereador Luiz Alexandre de Galvão - PFL / SP - Nhandeara/SP;
- Prefeito José Carlos Garzin - PFL / SP - Balbinos/SP;
- Prefeito Luiz Carlos dos Reis – PDT/SP – Francisco Morato/SP;
- Prefeito Antônio Izzo – PPB/SP – Bauru/SP;
- Prefeito José Amoroso – Cravinhos/SP;
- Vice-prefeita Eliane Pavan Amoroso – Cravinhos/SP;
- Vereador e depois Deputado Estadual Hanna Garib – PPB/SP – São Paulo/SP;
- Vereadora Maeli Vergniano – PPB/SP – São Paulo/SP;
- Vereador Vicente Viscome – PPB/SP – São Paulo/SP;
- Prefeito Néfi Tales – PDT/SP – Guarulhos/SP;
- Vereador Francisco Carlos Matias dos Santos – Ouricuri/PE;
- Prefeito José Carlos Tardelli – PFL/SP – Itapetininga/SP;
- Prefeito Edson Luíz Vieira - PFL/SP – Monções/SP;
- Prefeito Fernando Barbosa – PSDB/SP – Barbosa/SP;
- Prefeito Carlos Colombo – PSDB/SP – Tapiraí/SP;
- Vereadores de Cariacica/ES: Rogério Santório – PMDB, Ilma Chrizóstomo Siqueira – PMDB, Adeilson Cabral – PMDB, Vander Lima Rubert – PDT, Milton Lopes Rubin – PSB, Marcos Araújo – PSDB, Joel Gabriel Perovano – PFL, José da Rocha – PFL, Jocelino Miguel - PSC/PL, Aldo Rezende – PDT, Edson "Borracha" Ribeiro da Costa – PPB, Pastor Valmir Queiroz Pinto – PMN, Admilson José Siqueira – PTB;
- Prefeito Antonio Casemiro Belinati – PFL/PR – Londrina/PR;
- Prefeito Odir Rocha – PDT/TO – Palmas/TO;
- Prefeito Ronaldo Lages – Nossa Senhora dos Remédios/PI;
- Prefeito Jocelito Canto – Ponta Grossa/PR;
- Prefeito João de Melo Eleutério – Marquinhos/PR;
- Prefeito Longino de Lima – Cajati/SP;
- Prefeito Osmar Yasbek – PDT/SP – Embu das Artes/SP;
- Prefeito Edson Moura – PMDB/SP - Paulínia/SP;
- Prefeito Francisco Pereira Nunes – Passagem Franca/PI;
- Prefeito Hermes Pereira Santos – Currulinhos/PI;
- Prefeito Aderson Soares – Jerumenha/PI;
- Prefeito Elói Braz Sessim – ex-prefeito de duas cidades do Rio Grande do Sul (RS);
- Prefeito Hélio Bessa – PTB/AM – Tefé/AM;
- Vereador José Maria Couto – Fortaleza/CE;
- Prefeito Generino Fontana – Curitiba/SC;
- Prefeito Francisco Aristides Ferreira – Lavras da Mangabeira/CE;
- Prefeito Domingos Juvenil – PMDB/PA – Altamira/PA;
- Vereadores de São Gonçalo/RJ – Ricardo Castor e Geraldo Cunha;

- Vereador Victor Rodrigues – PSB/RJ – Balford Roxo/RJ;
- Prefeito José Rezende da Silva – Juscimeira/MT;
- Vereadores de Guariba/SP – Marcos Henrique Osti PT/SP e Cássio Aparecido Pereira PSDB/SP;
- Prefeito Antonio Buzzá – Ribeirão Bonito/SP;
- Prefeito José Zito Góes – Cansanção/BA;
- Prefeito José Ubaldino Alves Jr. – Porto Seguro/BA;

### **Sistema político local:**

Com relação ao trabalho das Câmaras Municipais, em termos oficiais cabe aos vereadores dos municípios brasileiros: assessorar / informar o prefeito; fiscalizar o Executivo; vetar / apoiar decisões da prefeitura; elaborar (propor) / aprovar regulamentos, leis municipais e normas; aprovar / auxiliar o Executivo na elaboração do Orçamento Municipal. Em termos práticos nem todas essas funções são cumpridas. É comum em municípios de menor porte a ocorrência de reuniões “secretas” entre o Executivo e o Legislativo com o intuito de tornar as sessões dos vereadores meras reuniões para formalizar os acordos tratados. No município de São Paulo, por exemplo, investigações entre 1999 e 2000 apontaram que os vereadores da base governista “loteavam” administrações regionais (espécie de sub-prefeitura). A sociedade local, indignada, espalhou pela cidade adesivos onde se lia: “eu tenho vergonha dos vereadores corruptos de São Paulo”. Com o apoio de um jornal de grande circulação diversos carros foram vistos aderindo à campanha.

### **As minorias políticas estão representadas da seguinte forma nos governos locais:**

- Apenas 5,6% dos municípios do Brasil são governados por mulheres, sendo que o maior deles, São Paulo, tem uma representante do sexo feminino;
- Apenas 10,6% dos parlamentares municipais são mulheres, sendo que uma lei nacional exige que nas eleições municipais 30% dos candidatos de cada partido ou coligação seja do sexo feminino. Além de essa cota ser ignorada em alguns pleitos, o baixo percentual demonstra que as urnas não traduzem as exigências legais;
- O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) não apresenta estatísticas sobre a etnia dos candidatos e condição econômica.

## **CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO E MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO**

No que diz respeito à participação da sociedade em assembleias, na elaboração do orçamento em conjunto com os cidadãos, na disponibilização de dados pela Internet etc. a realidade dos municípios também varia enormemente em relação à participação e transparência. De acordo com o pesquisador gaúcho Leonardo Avritzer, até o ano de 2000 cerca de 103 municípios implementaram ferramentas de orçamento participativo – mecanismo elogiado pela Organização das Nações Unidas em seu relatório de 2002. Tais experiências podem ser divididas de acordo com três variáveis: partido político, região e tamanho da cidade. Grosso modo, é possível dizer que esse tipo de política tem a seguinte característica: 63% estão concentradas em cidades com menos de 100 mil habitantes; 82% estão localizadas em municípios das Regiões Sul (39 casos) e Sudeste (45 casos); e 63% das experiências foram implantadas pelo PT (52 casos) ou pelo PSDB (13 casos). Apesar de sua aparente importância a utilização do orçamento participativo não é uma realidade comum na esfera municipal brasileira.

Informações obtidas junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revelam alguns aspectos da realidade municipal em termos de participação e transparência.

**Tabela 3 – Municípios por existência de Lei Orgânica e instrumento de planejamento**

Classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação	Total de municípios	Lei Orgânica		Plano de governo			Plano plurianual de investimentos		
		Sim	Não	Atualizado	Não atualizado	Não tem	Atualizado	Não atualizado	Não tem
		<b>Total</b>	<b>5 560</b>	<b>5 523</b>	<b>35</b>	<b>1 684</b>	<b>840</b>	<b>3 013</b>	<b>3 404</b>

**Classes de tamanho da população**

Até 5 000 hab.	1 371	1 347	24	357	193	818	845	415	103
De 5 001 a 20 000 hab.	2 688	2 678	8	764	374	1 537	1 598	861	214
De 20 001 a 100 000 hab.	1 275	1 273	2	449	218	602	806	359	105
De 100 001 a 500 000 hab.	194	193	1	97	46	50	131	56	6
Mais de 500 000 hab.	32	32	-	17	9	6	24	8	-

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Na tabela 3, interessante notar que 0,6% dos municípios brasileiros (35) não têm Lei Orgânica – o que equivale à Constituição Municipal. A despeito do pequeno percentual esse dado preocupa e revela a situação de cidades que têm, principalmente, menos de 5 mil habitantes (1,8%). Os planos de governo considerados atualizados estão presentes em quase um terço das cidades. Nas cidades com mais de 500 mil habitantes essa proporção atinge dois terços. Por outro lado, mais da metade das cidades não possui plano de governo (54%), com destaque para as menores cidades. A realidade não se mostra tão pessimista quando nos referimos aos Planos Plurianuais de Investimentos – PPA’s: quase dois terços dos municípios possuem.

**Tabela 4 – Municípios por existência de instrumentos de planejamentos**

Classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação	Lei de diretrizes orçamentárias			Lei do orçamento anual			Plano estratégico	
	Atualizado	Não atualizado	Não tem	Atualizado	Não atualizado	Não tem	Sim	Não
	<b>Total</b>	<b>3 849</b>	<b>1 480</b>	<b>203</b>	<b>3 265</b>	<b>1 913</b>	<b>353</b>	<b>233</b>

**Classes de tamanho da população**

Até 5 000 hab.	927	376	58	781	487	91	16	1 355
De 5 001 a 20 000 hab.	1 823	758	94	1 516	971	188	90	2 597
De 20 001 a 100 000 hab.	922	304	45	807	396	68	88	1 187
De 100 001 a 500 000 hab.	149	38	6	137	51	6	30	164
Mais de 500 000 hab.	28	4	-	24	8	-	9	23

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Na tabela 4 outros três instrumentos de planejamento são apresentados. No caso das Leis de Diretrizes Orçamentárias cerca de 70% dos municípios as possuem de forma atualizada. A atualização da Lei do Orçamento Anual cai para quase 59% e os Planos Estratégicos são observados em pouco mais de 4% das cidades.

O planejamento urbano também tem ferramentas que variam de acordo com o município. Nesse caso as variáveis são inúmeras, e destacaremos algumas delas. Enquanto alguns mecanismos estão presentes na maioria deles, outros são pouco utilizados. O Plano Diretor está presente em 17% das cidades, sendo atinge a totalidade daquelas com população superior a 500 mil habitantes e menos de 1% dos municípios com até 5 mil pessoas. A Lei de Perímetro Urbano atinge três quartos das cidades. A Lei de Zoneamento, que garante uma divisão mais racional do espaçamento urbano, existe em 23% das cidades, mas nesse caso sabe-se que muitas vezes não é cumprida. Em São Paulo, por exemplo, são comuns as tentativas de efetivação da lei que esbarram em interesses econômicos.

Entre os municípios existe a possibilidade de celebração de consórcios para a prestação de serviços à comunidade – mais comuns em pequenas cidades. Tais acordos podem ocorrer em diversas áreas, as mais comuns são as seguintes:

- Saúde: 35% dos municípios;
- Educação: 4,3% dos municípios;
- Habitação: 1,2% dos municípios;
- Aquisição de máquinas e equipamentos: 12% dos municípios;
- Serviço de abastecimento de água: 2,9% dos municípios;
- Serviço de esgotamento sanitário: 1,6 dos municípios;
- Serviço de limpeza urbana: 1,5% dos municípios;
- Serviço de coleta de lixo: 2,5% dos municípios;
- Coleta seletiva de lixo: 1,9% dos municípios;
- Reciclagem de lixo: 2,5% dos municípios;
- Remoção de entulhos: 1,5% dos municípios;
- Processamento de dados: 1,6% dos municípios.

O caso mais relevante é o da saúde. Nesse caso, a maioria dos municípios que celebram consórcios nessa área (90%) possui apenas um acordo; 6,7% possuem dois acordos e o restante três ou mais. No caso de participação de outras esferas de governo nesses acordos: na metade não há recursos financeiros de outras esferas; em 26% participam Estados e a União; em 15% apenas os estados e em 9% somente a União.

Na tabela 5 é possível notar o percentual de municípios que possuem atividades informatizadas. O destaque, nesse caso, fica por conta:

- Da existência de página Internet em cerca de um quarto das cidades, sendo que as maiores contemplam melhor o serviço;
- Da existência de cadastros de saúde em mais de três quartos dos municípios;
- Da existência de cadastros de educação em quase 60% das cidades, com destaque para as maiores;

***Tabela 5 – Municípios por tipo de atividade informatizada***

Classes de tamanho	Total
--------------------	-------

da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação	de municípios (1)	Página na internet		Cadastros e/ou bancos de dados de saúde		Cadastros e/ou bancos de dados de educação		Cadastros e/ou bancos de dados de patrimônio		Contabilidade		Controle da execução orçamentária	
		Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
<b>Total</b>	<b>5 560</b>	<b>1 344</b>	<b>4 215</b>	<b>4 257</b>	<b>1 302</b>	<b>3 322</b>	<b>2 237</b>	<b>3 150</b>	<b>2 409</b>	<b>5 234</b>	<b>325</b>	<b>4 923</b>	<b>636</b>

#### Classes de tamanho da população

Até 5 000 hab.	1 371	210	1 161	1 018	353	716	655	779	592	1 272	99	1 189	182
De 5 001 a 20 000 hab.	2 688	540	2 147	2 054	633	1 581	1 106	1 392	1 295	2 522	165	2 357	330
De 20 001 a 100 000 hab.	1 275	430	845	1 004	271	861	414	789	486	1 220	55	1 159	116
De 100 001 a 500 000 hab.	194	133	61	153	41	137	57	163	31	188	6	186	8
Mais de 500 000 hab.	32	31	1	28	4	27	5	27	5	32	-	32	-

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

### PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A participação da sociedade pode ser sentida também pela existência de conselhos municipais espalhados pelas mais diferentes áreas de interesse público. A tabela 6 mostra a quantidade de cidades que utilizam esse tipo de ferramenta para aproximar a sociedade da administração pública.

**Tabela 6 – Existência de conselhos municipais por área de atuação**

Classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação	Total de municípios							
		Educação	Saúde	Assistência social	Direitos da criança e do adolescente	Emprego/trabalho	Turismo	
<b>Total</b>	<b>5 560</b>	<b>4 072</b>	<b>5 426</b>	<b>5 178</b>	<b>4 306</b>	<b>1 886</b>	<b>1 226</b>	
Até 5 000 hab.	1 371	987	1 331	1 216	905	381	165	
De 5 001 a 20 000 hab.	2 688	1 923	2 615	2 512	2 035	898	525	
De 20 001 a 100 000 hab.	1 275	959	1 256	1 230	1 144	501	411	
De 100 001 a 500 000 hab.	194	173	192	188	190	89	104	
Mais de 500 000 hab.	32	30	32	32	32	17	21	
	Habitação	Meio ambiente	Transporte	Política urbana	Promoção do desenvolvimento econômico	Orçamento	Cultura	

<b>Total</b>	<b>628</b>	<b>1 615</b>	<b>270</b>	<b>334</b>	<b>924</b>	<b>271</b>	<b>734</b>
Até 5 000 hab.	129	252	12	32	169	44	99
De 5 001 a 20 000 hab.	250	663	73	95	391	105	268
De 20 001 a 100 000 hab.	174	527	98	121	280	68	254
De 100 001 a 500 000 hab.	58	142	69	63	70	43	92
Mais de 500 000 hab.	17	31	18	23	14	11	21

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

- Na área da educação quase três quartos dos municípios contam com essa ferramenta. Na metade deles as reuniões ocorreram muito frequentemente ao longo de 2001 e em 7% não ocorreram encontros. Do total de municípios com conselhos nessa área 83% são paritários e 40% têm fundos especiais para aplicação na área.
- Na área da saúde cerca de 98% dos municípios contam com essa ferramenta. Em 69% deles as reuniões ocorreram muito frequentemente ao longo de 2001 e em 1,3% não ocorreram encontros. Do total de municípios com conselhos nessa área 92% são paritários e dois terços têm fundos especiais para aplicação na área.
- Na área da assistência social cerca de 93% dos municípios contam com essa ferramenta. Em pouco mais de 60% deles as reuniões ocorreram muito frequentemente ao longo de 2001 e em 3,7% não ocorreram encontros. Do total de municípios com conselhos nessa área 90% são paritários e 60% têm fundos especiais para aplicação na área.
- Na área dos direitos da criança e do adolescente pouco mais de três quartos dos municípios contam com essa ferramenta. Em quase 60% deles as reuniões ocorreram muito frequentemente ao longo de 2001 e em 8% não ocorreram encontros. Do total de municípios com conselhos nessa área 87% são paritários e 48% têm fundos especiais para aplicação na área.
- Na área de emprego e trabalho um terço dos municípios contam com essa ferramenta. Em pouco mais de um terço deles as reuniões ocorreram muito frequentemente ao longo de 2001 e em 12% não ocorreram encontros. Do total de municípios com conselhos nessa área 78% são paritários e 9% têm fundos especiais para aplicação na área.
- Na área do turismo cerca de 22% dos municípios contam com essa ferramenta. Em 39% deles as reuniões ocorreram muito frequentemente ao longo de 2001 e em um quarto não ocorreram encontros. Do total de municípios com conselhos nessa área 62% são paritários e em quase um quarto existem fundos especiais para aplicação na área.
- Na área da cultura apenas 13% dos municípios contam com essa ferramenta. Em 38% deles as reuniões ocorreram muito frequentemente ao longo de 2001 e em 22% não ocorreram encontros. Do total de municípios com conselhos nessa área 63% são paritários e apenas 19% têm fundos especiais para aplicação na área.
- Na área da habitação somente 11% dos municípios contam com essa ferramenta. Em 30% deles as reuniões ocorreram muito frequentemente ao longo de 2001 e em um quarto não ocorreram encontros. Do total de municípios com conselhos nessa área 63% são paritários e cerca de 40% têm fundos especiais para aplicação na área.
- Na área do meio ambiente 30% dos municípios contam com essa ferramenta. Em 40% deles as reuniões ocorreram muito frequentemente ao longo de 2001 e em 23% não ocorreram encontros. Do total de municípios com conselhos nessa área dois terços são paritários e 23% têm fundos especiais para aplicação na área.

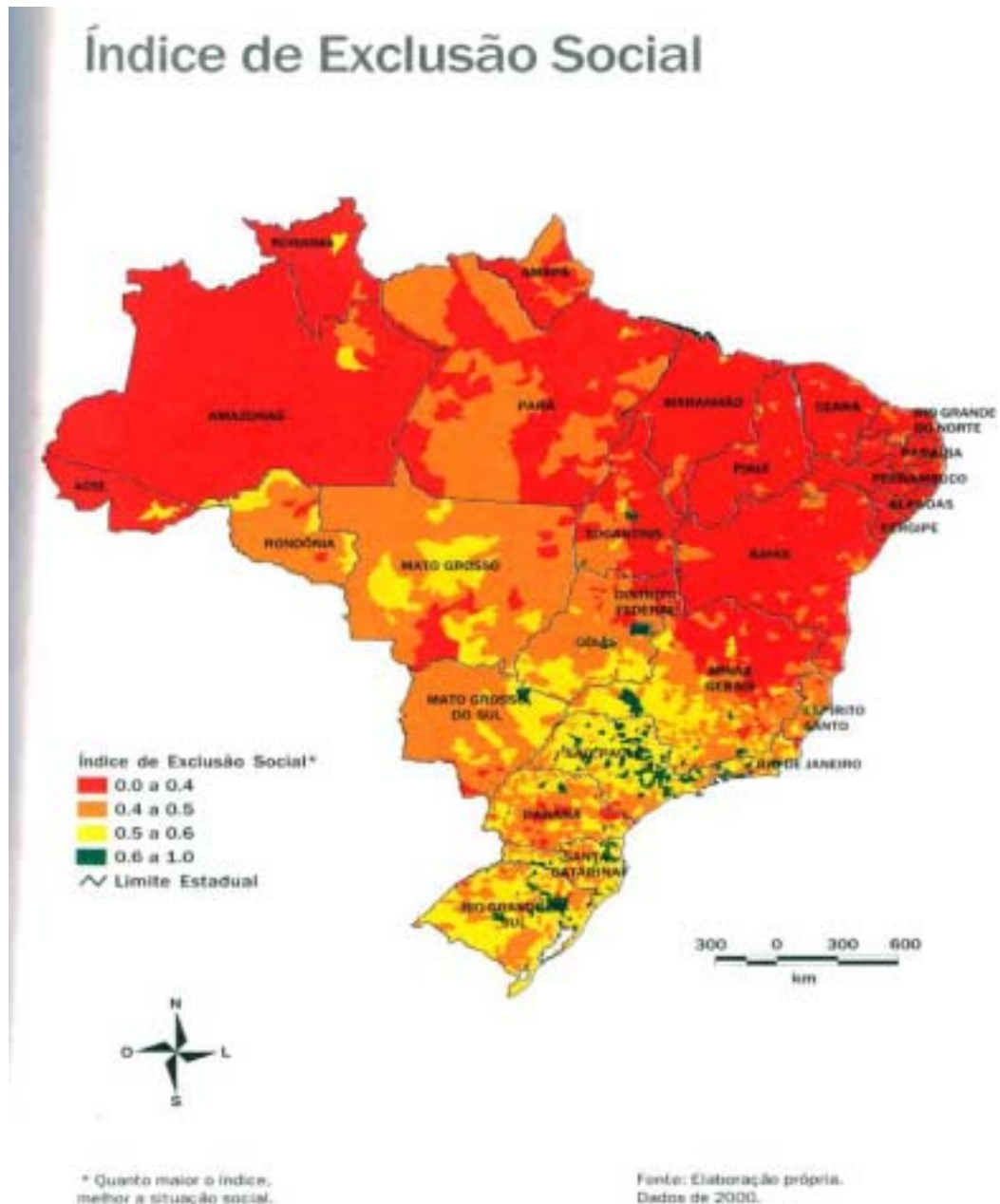
- Na área dos transportes menos de 5% dos municípios contam com essa ferramenta. Em pouco mais de um terço deles as reuniões ocorreram muito freqüentemente ao longo de 2001 e em 30% não ocorreram encontros. Do total de municípios com conselhos nessa área pouco mais da metade é paritário e 15% têm fundos especiais para aplicação na área.
- Na área de política urbana apenas 6% dos municípios contam com essa ferramenta. Em 44% deles as reuniões ocorreram muito freqüentemente ao longo de 2001 e em quase um quarto não ocorreram encontros. Do total de municípios com conselhos nessa área pouco menos de dois terços são paritários e 15% têm fundos especiais para aplicação na área.
- Na área de promoção dos direitos econômicos 17% dos municípios contam com essa ferramenta. Em pouco menos da metade deles as reuniões ocorreram muito freqüentemente ao longo de 2001 e em 7% não ocorreram encontros. Do total de municípios com conselhos nessa área 78% são paritários e 30% têm fundos especiais para aplicação na área.

A despeito da existência dessas ferramentas de aproximação e participação, as entidades ouvidas pela pesquisa deram uma nota de 1 a 5 em relação à influência das organizações da sociedade civil sobre representantes e sobre satisfação com alguns serviços públicos. Os resultados demonstram um certo descontentamento com algumas questões. No que diz respeito à influência, sobre o prefeito a média de opiniões ficou em 2,46; sobre as negociações com os vereadores em 2,25; em discussões sobre temas que afetam diretamente a população 2,60; no trabalho das comissões do Poder Legislativo local 2,20 e no orçamento 2,40. Apenas um tópico superou a nota média (2,50), justamente aquele que trata da participação das entidades em assuntos de interesse da população. O acompanhamento das comissões do legislativo, por sua vez, registrou a pior média. No que diz respeito à satisfação com os serviços públicos a educação foi o maior destaque, com média equivalente a 3,19. A infraestrutura (2,42) e a saúde (2,54) foram as piores áreas. Habitação e lazer registraram, respectivamente, 2,62 e 2,73.



Por fim, é necessário analisarmos o nível de bem-estar da população. O mapa 3 demonstra a distribuição dos municípios de acordo com o Índice de Exclusão Social divulgado recentemente pela Universidade de Campinas (UNICAMP). Os analistas relacionados ao trabalho destacam que o país caracteriza-se como uma selva de exclusão cravejada por acampamentos de excelência. O grande problema de utilizar o município como unidade de medida esconde realidades internas. O caso mais marcante é o de São Paulo. Apesar de incluído, seus mais de 10 milhões de habitantes vivem em condições que revelam uma profunda desigualdade.

Mapa 3 – Índice de Exclusão Social - 2000



Em termos nacionais:

- Utilizando-se uma linha de pobreza estimada em R\$75,50 em valores correntes de 2000: 40,08% da população tinham rendimentos médios inferiores a esse valor em 1992, tendo o índice recuado para 32,8% em 2000. A queda pode ser atribuída ao controle inflacionário iniciado com o Plano Real a partir de meados de 1994;
- No que diz respeito ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), em 1992 o Brasil tinha 2.992 municípios abaixo da média nacional, tendo essa quantidade caído para 2.159 em 2000;
- Quanto ao percentual de habitações com acesso à água encanada, em 1992 cerca de 72% dos lares estavam contemplados. Esse percentual subiu para 81% em 2000.

Os números acima são nacionais, mas não podemos supor a existência de homogeneidade no país. As regiões norte e nordeste, por exemplo, são sensivelmente mais excluídas que as demais – como mostra o mapa 3. Com relação à infraestrutura de cultura e lazer é possível notar de acordo com o IBGE que:

- Um quinto dos municípios brasileiros não têm bibliotecas;
- Mais de 82% dos municípios não possuem museus;
- Cerca de 81% não possuem casas de espetáculo ou teatros;
- Mais de 92% não têm cinemas;
- Pouco menos de 30% não possuem clubes ou associações recreativas;
- Pouco mais de 23% não têm ginásios;
- Mais de um terço das cidades não têm vídeo-locadora;
- Pouco menos de 60% dos municípios não têm livrarias;
- Metade das cidades não têm lojas de discos;
- Mais de 80% não têm entidades de ensino superior;
- Quase 80% não possuem estações próprias de rádio em AM, 62% de FM e 92% não têm geradoras próprias de TV;
- Cerca de 77% dos municípios não têm provedores de Internet sediados no local.

## **Tema: Liberdade de expressão**

Nossa imprensa e movimentos sociais são livres para noticiar fatos públicos e expressar opiniões diversas? Constitucionalmente, sim. A liberdade de expressão é legalmente garantida. Mas é possível realmente falar em liberdade se levarmos em conta que os meios de comunicação de massa no Brasil – a exemplo, aliás, de outros países mais desenvolvidos – estão concentrados em poucas famílias? Talvez não. Esse é apenas um exemplo do abismo criado entre as garantias legais previstas e a realidade do país. Todos os entrevistados pelo Movimento Voto Consciente, seguindo roteiro enviado pela ONG Partícipa (Chile), demonstraram enorme preocupação com a concentração dos meios de comunicação no Brasil. Concentração essa que se torna evidente quando levamos em conta a propriedade dos meios de comunicação e quando consideramos a parcela da população que tem acesso às informações vinculadas. Um dos entrevistados frisou que é complicado falar em “liberdade de expressão” no Brasil se considerarmos que a tiragem dos jornais diários brasileiros chega a 8 milhões de exemplares com uma população de aproximadamente 170 milhões. Ou seja: menos de 5% da população brasileira acompanha os jornais. É muito pouco. É a elite quem lê.

Um recente ranking sobre liberdade de imprensa elaborado pela ONG “Repórteres sem Fronteiras” colocou o Brasil na 71ª posição, sendo 166 os países considerados. (O primeiro colocado seria o país no qual haveria mais liberdade de imprensa em relação aos demais.) Considerando que a ditadura militar que censurou a imprensa no Brasil findou oficialmente em 1985, a posição do país é, de certo modo, inquietante. Segundo alguns dos entrevistados, ao mesmo tempo em que há uma enorme liberdade para os principais veículos de comunicação, concentrados nas capitais dos estados, a imprensa regional é refém de interesses particulares e/ou políticos. No que se refere à livre expressão de posições contrárias a quem ocupa os principais postos governamentais, a avaliação dos entrevistados foi eminentemente positiva - muito embora os entrevistados tenham apontado para a vilanização na imprensa de movimentos sociais como o Movimento dos Sem Terra.

Em um primeiro momento, seguindo roteiro pré-estabelecido, abordaremos alguns aspectos da legislação nacional sobre o tema da liberdade de expressão, considerando, além das leis que disciplinam a questão (I), a existência ou não de instâncias formais de denúncia de atos contrários à liberdade de expressão (II). Em seguida, nossa atenção se volta a um dos aspectos mais polêmicos dessa discussão: a propriedade (oligopolizada) dos meios de comunicação no Brasil (III). No que se refere à expressão artística, os direitos de liberdade são de fato garantidos? Esse é o quarto tema considerado pelo relatório. Em seguida, abordamos a liberdade de expressão dos jornalistas e dos meios de comunicação na prática, enfatizando alguns assassinatos ocorridos nos últimos anos (V) e, por fim, a liberdade de expressão da cidadania (VI).

Para abordar esses temas, entrevistamos professores e jornalistas com grande vivência profissional e acadêmica. São eles: José Arbex Jr. (editor do “Brasil de Fato”, editor-assistente de “Caros Amigos”, autor de diversos livros, alguns deles premiados, doutor em História Social pela USP), Wladyr Nader (jornalista e professor da PUC-SP), Fred Ghedini (jornalista e presidente do Sindicato dos Jornalistas de São Paulo), Welington Andrade (coordenador do curso de jornalismo da Faculdade Cásper Líbero e doutorando em Letras pela USP) e João Baptista Natali (um dos mais experientes jornalistas brasileiros em atuação, repórter da “Folha de S. Paulo” desde 1967).

## **(I) Legislação brasileira sobre liberdade de expressão**

Quais são os principais instrumentos normativos que regulamentam a liberdade de expressão no país? Podem ser de duas naturezas: positivos, quando se referem a direitos; negativos, quando se referem aos limites dos direitos. Abaixo, os especialistas entrevistados pelo Movimento Voto Consciente elencam e opinam sobre as principais leis referentes ao tema.

- “Na Constituição brasileira, temos no título II, “Dos direitos e garantias fundamentais”, essa questão “Dos direitos e deveres individuais e coletivos”. No artigo 5º, inciso IV, “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”, no inciso V, “é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem”, no IX, “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”, no XIV, “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”. Você vê que a profissão do jornalista está colocada aqui na Constituição entre os interesses da coletividade. Então, do ponto de vista desse título II, ta bem caracterizado o direito de expressão. Poderia ser melhor ainda se fosse dito que o direito a informação é um direito fundamental da sociedade, seria uma forma mais explícita”. (Fred Ghedini)

- “Nos artigos 220 a 222, que também tratam desse assunto, temos a parte da comunicação. “A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo

ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição”, que é aquele inciso anterior sobre o anonimato. “Nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no artigo 5º, IV, V, X, XIII e XIV”. “É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística”. (Fred Ghedini)

- “Em todos esses artigos da comunicação social, se você olhar do ponto de vista da Constituição, a liberdade de expressão está plenamente garantida, mas onde é que complica? Na legislação infra-constitucional. A Lei de Imprensa, que é da época da ditadura, assim como a nossa regulamentação profissional, mas tem conteúdos e sentidos totalmente diferentes. Enquanto a nossa regulamentação exige diploma de nível superior e específico é uma questão que visa resguardar o interesse da cidadania porque visa a qualidade da informação, já na Lei de Imprensa você tem dispositivos ainda com conceitos daquela época como “segurança nacional”, mas não tem uma coisa fundamental que são limitações para as multas referentes aos crimes de imprensa”. (Fred Ghedini)

*“Leis que ‘restringem’ a liberdade de expressão (ex: injúria, difamação, calúnia) são realmente necessárias? Acho que são porque senão você pode falar tudo de qualquer pessoa e você não prova nada e continua, não é? Agora, você pode processar a pessoa por injúria e difamação”.* (Wladyr Nader)

- “Em Santa Cruz do Rio Pardo, um jornal da cidade, do Sérgio Fleury – um colega nosso – entrou numa pendenga com o juiz da cidade, o juiz meteu-lhe uma multa de 1 milhão de reais. Você entende? Se você tem essa possibilidade de calar a voz de determinado veículo pelo acúmulo de ações na justiça, e muitas vezes ações que não são bem fundamentadas, tem o único objetivo de acuar, de impedir que a investigação seja feita, que venha a público a falcatura ou que venha a público uma opinião, seja ela diferente da sua – então esse é um problema que diz respeito e afeta a liberdade de expressão e, particularmente, a Imprensa. Então a Lei de imprensa é um problema que precisa ser resolvido com certeza”. (Fred Ghedini)

- “Não pode haver nenhuma restrição à liberdade de expressão. O que não pode se confundir é liberdade de imprensa com liberdade de empresa porque o autor da liberdade de expressão, quer dizer, o sujeito da liberdade de expressão, é o povo. É o povo que conquistou a democracia, é o povo que combateu a ditadura é o povo que se ferrou nas mãos dos generais, é o povo que sofre as agruras da pobreza e de servidão então a liberdade de expressão ela tem que ser garantida por aquele que luta e que lutou pela democracia que é o povo. Ou seja, o direito tutelar da liberdade de expressão é do povo e não do dono da empresa. E no Brasil se produz uma confusão muito grande entre liberdade de empresa e liberdade de imprensa como se a liberdade de imprensa fosse exercida apenas pelo dono da empresa, o que eu to dizendo é que justamente essas leis é que existem no Brasil hoje que são leis de concessão e etc e tal elas dificultam ao Maximo o acesso do povo à produção da informação e facilitam tudo o que elas pode, pros donos dos cartéis. Então isso tem q acabar por isso que as leis não podem restringir a liberdade de expressão, mas elas não podem se confundir com a liberdade de propriedade da expressão”. (José Arbex Jr.)

*“Leis que ‘restringem’ a liberdade de expressão (ex: injúria, difamação, calúnia) são realmente necessárias? São aplicadas com freqüência e de maneira justa, na sua opinião? Creio que sim. No direito brasileiro os chamados crimes contra a honra estão presentes ao mesmo tempo no Código Penal e na Lei de Imprensa. Esta última é a meu ver desnecessária. A lei penal basta. Se eu sou injuriado, difamado ou caluniado eu preciso ter algum instrumento legal ao alcance de minhas mãos para me proteger. O crime contra a minha honra pode ser cometido por meio da mídia (o que caracterizaria "crime de imprensa") ou então de alguma outra forma, o que o colocaria sob a aplicação da lei puramente penal. Assim, não acredito que a legislação que proteja a honra dos*

cidadãos seja uma restrição à liberdade de expressão. Ela é, ao contrário, um instrumento de cidadania, de aprendizado da responsabilidade envolvida naquilo que se diz, que se afirma, que se informa. (João Baptista Natali)

“Leis que limitam a liberdade de expressão podem ser por exemplo se elas impedirem o trabalho, impedirem de divulgar aquilo que é de interesse público. Por exemplo, o servidor público, seja ele o presidente da república ou o fiscal da receita federal, se ele comete um ilícito, se ele fere o interesse público pelo qual ele deveria estar lá trabalhando, isso é uma coisa que merece ser divulgado, o público que foi lesado – porque ele paga um imposto para sustentar essa pessoa e toda a estrutura – se ele é prejudicado pelo ato desse [ininteligível] ele merece saber dessa informação, até para não eleger um político, até para que a Justiça vá atrás... quantos crimes não foram apurados porque a Imprensa divulgou e a Justiça foi lá averiguar, investigar... Então se a Imprensa não tem o poder de fazer isso, de divulgar, guardados os limites éticos, não julgar e não emitir um valor de juízo antes que um processo tenha terminado sua tramitação na Justiça, o jornalista não é juiz, ele não pode julgar ninguém previamente antes que um tribunal o faça... mas denunciar ele é obrigado a fazer”. (Fred Ghedini)

- “Nós sabemos que há uma conquista da Constituição de 88, que é a ampliação dos poderes do Ministério Público Federal. Quando ampliou os poderes do Ministério Público Federal para que ele pudesse investigar esses crimes difusos do Poder Público, foi isso que deu a esse casamento do Ministério Público Federal com a Imprensa uma coisa de novo no Brasil, um arejamento da área pública. Quantas prefeituras, cujos prefeitos e coronéis locais vivem de fazer falcatruas contra o interesse público, não foram denunciadas nesse período por iniciativa do ministério público e porque foram divulgados na Imprensa? Você acha que esses crimes seriam apurados com a mesma eficácia se o ministério público fosse obrigado a manter em sigilo, e uma vez mantendo em sigilo, o procurador do ministério público está diretamente sofrendo ameaças, como único objeto passível de sofrer pressão, então é no casamento dessas duas instâncias, o Ministério Público Federal, mesmo a ação do Ministério Público Estadual, e a Imprensa, que se conseguiu avançar muito na publicidade, na divulgação de crimes de políticos, de administradores públicos e crimes do colarinho branco no Brasil. Se não fosse assim, nós não teríamos tido esse avanço”. (Fred Ghedini)

## (II) Instâncias formais de denúncia de atos contrários à liberdade de expressão

De que maneira aqueles jornalistas e cidadãos que têm sua liberdade de expressão tolhida indevidamente podem se proteger? Existem, sem considerar o Judiciário, instâncias formais de denúncia contra arbitrariedades desse tipo? Nossos entrevistados são unânimes em afirmar as deficiências dessas instâncias.

- “Existe um conselho de comunicação social que foi previsto pela constituição de 1988 que foi regulamentado pelo congresso nacional em 91 e que supostamente teria começado a entrar em funcionamento agora, no começo de 2003, final de 2002, começo de 2003, esse conselho teria por função ser justamente esse conselho, só que, o fato é que os donos de empresa de comunicação têm muito mais voz dentro desses conselhos do que os movimentos populares. O ideal, seguindo o espírito da Constituição de 88, é que fossem participantes os representantes da sociedade civil, então deveria estar lá a ABI , a OAB , mas também a CUT, o MST, o MTST, os movimentos contra, quer dizer, todos os movimentos sociais importantes deveriam ter sua voz ali, e não é o que está acontecendo. O que está acontecendo é que a patronagem tem muito mais poder de influencia do que qualquer outro segmento da sociedade.”. (José Arbex Jr.)

- “*Existem instâncias formais de denúncia, sem considerar o Judiciário, contra abusos à liberdade de expressão?*” Desconheço a existência de instâncias específicas que levem em conta supostos abusos. Há entidades como a ABI, a ANJ, a Fenaj e outras que freqüentemente abordam o assunto. Há o esforço para a definição de certas regras. Por exemplo: a ANJ defende que a condenação por crime contra a honra jamais se traduza por uma multa que inviabilize empresariamente o jornal, a revista ou a emissora de rádio e TV que o cometeu. Considero ser uma reivindicação justa. Mas isso não significa que a ANJ se preocupe apenas com isso. É um dos pontos de sua atuação. Não se trata de uma entidade específica de combate a eventuais abusos cometidos pelo Judiciário. Por fim, nunca participei de grupos a respeito de liberdade de expressão”. (João Baptista Natali)

- “Nossa ‘infelicitação’ pela falta de liberdade de expressão tem várias naturezas distintas, e uma delas é porque a constituição ficou manca quando ABERT, Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão, e o seu Roberto Marinho conseguiram pressionar os constituintes para colocar esse dispositivo de vitaliciedade na concessões de rádio e TV. A liberdade de expressão é restrita desse ponto de vista, quer dizer, aqueles que podem-se exprimir para a grande massa são muito poucos, e porque não existe um conselho profissional que também regula o exercício da profissão. Porque se existisse um conselho profissional com poderes de implementar um código de ética, de punir aquele que fira o código de ética ou de punir o mau profissional, aí a direção da empresa, a hierarquia da empresa não teria o poder absoluto para dizer ao profissional ‘faça o que eu mando’, e o profissional diria ‘dentro daquilo que o meu conselho profissional permite’, você percebe?” (Fred Ghedini)

- “*Existem instâncias formais de denúncia, sem considerar o Judiciário, contra abusos à liberdade de expressão?*” Não. O que existe é o seguinte, tem uma norma que é respeitada por todo mundo: o direito de resposta. Você pode acionar a empresa pedindo direito de resposta, então muitas vezes, um cara que é xingado pelo outro, ou sofre uma denuncia, ele tem o direito de resposta no mesmo espaço, os jornais concedem o mesmo espaço pra direito de resposta, aí o cara escreve sobre o que quer”. (Wladyr Nader)

### **(III) Propriedade dos meios de comunicação**

Sobre esse tema, nossos entrevistados chegam a uma conclusão unânime (mas pouco surpreendente): existe oligopólio nos meios de comunicação no Brasil. Ou seja: a propriedade dos meios está restrita a poucos empresários, geralmente donos de patrimônios milionários e que são passados de geração para geração. De que maneira isso pode afetar a liberdade de expressão no país? Leia abaixo as principais opiniões de nossos entrevistados a respeito.

- “Se na Constituição se disse que a liberdade de expressão é total, não pode ter censura, isso foi transformado em letra morta quando foi reservado a um pequeno grupo de privilegiados o direito de mandar sobre a voz que fala para todos”. (Fred Ghedini)

- “Existem hoje as emissoras comunitárias, o que é uma conquista recente, e tem a ver com a liberdade de expressão. Porque a liberdade de expressão está ligada à multiplicação de proprietários dos meios, à multiplicação dos conteúdos e à multiplicação das possibilidades de acesso. São três áreas distintas que estão ligadas à existência dos meios de comunicação social, que têm de ser diversificadas para não ter aquilo que nós chamamos de pensamento único na Imprensa, como você tem, por exemplo, na área econômica da Imprensa brasileira o consenso de Washington como a única coisa que dava o eixo de todas as publicações e ainda dá em boa parte da parte de economia de toda a Imprensa brasileira, desde a TV Globo até a rádio da cidadezinha menorzinha do interior”. (Fred Ghedini)

“Existe a questão de muitas vezes a mistura nas redações, no papel do jornalista, entre interesses dos donos de jornais e interesses de patrocinadores eventuais... Isso não é um fenômeno brasileiro. Isso é um fenômeno mundial, você tem os grandes grupos de comunicação se unindo com a telefonia, com as tele-comunicações, aos interesses de governo – você tem críticas muito apropriadas que você pode fazer por exemplo à Imprensa Americana, que é totalmente ligada aos interesses daquele grupo que domina os grandes oligopólios nos EUA, esse é um fenômeno que acontece até com maior ênfase lá do que aqui. Então esse é um problema mundial realmente. A gente acabou de assistir a um embate dos EUA no nível do comitê de regulação das comunicações lá, para poder concentrar ainda mais a mídia nas mãos dos grandes proprietários, e que ainda bem que eles perderam, mas foi uma investida forte no sentido da concentração, e quando há muita concentração, há pouca diversidade, há um cruzamento de interesses de outros ramos da indústria com a comunicação, então você acaba correndo o risco da comunicação ser feita no interesse desses grandes meios”. (Fred Ghedini)

- “A propriedade dos meios de comunicação é concentrada em poucos empresários? É possível falar em monopólio ou oligopólio? Sim, com certeza, só famílias. Monopólio. Aqui em São Paulo nós temos Frias na Folha, os Mesquita no Estadão, no Jornal da Tarde, Frias no Agora também, no Valor, o Valor é Frias mais Globo, mais Roberto Marinho, família Marinho. No Rio de Janeiro a mesma coisa, família Marinho, Veja o que é também? Civita. Época? Globo, entendeu? É tudo concentrado, não tem moleza. Por isso que eu acho que agora é o momento da volta da imprensa alternativa, a única saída é a imprensa alternativa. Como a gente vê, por exemplo, Caros Amigos, Brasil de Fato, o nosso jornal que faz crítica da mídia, o Contraponto”. (Wladyr Nader)

- “A constituição brasileira, que garante a liberdade de expressão, é cumprida satisfatoriamente nesse ponto? Em hipótese nenhuma, já que você tem no Brasil um processo de concentração de poder dos monopólios da comunicação, meia dúzia de famílias controlam toda a comunicação do Brasil de forma que é uma formalidade jurídica você falar que tem liberdade de expressão. Que não se realiza na prática então, toda idéia nossa é lutar pra que essa formalidade jurídica acabem virando também uma realidade prática”. (José Arbex Jr.)

- “A propriedade dos meios de comunicação é concentrada em poucos empresários? É possível falar em monopólio ou oligopólio? Há algo a ser considerado. O capitalismo brasileiro atravessou a partir dos anos 70 por um período muito forte de concentração empresarial. O fenômeno atingiu também a mídia. Sobreviveram grupos e conglomerados com expressão empresarial de peso. A questão do suposto monopólio ou do suposto oligopólio é de certo modo anacrônica. Claro que eu gostaria que fossem editados no município de São Paulo uma dezena de grandes jornais, como já ocorreu no passado, ou que a audiência de TV não estivesse tão concentrada nas mãos da TV Globo. Mas não é um fenômeno exclusivo à mídia. É um fenômeno que também existe nas cadeias de *fast food*, nas montadoras de automóveis, na rede bancária e assim por diante”. (João Baptista Natali)

#### **(IV) Apoio à expressão artística**

No que se refere à liberdade de expressão artística, as opiniões ficaram de certo modo restritas ao prof. Wellington Andrade, o único verdadeiro especialista no tema que pudemos entrevistar em nossa pesquisa. Conseguimos abordar satisfatoriamente temas como: incentivos legais à produção artística (a), como se dá (e como deveria ser) a busca por financiamento de produções artísticas (b), a interferência do estado na liberdade de expressão artística (c) e a interferência dos patrocinadores

sobre os produtos artísticos que financiam (d). Este é, certamente, um tema fascinante, que valeria por si uma pesquisa específica.

#### (a) a legislação

- “*A Constituição de 88 garante a liberdade de expressão. O senhor acha que no Brasil atualmente, levando em conta principalmente a produção artística, ela é cumprida satisfatoriamente? É cumprida. Agora é até um traço do caráter brasileiro, ainda há uma espécie de resistência de alguns setores. Inclusive alguns setores de produção artística mesmo. Talvez censurem previamente, façam considerações do ponto de vista ético que, na verdade, é uma censura. Vide o caso aqui do colégio de Alto de Pinheiros que vetou uma peça do Wladimir Capela, porque havia uma cena de nudez e uma discussão da sexualidade*”. (Wellington Andrade)

- “*Quando foi isso? No começo do ano passado, no Teatro Santa Cruz, do Colégio Santa Cruz. No ano passado não, no ano retrasado. Eles iam estrear o teatro do colégio com uma peça de um dramaturgo brasileiro, daqui de São Paulo, muito bom, chamado Wladimir Capela. E por conta da peça ter uma cena de nudez, a direção do colégio resolveu pedir primeiro para o dramaturgo mudar a cena e quando ele se recusou fazer isso, eles suspenderam a estréia da peça. Então, me parece que num nível institucional ainda existe uma censura muito diluída, mas ainda existe uma preocupação ética que, na verdade, resvala na atividade de censura*”. (Wellington Andrade)

- “*Censura do estado, esse tipo de produção teatral não sofre atualmente? Acho que não, teoricamente não. Eu não estou ligado diretamente a um expediente de administração estatal para saber, mas me parece que não. Acho que a idéia é até de que o estado garanta essa produção cultural*”. (Wellington Andrade)

- “*Você conhece leis que facilitam ou promovam a difusão artística no país? A Lei Rouanet. Nessa lei, se recorre bastante de... esqueci a palavra, de liberação do imposto de renda. Tem um nome isso. É dedução. Dedução do imposto de renda para empresas que invistam em cultura. O valor exato que a empresa investe pode ser deduzido no imposto de renda. Parece-me que a Lei Rouanet é uma delas. Aqui em São Paulo está se formando, agora na gestão da Marta Suplicy, uma lei de fomento ao teatro, de incremento ao teatro, mas desconheço o conteúdo. É uma coisa que está sendo gerada. Pelo Executivo? Está sendo administrada pela Secretaria de Cultura, aqui de São Paulo, que estava a cargo do Celso Frateschi. Ele saiu, agora não sei quem está no lugar dele. Sei que é uma lei para fomentar iniciativas de teatro no município*”. (Wellington Andrade)

- “*Quanto à Lei Rouanet, existe algum aspecto em termos de conteúdo que o patrocinador limita a liberdade de grupos ou de quem faz cinema? O problema da Lei Rouanet é que a empresa vai optar por patrocinar gente que vai dar retorno garantido ou que é importante a quem se associar. Então, a Lei Rouanet vai preferir, claro, investir em um espetáculo de um grande ator televisivo ou de um grande ator de teatro a investir em um grupo de teatro experimental iniciante. Esse é o problema. As leis sempre vão trabalhar com esse mesmo mecanismo. Não há empresa no Brasil, ou temos pouquíssimas empresas no Brasil, que invistam na cultura pela cultura; se investe na cultura por um retorno comercial, capitalista, burguês, não sei como chamar, que isso vai dar*”. (Wellington Andrade)

- “*Existem leis que facilitam ou promovem a difusão artística no país? Sim. Acho que você tem que falar aí de leis de incentivo, tipo o Rouanet que é federal, como essa municipal que é Marcos Mendonça, tem um nome dele porque ele foi secretário do município de cultura. Parece que tem uma lei municipal, uma lei estadual, mas a lei municipal é a que funciona mais, que são de incentivo a cultura. É assim, a empresa deixa de pagar imposto de renda, ou deixa de pagar tal*”



coisa, um determinado imposto, e ai usa esse dinheiro pra promover alguma coisa de cultura. Mas pra você chegar na empresa, ela atende só gente da maior importância, cara pequeno é muito difícil conseguir esse patrocínio. Atores famosos, que querem patrocínio pra uma peça que vai gastar muito dinheiro, eles entram nessa lei”. (Wladyr Nader)

#### **(b) o financiamento**

- “A produção artística hoje é de algum modo refém dos interesses do capital de empresas, do patrocínio? Como funciona isso? Infelizmente, no Brasil ainda as coisas funcionam ainda na espécie do mecenato. Esse mecenato prevê talvez um retorno imediato financeiro. Ainda se exige não lucro, mas especialmente uma contrapartida da imagem. Então, as empresas vão apoiar os artistas que já são televisivos, que já tem uma certa penetração na classe média. Infelizmente, há poucas empresas que patrocinam espetáculos muito experimentais. Aqui em São Paulo tem o caso do Sesc, que é um grande patrocinador de grandes eventos, mas também o Sesc, claro, não consegue dar conta de tudo. Ele acaba selecionando algumas companhias, alguns artistas, alguns projetos; ou ele desenvolve autonomamente ou convida artistas e sempre fica na idéia do mecenato. Alguns são convidados e outros não, infelizmente. Não há mecanismos de fomento de maneira democrática”. (Wellington Andrade)

- “*O patrocínio estatal funciona mais ou menos nesse sentido também?* O Estado está meio falido, não é? Há algumas empresas, como a Petrobrás, por exemplo, que patrocinam grandes eventos, mas sempre a gente tem a perspectiva, sempre tem a impressão, na verdade, de que eles fazem muito menos do que deveriam fazer. Aqui em São Paulo há um grupo de artistas que se reúnem freqüentemente, é um movimento chamado Arte contra a Barbárie. São diversos artistas de teatro sobretudo, mas também tem de outras áreas. Eles discutem isso. O Estado não proporciona manutenção ou incremento de projetos a longo prazo; o Estado patrocina eventos. Sempre os mecanismos de patrocínio são ligados a eventos. O próprio Sesc faz isso também, o Sesc, com algumas exceções, patrocina, injeta dinheiro em grandes coisas que vão tomar lugar na agenda cultural durante um mês no máximo, depois aquilo acabou e se começa um outro grande evento. Há pouco investimento em coisas que seriam sistemáticas, contínuas. *O que seria uma coisa sistemática?* Apoio a grupo de teatros que pesquisem, que formem repertório, e isso acontece depois de alguns anos. Impossível exigir um retorno imediato de um grupo de teatro, por exemplo. O diferencial de um grupo de teatro é formar repertório, então, que a platéia consiga ter acesso a dois, três, quatro espetáculos daquele mesmo grupo. Isso exige apoio pesado, quer dizer, que alguém banque que aqueles atores, aqueles diretores, aqueles dramaturgos estejam vinculados durante um certo tempo. E é um tempo precioso, não pode ser uma coisa rápida. Isso o Sesc faz com o Teatro Anchieta, com o Antunes Filho, mas só faz com o Antunes Filho, não faz com outros grupos, claro. No cinema é a mesma coisa, apoio à criação de roteiros, escolas de roteiristas, interpretação para cinema, não temos tradição no Brasil de fazer escola de interpretação para cinema ou escola de cinema mesmo”. (Wellington Andrade)

- “*Quais são as alternativas de obtenção de dinheiro para quem faz teatro, fora buscar parceiro em empresas, governo? Como fazem?* Não fazem, ou colocam dinheiro do bolso, existe um pouco esse expediente. Tem gente que empenha os seus objetos pessoais para fazer teatro, isso ainda é muito comum, ou fazem uma espécie de cooperativa, cada vez mais a cooperativa é uma solução. Aqui em São Paulo, a Cooperativa de Atores, por exemplo, trabalham nesse nível, mas fica sempre muito mambembe, sem condição. Geralmente, essas cooperativas bancam coisas materiais: cenário, figurino e tal. Agora o pagamento do artista, a retribuição acaba ficando nula. Você tem que tirar da bilheteria. Mesmo a Companhia do Latão, essa companhia que falei, que tem um teatro agora na Lapa. Eles estão com o teatro da prefeitura, o Cacilda Becker. Os atores ganham muito pouco. A

prefeitura banca a realização material do espetáculo, mas não banca o salário. É um problema, porque o ator vai fazer somente por diletantismo, por amor mesmo”. (Wellington Andrade)

#### **(c) interferência estatal na liberdade de expressão artística**

- “No começo de 2003, o governo federal elaborou algumas sugestões, entre aspas, para diretores que queriam buscar patrocínio estatal dos temas que eles deveriam tratar. Deveriam tratar prioritariamente pobreza, injustiça social. O que você acha disso? Isso foi uma polêmica muito grande que a imprensa até explorou bastante. O lugar comum que se criou aí foi: a contrapartida do social. O cinema vai ser dimensionado pelo estado, desde que ele também dê uma contrapartida de interesse social. Isso parece que é uma fachada, é uma etiqueta, porque a gente está vivendo uma obsessão por uma espécie de hiperrealismo. Então, a arte está cada vez mais contaminada pelo hiperreal. A arte tem que ser mais real do que a realidade é. Então, ela tem que tratar do problema da violência urbana, do problema dos grandes grupos à margem da sociedade, enquanto que o sistema é autoritário, o sistema econômico é autoritário, é pernicioso, é opressivo, tal. Agora isso vira... parece que essa forma social tem que virar tema da arte. Eu discordo radicalmente. A arte é plural nos seus temas. Um filme pode ser financiado por uma bela estória romântica, uma bela estória, sei lá, um delírio de qualquer natureza. A arte, o conteúdo sempre é estético. O que esse programa tentou fazer, o que esse namoro proporcionou entre o novo governo e os produtores, os criadores culturais, me parece um contra-senso, pelo menos uma deturpação do que seja um compromisso social da arte. Quando você faz a arte é para melhorar a vida das pessoas independentemente do conteúdo que ela veicula. Agora somente atrelando somente o conteúdo à forma, a arte também tem ter no seu conteúdo o social, me parece que não vai garantir melhoria nenhuma dos públicos. Não vai formar novos públicos, essa arte pretensamente social”. (Wellington Andrade)

- “É algo que fere a liberdade de expressão, de certo modo? Sem dúvida, porque ela está orientando, está dando um tema *a priori*. Tudo bem, acho legítimo. É muito curioso, é legítimo que a arte discuta os mecanismos sociais do Brasil, mas também pode não discutir. Sei lá, um filme no qual é claríssima a questão do abandono social pode ser um filme muito bonito, um filme muito bem-vindo para as platéias. Agora um filme delirante, de conteúdo não-social, é tão bem-vindo quanto e é tão importante, e pode repercutir tanto numa platéia quanto um filme mais marcadamente social”. (Wellington Andrade)

#### **(d) pressão de patrocinadores na liberdade de expressão**

- “Existe pressão de patrocinadores/empresas para interferir no conteúdo dos programas de TV (por exemplo) que patrocinam? Tem. Eu, por exemplo, nunca como repórter, nunca consegui fazer uma matéria no Mappin, no antigo Mappin, agora ate fechou por sinal. Bom, mas era o seguinte, o Mappin no final era do tal de Ricardo Mansur, uma coisa assim, não me lembro direito se o nome era esse mesmo. Mas não podia fazer nada, o repórter não podia entrar lá, o segurança não deixava. Fotografo então, apanhava. E outra coisa também, você já viu uma matéria contra o Pão de Açúcar? Ou contra o Extra Supermercados, ou o Carrefour? Eles não fazem. Por quê? Eles são patrocinadores do jornal. O jornal não tem essa liberdade que se imagina porque o cara quer manter o patrocínio. O certo seria você recusar, não to dizendo que eles sejam bandidos, nada disso, mas o certo era recusar coisa de quem você quisesse ...” (Wladyr Nader)

- “Existe pressão de patrocinadores/empresas para interferir no conteúdo dos programas de TV que patrocinam? Sim, isso acontece o tempo todo. Não só pra interferir no conteúdo, mas ate na construção de personagens de telenovela. E, existe. Uma determinada empresa, por exemplo, que patrocina uma telenovela ela não quer que certos personagens tenham determinado fim para não

depor contra imagem dessa empresa então elas obrigam mudar. *Como isso se dá?* Nesse Mulheres de Areia , não foi? Tiveram que mudar o final dela, por exemplo. Isso se dá por intermédio, isso se dá no cotidiano. Eles fazem sempre pesquisa de opinião pra sabe o que o povão acha de certos personagens e a partir do momento que essas pesquisas vão surgindo, as empresas que patrocinam as telenovelas tem acesso a esses dados e vão interferindo no processo de composição do personagem de acordo com os dados da pesquisa”. (José Arbex Jr.)

## **(V) Liberdade de expressão dos jornalistas e dos meios**

Especialmente no ano de 2002, a imprensa brasileira teve perdas que não há como reparar ou avaliar: três vidas foram roubadas quando estavam no auge da carreira profissional, na fase intelectual mais madura e produtiva e no pleno exercício de sua atividade. Tim Lopes, 51 anos, jornalista investigativo da Rede Globo de Televisão. Sávio Brandão, 40 anos, proprietário da Folha do Estado, de Cuiabá. Luiz Antônio da Costa, 36 anos, repórter-fotográfico, a serviço da revista Época. Três vértices da notícia foram feridos de morte: quem narra o fato, quem cuida do negócio e quem faz a imagem. Três segmentos da informação foram atingidos: a televisão, o jornal e a revista. Consideramos prudente, nesta seção do relatório, dedicar um espaço ao relato desses três assassinatos e a um caso de censura, ocorrido na capital do país. Os dados que seguem abaixo foram baseados em um estudo da Associação Nacional de Jornalistas e nossa própria apuração.

### **Censura**

23 de outubro de 2002 - O Correio Braziliense (DF) sofreu censura prévia praticada sob a proteção judicial. Mandado de busca e apreensão assinado pelo desembargador Jirair Meguerian determinou, no dia, que o oficial de Justiça Ricardo Yoshida, acompanhado do advogado Adolfo Marques da Costa, da Coligação Frente Brasília Solidária, entrassem na Redação do jornal para censurar qualquer reportagem que transcrevesse trechos de uma gravação realizada pela Polícia Federal, com autorização judicial, e que relacionasse o governador Roriz com os irmãos Pedro e Márcio Passos, empresários acusados de parcelamento irregular do solo em Brasília. O oficial de Justiça e o advogado de Roriz fiscalizaram cada setor da empresa envolvido com a produção de notícias, da Redação do jornal à gráfica, e vistoriaram todas as páginas do jornal. O desembargador Jirair Meguerian determinou a “busca e apreensão, com arrombamento ou entrada compulsória, na sede, se houver necessidade (...) de todos os exemplares do jornal Correio Braziliense, edição de 24.10.2002, desde que publique trechos ou a íntegra de conteúdo das fitas de gravação das conversas telefônicas interceptadas por ordem judicial”.

### **Assassinatos**

Um jornalista investigativo, Tim Lopes. Um proprietário de jornal, Sávio Brandão. Um repórter-fotográfico, La Costa. Três assassinatos praticados contra profissionais da imprensa ocorreram no Brasil em 2002. Todos os crimes guardam relação direta com a atividade profissional das vítimas.

Tim Lopes:

No dia 2 de junho de 2002, Tim Lopes, 51 anos, jornalista investigativo da Rede Globo de Televisão, foi assassinado por narcotraficantes, na cidade do Rio de Janeiro (RJ). O crime registra o primeiro praticado no Brasil por traficantes de drogas em represália à atividade profissional de um jornalista. A morte de Tim Lopes teve requintes de crueldade. Ele sofreu tortura, foi golpeado no

tórax com uma espada, teve as pernas cortadas e foi queimado, ainda vivo, dentro de pneus e os ossos supostamente enterrados num cemitério clandestino no morro da favela Vila Cruzeiro, na Penha, bairro da Zona Norte do Rio de Janeiro.

Tim Lopes havia feito uma reportagem sobre a feira de drogas que lhe valeu um Prêmio Esso em 2001. Ele conseguiu mostrar traficantes vendendo drogas nas ruas da favela da Rocinha. Quando foi capturado para ser morto, o repórter buscava informações sobre um baile funk que, segundo denúncia dos moradores, era uma festa patrocinada por traficantes de drogas, local de exploração sexual de menores e de livre consumo de drogas. Durante as investigações, a governadora Benedita da Silva pediu a exoneração do delegado Sérgio Rogério Costa Falante, da 22ª DP (Penha), encarregado do caso.

A decisão foi tomada após a divulgação do relatório de investigação do inspetor Daniel Gomes de Lima Freire, anexado ao inquérito enviado à Justiça, acusando o jornalista assassinado de pôr a própria vida em risco ao fazer reportagem sobre o tráfico no Complexo do Alemão. Foram indiciadas nove pessoas, dentre elas, o traficante Elias Pereira da Silva, conhecido como Elias Maluco, acusado de ser o mandante do crime, preso em 19 de setembro de 2002. Um dos indiciados morreu em confronto com a Polícia, outro teria se suicidado e os demais estão presos. O julgamento dos acusados deverá ocorrer até o final deste ano, segundo o Tribunal de Justiça do Rio.

Sávio Brandão:

No dia 30 de setembro de 2002, foi assassinado Domingos Sávio Brandão de Lima Júnior, 40 anos, advogado, empresário, proprietário e diretor-presidente da Folha do Estado, da Rádio Cidade e da SB Construções e Planejamento, empresas de Cuiabá (MT). O empresário foi executado com seis tiros, disparados no centro da cidade, às 15h, no horário local (16h de Brasília). Ele mostrava a fachada da obra da nova sede do jornal a um amigo do ramo da construção quando duas pessoas se aproximaram em uma motocicleta, atiraram na sua direção e fugiram em seguida. Nenhum tiro errou o alvo, e Sávio Brandão morreu na hora. O exame de balística revelou que o primeiro tiro quebrou a clavícula; o segundo, pelas costas, atingiu o coração. Quando estava agonizando, foi atingido com mais quatro tiros na cabeça, na região do ouvido direito. Uma execução sumária relacionada às denúncias da Folha sobre o jogo do bicho e o crime organizado no Mato Grosso.

O delegado Luciano Inácio da Silva, titular do Grupo de Combate ao Crime Organizado (GCCO), vai concluir e apresentar até o final de agosto de 2003 o inquérito que apura o assassinato de Sávio Brandão, apontando no relatório os nomes dos possíveis mandantes, além dos executores. O ex-cabo da Polícia Militar Hércules Araújo Agostinho e o ex-soldado da Polícia Militar Célio de Souza são investigados pelo crime e foram presos dois dias após o assassinato.

Hércules está foragido desde 1º de maio de 2003, e Célio está no Presídio Pascoal Ramos. Contra Hércules, a prova da Polícia é o confronto balístico que relacionou o material encontrado na casa dele, logo após a prisão, com os arrecadados no local onde Sávio foi morto. Na casa dele, a Polícia encontrou e apreendeu 275 estojos de calibre 9mm, como as balas que mataram o empresário. Hércules é acusado de praticar dezenas de homicídios em Mato Grosso a mando do crime organizado, chefiado pelo bicheiro João Arcanjo Ribeiro, o “Comendador”. Ele foi condenado a sete anos de prisão em regime fechado por porte ilegal de arma, além de receptação de armamento. A sentença é do juiz Julier Sebastião da Silva, da 1ª Vara do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, no Mato Grosso. Essa é a primeira condenação contra Arcanjo Ribeiro, que foi preso no Uruguai e responde a inquéritos por assassinatos e lavagem de dinheiro.

Luiz Antônio da Costa:

O repórter-fotográfico Luiz Antônio da Costa, 36 anos, foi assassinado a tiros no dia 23 de julho de 2003, em frente ao acampamento dos sem-teto no terreno da Volkswagen, em São Bernardo do Campo, no ABC paulista. O jornalista, que estava a serviço da revista Época, recebeu um tiro no peito à queima-roupa. Minutos antes do homicídio, os assassinos de La Costa assaltaram um posto de gasolina a 100 metros do local. A quadrilha foi identificada nas fotos feitas por André Porto, do jornal “Agora São Paulo”, e reconhecida por testemunhas.

No dia 30 de julho, o delegado Marco Antônio de Paula, da Delegacia Seccional de São Bernardo do Campo, confirmou a prisão de dois homens que confessaram a participação no crime. No depoimento, os assassinos revelaram o motivo do crime: eles pensaram que a vítima os havia fotografado após assalto a um posto de gasolina localizado próximo ao terreno da Volkswagen ocupado por cerca de 7.000 sem-teto ligados ao MTST (Movimento dos Trabalhadores Sem Teto). Marco Antônio de Paula afirmou que Renato dos Santos Lyra, o “Bahia”, de 23 anos, e Alexandre Aparecido Silvério, o “Nego Xéu”, de 25, foram presos em Diadema e em São Bernardo do Campo. Os dois e mais um rapaz identificado apenas como R.N., de 16 anos, foram flagrados pelo fotógrafo André Porto, da Folha Imagem, segundos após La Costa ser baleado com um tiro no peito. Os dois homens foram presos com revólveres calibre 38. Segundo a polícia, Renato confessou ter sido ele quem atirou, mas disse que o disparo foi acidental, na tentativa de tirar a máquina de La Costa. A polícia acredita que o tiro foi proposital. Renato não tem antecedentes criminais. Alexandre havia fugido de um presídio semi-aberto um dia antes do assassinato do fotógrafo.

#### **(VI) liberdade de expressão da cidadania**

Desde 1984, quando o movimento pelas Diretas Já mobilizou uma parcela muito grande da população em favor de eleições diretas para a presidência da República, os movimentos sociais têm desempenhado importantíssimo papel na consolidação da democracia brasileira. Quão livres são eles para expressar suas opiniões? São reprimidos pelos governos? Leia abaixo as opiniões de nossos entrevistados sobre esse aspecto da liberdade de expressão.

- *“Existem grupos que se manifestam sistematicamente contra o governo? São reprimidos? De que maneira? Raros, né? São essas minorias. Minoria sempre protesta mas dificilmente consegue obter muito resultado. Mas você tem quer proteger as ONG’s, as ONG’s tem sempre gente bem intencionada no meio. Não to dizendo que todas, mas boa parte delas, as ONG’s pelos direitos humanos, pelos direitos do cidadão, tem que prestigiar porque elas questionam o governo, muitas leis, tem que ser respeitadas. São reprimidos? Elas não são reprimidas, mas não se dá muita trela pra elas”.* (Wladyr Nader)

- *“Existem grupos que se manifestam sistematicamente contra o governo? São reprimidos? De que maneira? O Brasil não é uma Venezuela, em que a sociedade se bipolarizou. Nem uma Cuba, em que a unipolarização é mantida por meio de uma ditadura de partido único. Ou seja, há por aqui grupos que legitimamente se opõem ao governo. Mas eles não são reprimidos. É uma das regras de funcionamento da democracia”.* (João Baptista Natali)

## **TEMA: FORTALECIMENTO SOCIEDADE CIVIL**

### **1. Apresentação**

Parece consensual na Ciência Política atual, e na avaliação da ONU em seu relatório de Desenvolvimento Humano de 2002, que a moderna definição do conceito de democracia transcende a realização de eleições livres, diretas e que possibilite a todos os adultos o acesso ao voto. A participação da sociedade e a sua organização em entidades que defendam as mais diferentes demandas são as características adicionais da mais atual compreensão dos regimes democráticos. Um governo se aproximará mais desse conceito quanto maior for o seu comprometimento com o incentivo à associação de cidadãos e mais amplo for o espaço aberto ao diálogo com a sociedade. Para tanto, é importante a realização de uma pesquisa que meça, junto às organizações, qual o apoio que o 3º Setor vem recebendo no país. Antes de analisarmos os dados da pesquisa, serão feitas algumas considerações adicionais acerca de levantamentos realizados em outrora.

Estimativas apontam para um crescimento significativo do número de organizações do 3º Setor no Brasil. Apesar de fontes distintas de dados apontarem resultados muito diferentes, a sociedade brasileira vem demonstrando sua capacidade de organizar suas principais demandas. A despeito desse quadro otimista, é importante destacar que o aparecimento desses grupos ocorre de maneira desequilibrada no território nacional. Enquanto os estados das regiões centro-sul assistem a uma enxurrada de organizações defendendo os mais distintos ideais, algumas unidades das regiões norte-nordeste ainda engatinham nessa direção. Tal constatação pode ser medida, ainda que com algumas limitações, no Mapa do 3º Setor - projeto da Fundação Getúlio Vargas.

Os levantamentos disponíveis não são muito recentes, mas destacam-se alguns dados relevantes. De acordo com pesquisa realizada pelo Instituto de Estudos da Religião (ISER) em 1995, as despesas operacionais do conjunto das organizações sem fins lucrativos somam cerca de R\$10,9 bilhões, ocupando de forma remunerada mais de um milhão de pessoas. Apesar das altas cifras, o valor ainda é considerado modesto, se comparado ao percentual que ele representa no PIB – 1,5% contra 4,7% da média internacional.

Dados levantados em diversos órgãos mostram que o número total de organizações varia de acordo com a fonte. A Secretaria da Receita Federal, em 1995, divulgou um total de 220 mil organizações sem fins lucrativos. O Registro Administrativo de Informações Sociais (Rais), no mesmo ano, contabilizou 250 mil organizações.

Em 1996 foi realizada uma pesquisa pelo Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (IDESP)<sup>2</sup>, onde o principal objetivo era avaliar a opinião de dirigentes de organizações do Terceiro Setor no que diz respeito ao perfil dessas organizações, público alvo, tipo de serviço prestado, montante envolvido nas atividades do grupo, principais dificuldades e propostas para melhoria do setor no Brasil. Participaram da pesquisa cerca de 200 entidades e a variável explicativa mais relevante do levantamento foi o ano de fundação dessas organizações. Quando divididas em três blocos distintos, revelou-se uma grande relação entre a atividade desenvolvida, o início de funcionamento e a situação política do país:

#### **Antes de 1979**

---

<sup>2</sup> A íntegra desta pesquisa pode ser encontrada no livro .....

As entidades que surgiram antes de 1979 caracterizam-se por ações assistencialistas. Têm como principal público alvo os idosos e as crianças, o que demonstra o compromisso do terceiro setor com questões relacionadas a direitos sociais básicos, sobretudo saúde e educação. Até esse período (1979) o Brasil completava quinze anos de regime autoritário, a população estava alijada de parte de seus direitos civis e políticos, sendo que o investimento em infra-estrutura – em nome do crescimento econômico - diminuía o compromisso do Estado com relevantes questões sociais. As principais atividades dessas organizações pautam-se em questões como: assistência social, lazer, recreação e assistência médica. Destaca-se, nesse caso, o importante papel da Igreja Católica e de entidades ligadas ao Espiritismo na administração dessas organizações. É importante também o papel do governo como fonte de financiamento dessas instituições, que demandam uma quantidade maior de recursos – quando comparadas às outras – em virtude do assistencialismo prestado. As doações de pessoas e empresas – muitas vezes feitas anonimamente – também merecem destaque. A despeito dessa participação a principal dificuldade está relacionada à inexistência de uma consciência filantrópica no país.

### **Década de 80**

A década de 80, apelidada do ponto de vista econômico como “A década perdida” em virtude dos planos mal sucedidos de controle inflacionário, marcou a retomada do compromisso do país com a democracia. Importantes foram os movimentos e conquistas que ocorreram nesse período. Já no final da década de 70 o governo autorizou a livre organização dos partidos políticos, sacramentando o fim do bipartidarismo artificial existente entre a situacionista ARENA e o oposicionista MDB. Em 1982 ocorrem eleições para o Executivo estadual, fato que não ocorria desde 1962. Em 1984 milhares de brasileiros foram às ruas pedindo o restituição do voto direto para o cargo de Presidente da República. Conhecido como Movimento Diretas Já a conquista foi retardada para 1989, quando elegemos Fernando Collor de Mello. Mesmo eleito indiretamente em 1985, Tancredo Neves marcou o restabelecimento do controle da presidência por um civil. Destaca-se nesse caso a morte – por motivos de saúde – antes de governar o país, sendo José Sarney o encarregado de tal ação.

Em 1986 os brasileiros elegeam a Assembléia Constituinte, responsável pela criação do conjunto maior de normas que direcionaria o país recém saído de 21 anos de ditadura militar. Em outubro de 1988 é promulgada a Constituição, apelidada de “Constituição Cidadã” por contemplar exigências relacionadas à plena efetivação dos direitos civis, políticos e sociais de toda a população brasileira. Muito mais do que um documento de imediata efetivação a Carta Constitucional brasileira configura-se um conjunto de ideais a serem alcançados ao longo das próximas décadas. Ressalva-se, no entanto, a quantidade significativa de artigos, a complexidade do documento e o expressivo número de emendas apresentadas ao texto original ao longo dos últimos quinze anos: 48.

As entidades do terceiro setor surgidas nesse período têm um forte compromisso com questões políticas. Desde a luta no micro espaço – com as associações amigos de bairro que se intensificaram na época – como a defesa de questões mais abrangentes. É importante lembrar que a educação política e a disseminação de informações são as atividades destacadas por essas organizações. As principais dificuldades são: escassez de financiamento estatal – que demonstra um compromisso maior do governo com entidades de cunho assistencialista – escassez de financiamento privado, críticas às leis trabalhistas e tributárias – que dificultam o funcionamento dessas associações – e necessidade de uma legislação que possa distinguir entidades com objetivos diferentes.

### **Década de 90**

Como reflexo da liberdade de associação garantida pela Constituição de 1988, a partir da década de 90 a sociedade civil organizada viu-se preocupada em garantir-se em torno da liberdade de

expressão, de escolhas sexuais, profissionais e características étnicas e culturais. Intensificam-se as organizações de mulheres, de homossexuais, prostitutas, negros, portadores do vírus HIV, artistas etc. Essas entidades demandam uma quantidade menor de recursos para existirem, mas queixam-se de algumas regras para o setor.

Nessa época também se intensificam as lutas por causas relacionadas ao meio-ambiente, sobretudo na área da ecologia. A explicação pode estar na realização da ECO-92, onde dirigentes do mundo inteiro encontraram-se na cidade do Rio de Janeiro para discutir questões ligadas à situação do meio-ambiente no mundo.

## **2. A pesquisa**

Os dados da pesquisa do IDESP revelam o perfil das entidades do terceiro setor no Brasil, nos sendo possível entender como elas surgiram e quais os principais fatos históricos que contribuíram para o atual cenário.

Após sete anos da realização da pesquisa apresentada acima o levantamento realizado em 2003 aborda questões semelhantes. Foram selecionadas, de acordo com os critérios amostrais desenvolvidos pela organização geral do projeto 30 organizações. Algumas consideração, antes de apresentarmos os dados, devem ser feitas:

1 – O questionário original encaminhado pela Participa foi dividido em duas partes. A primeira será respondida apenas pela direção local do projeto, pois se tratam de questões relacionadas à existência de normas que regulam o terceiro setor, por exemplo, e não à percepção das entidades em relação ao funcionamento de tais leis, eficácia do poder público etc. A segunda parte é composta por questões que foram encaminhadas às organizações.

2 – O questionário foi adaptado à realidade brasileira, tendo sido retiradas algumas questões descontextualizadas. Além disso, algumas perguntas foram transformadas em variáveis quantitativas, uma vez que o tempo estimado para o preenchimento do material era muito extenso.

3 – O método adotado nesse caso foram entrevistas pessoais seguindo a ordem estabelecida no questionário. Não houve auto-preenchimento de formulários.

4 – Em virtude da expressiva extensão territorial do país as 30 organizações entrevistadas concentram suas sedes no eixo Rio-São Paulo, as maiores cidades do país. A opção teve por intuito poupar recursos para as outras etapas do projeto. É importante destacar que parte das instituições entrevistadas atua nacionalmente.

5 – A escolha da amostra das instituições respeitou as exigências impostas pela direção geral do projeto, ou seja, foram escolhidas entidades com as características determinadas, como mostraremos no quadro 1.

A análise será dividida em duas partes. Na primeira serão examinados os dados coletados juntos às entidades, apresentadas e discutidas algumas tabelas e propostos alguns cruzamentos entre variáveis. Na segunda etapa serão apresentadas as questões gerais, que foram respondidas pela direção local do projeto, uma vez que o intuito dessas variáveis era dimensionar o terceiro setor no Brasil e as regras que o asseguram legalmente.

## **3. As entidades**

Dentre as entidades que participaram da pesquisa foram levantados 49 temas principais de atuação. Destaca-se que uma organização pode ter mais de uma área temática. O principal destaque é para a educação – mais de um quarto das associações -, ficando a cidadania em segundo lugar com um quinto das citações. Todas as entrevistas foram realizadas entre setembro e novembro de 2003 e



todas as organizações estão localizadas no eixo Rio-São Paulo, apesar de várias delas terem atuação nacional. A média de idade das organizações é de 16 anos, tendo sido a mais antiga fundada em 1930 e a mais nova em 2003. Na maioria dos casos as entidades fundadas antes da década de 80 são voltadas para crianças e para educação / direitos sociais com características assistencialistas – como já havia revelado a pesquisa do IDESP.

O questionário aplicado às entidades era composto por 20 questões, além das informações cadastrais da organização e do respondente. Na primeira questão o representante da instituição citou exemplos de programas públicos ou privados que financiam organizações da sociedade civil. Foram dados até cinco exemplos por respondente, e surgiram cerca de 60 respostas diferentes. O setor público concentrou 52% das respostas, enquanto as entidades privadas – do segundo ou terceiro setor – acumularam 48% das citações. No primeiro caso o destaque fica para as ações desenvolvidas por ministérios (esfera federal): Ministério da Justiça (quatro citações) e Ministério da Saúde (quatro citações). É importante destacar que algumas empresas estatais administradas pelo governo federal (Banco do Brasil e Petrobrás) e pelo governo estadual (Nossa Caixa do Estado de São Paulo) têm planos de apoio às organizações da sociedade civil e foram citadas. Quando divididas em esferas do poder, o governo federal concentra 60% das citações, o governo estadual tem – com ênfase para o Estado de São Paulo – 19% e o municipal 11%, sendo que 10% dos programas não foram identificados. Nesse caso é possível notar um maior apoio do governo federal.

No que diz respeito à iniciativa privada, é destacável o papel das fundações Kellogg's e Abrinq, a primeira atuando internacionalmente com sede nos Estados Unidos da América e a segunda ligada à empresários brasileiros e preocupada, principalmente, com o bem estar da criança e do adolescente. Se agrupadas em categorias, as fundações ligadas aos bancos são responsáveis por 22% das citações. É importante destacar que cinco associações entrevistadas não souberam citar qualquer exemplo de programas ou entidades, públicas ou privadas, que financiem organizações da sociedade civil.

A questão seguinte indagava a respeito do livre direito de associação no Brasil. Esse é um direito constitucional e a percepção dos entrevistados mostra que: 73% acreditam na efetivação desse direito no país, sendo que uma destacou que é muito fácil associar-se no Brasil; 17% apontaram que o livre direito de associação não é respeitado no Brasil, sendo que um respondente destacou que falta informação para a sociedade; e 10% não responderam à questão. É importante destacar que nesse caso que a maioria das organizações instituídas acredita que o país garante o livre direito de associação. Destaca-se que a moderna teoria da Ciência Política e a ONU destacam o incentivo à associação como sinônimo indissociável de democracia.

Se por um lado as instituições concordam que no Brasil é garantido o direito à livre associação, por outro não parecem satisfeitas com as normas que regulamentam os diferentes tipos de entidades. Para dois terços dos entrevistados as leis específicas para o setor não respondem às verdadeiras demandas. Os principais tópicos dessa insatisfação são: a burocracia, a falta de integração com outras leis, a diferenciação entre os tipos de atividades, a falta de amadurecimento / controle / adequação e o caráter obsoleto. Outros 10% mostraram uma posição neutra, declarando que está havendo uma melhora, mas ainda há muito que ser feito. Satisfeitas com as normas aparecem cerca de 13% das organizações entrevistadas, que destacam as novas regras das OSCIP's como importantes conquistas. Por fim, 10% das entidades não souberam opinar a respeito dessa questão.

Na questão 4 as entidades foram questionadas a respeito do conhecimento que têm a respeito da interlocução entre os poderes públicos – nas mais diferentes esferas – e as organizações da sociedade civil. A Tabela 1 traz os resultados do levantamento.

**Tabela 1 – Órgãos públicos encarregados da interlocução com as organizações da sociedade civil (em %)**

Poder	Sim	Não	Não respondeu	Total
Legislativo Municipal	33,3	33,3	33,3	100,00
Executivo Municipal	56,7	23,3	20,0	100,00
Legislativo Estadual	33,3	36,7	30,0	100,00
Executivo Estadual	30,0	36,7	33,3	100,00
Legislativo Federal	26,7	36,7	36,6	100,00
Executivo Federal	50,0	26,6	23,3	100,00

É importante destacar que nas esferas municipal e federal o Poder Executivo tem seus canais de interlocução melhor reconhecidos que o Legislativo, em ambos os casos o percentual aproxima-se de 50%. Mesmo assim é destacável a falta de conhecimento. A coluna “não” registra índice igual ou superior em dois terços dos casos, com estaque para a esfera estadual. Nesse caso é importante frisar que o município e o estado de São Paulo foram tomados por base na maioria dos casos. Nessa mesma questão os entrevistados podiam opinar sobre a eficácia dessa interlocução.

No caso do Legislativo Municipal o destaque os serviços à disposição foram avaliados como lentos, pouco visíveis e distantes da sociedade, o que mostra que apesar de um terço das entidades conhecerem canais de interlocução, a visão não é favorável. No Executivo Municipal apenas cinco, das 17 entidades que afirmaram conhecer esses canais, avaliaram de forma positiva, enquanto três não opinaram e as demais reclamaram de falta de aproximação, de desrespeito às deliberações coletivas, de falta de vontade política e de mau funcionamento.

Na esfera estadual, a menos conhecida pelos entrevistados, quatro entidades destacaram que os canais do Legislativo funcionam bem e seis apresentaram queixas relacionadas à morosidade, falta de aproximação e descontinuidade. O Executivo, menos reconhecido, também foi criticado pela morosidade.

Por fim, em âmbito federal, o Legislativo foi elogiado por dois entrevistados e novamente, em três casos, a falta de aproximação voltou a ser destacada. No Executivo Federal, seis entrevistados elogiaram a aproximação com o governo e outros cinco destacaram a falta de parceria, a falta de aproximação e de vontade política. É interessante notar que em todos os casos ainda é possível destacar a falta de proximidade entre o poder público e os interesses das organizações e a morosidade.

Na questão seguinte foram apresentados alguns dispositivos de contato com o governo e as entidades foram questionadas acerca da utilização de tais ferramentas. Os conceitos variavam entre: freqüentemente, algumas vezes, nunca e não conhecia. Vinte e sete entidades responderam à essas questões, e os mecanismos avaliados foram: audiências com autoridades, telefone aberto, páginas na Internet e seminários / consultas. No primeiro caso, o percentual que afirmou utilizar freqüentemente registrou 48%, os telefones são utilizados dessa forma por 63%, as páginas por 70% e os seminários por 44%. Se somados os conceitos “freqüentemente” e “algumas vezes”, o que indica uma certa utilização desses canais, temos os seguintes percentuais: 96,3% para as audiências, telefones (77,8%), páginas (85,2%) e seminários (77,8%). Tais resultados demonstram uma tentativa constante de aproximação das organizações com o governo por meio de pesquisas, acompanhamento, questionamentos e consultas. A prevalência desses índices elevados pode explicar a má avaliação dos canais de interlocução, pois as entidades parecem demandar mais espaço do que o poder público oferece.

A seguir as entidades eram indagadas a respeito do nível das informações contidas nas páginas do poder público na Internet que elas mais acessam – mais uma vez 27 entidades responderam à questão. Cinco variáveis foram analisadas: pertinência das informações, atualização dos dados, se a informação é oportuna, possibilidade de comunicação com a autoridade e resposta às consultas. As respostas podiam variar entre: “na maioria das vezes”, “em boa parte das vezes”, “raras vezes”, “nunca” e “não se aplica”. Os conceitos “na maioria das vezes” e “boa parte das vezes”, quando somados, revelam que: as informações são pertinentes (93%), os dados são atualizados (63%), as informações são oportunas (85%), há comunicação com a autoridade (37%) e há resposta às consultas (26%). Nesses dois últimos casos, as respostas “raras vezes” e “nunca” somaram 41% em ambos os casos, sendo que o “não se aplica” atingiu cerca de um quarto na primeira variável e um terço na segunda.

Quando indagadas sobre as três páginas mais visitadas, os resultados, por esfera do governo mostram: federal (58%), estadual (12%), municipal (19%) e não identificadas (12%). No primeiro caso destaques para o Congresso Nacional (Câmara e Senado) e para os ministérios da educação, saúde, justiça e meio-ambiente. No segundo caso são relevantes as visitas às secretarias (educação e saúde) e no município os sites mais acessados são: as secretarias (educação e saúde) e a Câmara Municipal.

Na questão de número 7 as entidades eram questionadas a respeito da existência de mecanismos da OEA para elevar a participação das organizações da sociedade civil no sistema interamericano. Apenas duas entidades afirmaram conhecer tais dispositivos e ambas disseram que há pouca difusão de informações e que os estados-membro não são incentivados a incorporar sugestões das organizações. A mesma ineficiência parece presente no que diz respeito à atuação dos bancos multilaterais (Banco Mundial, BID, BIRD etc.) no apoio à essas organizações. Metade das entrevistadas afirmam que não conhecem tais dispositivos e o restante reclama de burocracia, dificuldades em conquistar esses apoios e falta de incentivo ao uso dessas ferramentas. Por fim, na questão 9 nenhuma entidade soube citar sequer um mecanismo nacional de incentivo à participação de organizações da sociedade civil no sistema interamericano.

Quando questionados sobre exemplos de delegações oficiais do Brasil que incorporaram representantes de organizações da sociedade civil em encontros internacionais metade dos entrevistados não soube citar exemplos. No total foram apresentados 19 exemplos, alguns equivocados, como por exemplos de instituições privadas de ensino superior. Nenhum exemplo foi repetido, o que mostra a falta de uma difusão maior desse tipo de informações ou uma participação mais efetiva dessas organizações em encontros internacionais.

Nas questões 11 e 12 as entidades foram indagadas a respeito da existência de normas e práticas das mais diferentes esferas de governo que permitem uma participação efetiva das organizações da sociedade civil em questões políticas, sociais e econômicas. Os dados da Tabela 2 dizem respeito à questão 11 e os percentuais são baseados no total de entidades que responderam essa pergunta: 23.

Tabela 2 - Conhecimento de normas ou práticas do poder público para elevar a participação das organizações da sociedade civil em planos e programas governamentais de desenvolvimento político, econômico e social – percentual de respostas “sim, tenho conhecimento”.

	Federal	Estadual	Municipal
Político	30,4	17,4	30,4
Econômico	39,1	17,4	13,0
Social	91,3	69,9	13,9

É interessante notar que nas esferas federal e estadual a parte social está mais aberta à participação das organizações, destacando que 91,3% conhecem práticas ou normas do Executivo nacional e cerca de 70% do Executivo estadual. No município o que mais chama a atenção é o aspecto político. Com exceção dos destaques à área social nenhum percentual supera a metade da concordância, o que demonstra uma falta de conhecimento que pode revelar uma característica insular do Estado no Brasil, algo que reconhecidamente vem arrefecendo, mas que ainda tem muito para evoluir.

Tabela 3 - Conhecimento de práticas de relação entre as organizações da sociedade civil e o governo em temas relacionados ao desenvolvimento nacional, estadual ou municipal – percentual de respostas “sim tenho conhecimento”.

	Nacional	Estadual	Municipal
Comitês	72,2	33,3	44,4
Grupos de Trabalho	44,4	44,4	44,4
Redes	55,6	61,1	38,9
Alianças	22,2	22,2	38,9

Na Tabela 3 estão contido os percentuais relacionados à quantidade de organizações que afirmaram conhecer práticas de relacionamento entre as esferas de governo e a sociedade civil organizada. As ferramentas avaliadas foram: comitês, grupos de trabalho, redes e alianças. No âmbito federal apenas os comitês (72,2%) e as redes (55,6%) alcançaram mais da metade das respostas, destacando que nesse caso 18 entidades responderam à questão. Na esfera estadual as redes são conhecidas por 61,1% dos respondentes, único mecanismo a superar metade das respostas. Por fim, os municípios não registraram nenhuma ferramenta com mais da metade de respostas afirmativas. Vale ressaltar, no entanto, que todas as possibilidades foram contempladas por pelo menos um quinto dos respondentes, o que mostra que mesmo que pouco divulgadas todas as ações são contempladas – a despeito da eficácia. Quando analisamos cada uma das práticas, percebemos que a menos difundida são as alianças e a que merece maior destaque são as redes e os comitês.

Na questão 13 do questionário foi lançado um conjunto de sete sentenças relacionadas à participação das organizações no orçamento público e demais ferramentas participativas e pedida uma nota de 1 a 5 para medir o grau de implementação de tais afirmações. Nesse caso, 1 representava “nada implementado” e 5 “totalmente implementado”. As sentenças foram medidas para as três esferas de governo: municipal, estadual e federal. Na Tabela 4 estão contidos os valores médios atribuídos a cada uma das alternativas. É importante lembrar que no Brasil existiam, até 2000, mais de 100 municípios que haviam implementado a prática do Orçamento Participativo, e cerca de um terço dos 27 estados da federação. A prática, no Brasil, foi implementada em 1989 em Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul.

Tabela 4 - Níveis de participação das organizações da sociedade civil em decisões do orçamento público e outras ferramentas participativas – média das opiniões em escala de 1 a 5.

	Federal	Estadual	Municipal	MÉDIA
Organizações da sociedade civil participam em conselhos de políticas, programas ou projetos como <i>convidadas</i>	2,84	2,60	2,88	2,77
Organizações da sociedade civil participam em conselhos de políticas, programas ou projetos com <i>direitos limitados</i>	2,26	2,15	2,38	2,26

Há disponibilidade de informação às organizações da sociedade civil sobre o orçamento	2,05	1,65	2,23	1,98
Organizações da sociedade civil organizam e participam de processos consultivos	1,84	1,15	2,20	1,73
Autoridade consulta a opinião das organizações da sociedade civil	1,68	1,25	1,76	1,56
Organizações da sociedade civil monitoram a implementação do orçamento ou investimentos públicos	1,84	1,25	1,48	1,52
Organizações da sociedade civil participam em conselho de políticas, programas ou projetos com <i>pleno direito</i>	1,58	1,30	1,44	1,44
<b>MÉDIA DA ESFERA</b>	2,02	1,62	2,05	1,90

Das sete sentenças avaliadas apenas uma apresentou média entre as esferas superior a 2,50 pontos. As entidades costumam ser chamadas como “convidadas” para participarem de conselhos de políticas / programas / projetos: essa é a sentença que as organizações entendem como mais bem implementada (2,77), sendo que as esferas municipais e federal se destacam. Se alterado o status dessa participação: de “convidadas” para “direitos limitados” a média cai para 2,26, e o estado ainda é a esfera que apresenta a menor avaliação – algo que acontece em todas as sentenças avaliadas. A frase pior avaliada diz respeito à participação das organizações quando o status é de “pleno direito” de participação em políticas / programas / projetos (1,44). Em todos os casos é preocupante a baixa avaliação das sentenças, mas é importante destacar que entre a demanda das organizações e a oferta do Estado pode haver um ponto de equilíbrio entendido como adequado – ou possível.

Na questão 14 as organizações eram questionadas a respeito da existência de leis especiais para minorias e grupos discriminados em instâncias políticas, econômicas e sociais. Em 30% dos casos, a resposta foi negativa e outras três entidades não responderam essa questão. As demais concentraram suas respostas nas polêmicas leis de cotas para negros ou populações carentes em universidades públicas: 53,3%. Além desse tema, extremamente atual no Brasil, destacam-se as lembranças das leis que envolvem: crianças e adolescentes, deficientes físicos, mulheres (em disputa de cargos públicos / eleições proporcionais), estatuto do idoso, homossexuais etc.

Na questão 15 as entidades foram indagadas sobre a existência de acordos de cooperação entre as organizações da sociedade civil, o governo e as universidades para o desenvolvimento de programas educativos para a cidadania e a democracia. Quatro das 30 entidades afirmaram desconhecer a existência, outras três deixaram de responder a questão. Dentre as que responderam positivamente, os exemplos são diversos. Não há destaque para nenhuma ação em especial, o que revela a existência de muitos projetos e uma expressiva descentralização dessas ações.

A décima sexta questão tratava, segundo o conhecimento das entidades, da existência de instâncias governamentais preocupadas em desenvolver programas educativos para a cidadania e direitos humanos. Dez organizações desconhecem tais programas, e mais uma vez três delas não responderam. As demais, como no caso anterior, somaram respostas afirmativas que mostram a descentralização dessas ações. Nenhum projeto é repetido, sendo a alfabetização e a justiça social os temas mais destacados. Na questão seguinte os respondentes precisavam dizer se as ações destacadas estavam implantadas nos currículos obrigatórios das escolas de ensino superior, médio e fundamental. Apenas quatro entidades responderam “sim” a essa questão. Uma delas destacou que

os temas relacionados à cidadania são considerados transversais pelo Ministério da Educação, o que significa dizer que não é uma matéria autônoma e pode ser tratado em diferentes disciplinas, de formas diversas. Os demais se equivocam quando afirmam que esses temas são obrigatórios. Algumas esferas já adotaram alguns temas como o ensino religioso, mas não há determinação oficial do Ministério da Educação, apesar de muitas escolas já discutirem tais assuntos. Por fim, é importante destacar que no ensino superior, independentemente da carreira cursada, o ensino da sociologia – e conseqüente discussão de temas atuais – está presente nos currículos.

Em relação à globalização a questão 18 questionava as entidades sobre o conhecimento de movimentos contrários a esse fenômeno no país. Nove entrevistados disseram não conhecer, dentre aqueles que reconhecem movimentos contrários à globalização, destaque para partidos, movimentos e grupos organizados. O PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado, o MST – Movimento dos Sem-Terra, a CUT – Central Única dos Trabalhadores, a CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, o Fórum Social Mundial e a ONG ATTAC são os exemplos mais destacados. É importante frisar as naturezas distintas dessas organizações: um partido, uma central sindical, uma entidade vinculada à Igreja Católica, um movimento fundamentalmente em prol da reforma agrária, um evento anual e uma organização não-governamental. As campanhas, muitas vezes radicais de algumas dessas organizações, explica a lembrança dos entrevistados.

Na questão 19 as organizações tinham que responder se mantinham contato com ministérios ou serviços públicos. Eram necessários três exemplos e notas de 0 a 10 para cada um desses organismos no que diz respeito ao acesso à informação que precisa. A nota média de todas as citações foi 7,40, o que atenua a má avaliação presente nas questões anteriores. Nesse caso não é possível promover uma análise mais acurada do desempenho individual de cada organismo graças à quantidade excessiva de ministérios, secretarias e esferas do poder que surgiram. Apenas dois exemplos serão citados: Ministério da Educação – 5 citações e média 7,0 – e o Ministério da Justiça – 4 citações e média 8,8.

Por último, na questão 20, três tipos de informações eram destacadas: orçamentárias; resultados de ações; e políticas públicas / programas. Se as entidades afirmassem que utilizam essas informações era necessário que fosse atribuído uma nota de 0 a 10 para a facilidade de obtenção desses dados. Nove organizações utilizam informações orçamentárias e a média de avaliação foi 5,22, com um desvio considerável (a mínima é 2 e a máxima é 8). Informações sobre políticas públicas / programas são levantadas por 23 entidades, com média de facilidade para obtenção de dados igual a 7,0. Por último, resultados de ações são utilizados por 22 entidades e a média é igual a 5,9. Todas as questões estão acima da média, destacando-se a posição das informações sobre políticas públicas e programas.

#### **4. As questões abrangentes**

Um conjunto de questões enviadas pela direção central do projeto tinha o intuito de dimensionar a organização da sociedade civil no Brasil, avaliar aspectos jurídicos que garantam o direito à livre associação no país e alguns dados setoriais. Como era de se esperar não foi possível atender a todas as demandas do questionário, uma vez que no país muitos dos dados solicitados não estão disponíveis.

#### **Relação com os canais de comunicação**

O primeiro destaque pode ser dado ao aparente comprometimento que há no país entre a imprensa e o trabalho de uma parcela de organizações não-governamentais. É comum encontrarmos na imprensa escrita dados de pesquisas realizadas por 3º Setor. Além disso, o espaço em programas da

mídia eletrônica é relevante, tanto no rádio quanto na televisão. Emissoras governamentais e educativas são um exemplo da parceria bem sucedida entre associações da sociedade civil e os meios de comunicação. Tal cenário destaca-se, principalmente, em perspectiva histórica. Parece inimaginável, há dez ou vinte anos atrás, a ocupação desse espaço no Brasil.

Nesse sentido é relevante destacar o papel relevante que a Internet ocupou enquanto canal descentralizador de informação. A esse respeito já foram abordadas as principais questões nos temas liberdade de imprensa e acesso à informação.

### **Marco jurídico**

Em termos legais, o direito de livre associação é respeitado no Brasil. O exemplo que corrobora melhor essa afirmação é o artigo 5º da Constituição Federal, datada de 1988:

Artigo 5º -

...IX – é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

...XVI – todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;

XVII – é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII – a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

XIX – as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;

XX – ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;

XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente; (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988)

Com relação às leis específicas que regulamentam as organizações da sociedade civil, recentemente surgiram modificações no Brasil. A criação do Conselho da Comunidade Solidária ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso primou pelo fortalecimento da sociedade civil, que justificou a proposição da Lei 9.790/99 discutida ao longo dos dois anos anteriores. Os debates que culminaram na lei que regulamenta as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's) foram realizados entre o governo, diferentes interlocutores da sociedade civil e estudos específicos, dentre eles o trabalho realizado pelo IDESP. De acordo com o governo da época, o processo que marcou a sanção dessa lei é sinônimo do processo democrático que caracterizou sua elaboração.

A Lei 9.790/99 ficou conhecida como a “nova lei do terceiro setor” e representa uma das muitas ações que visam pavimentar as relações entre Estado e Sociedade Civil no país. Seus principais objetivos são: estimular o crescimento do 3º Setor no Brasil, reconhecer o caráter público de um imenso conjunto de organizações da Sociedade Civil e facilitar a colaboração entre essas associações e o Estado, transformando as políticas públicas governamentais em parcerias entre os 1º e 3º setores. Os principais obstáculos à concretização desse ideal, segundo publicação de 2000 do Conselho da Comunidade Solidária são: a cultura estatista ainda predomina para boa parte dos dirigentes e funcionários públicos, sendo o Estado o detentor do monopólio das questões públicas. Além disso, em outro extremo destaca-se a mentalidade de dirigentes governamentais que encaram

as organizações da sociedade civil como entidades empresariais que se interessam exclusivamente em burlar o fisco, maquiando-se para evitar o pagamento de impostos.

A publicação ainda destaca que as próprias organizações do 3º Setor enxergam com desconfiança justificável as mudanças propostas. O grande passo, no entanto, dá-se em direção ao fato de que a nova lei, segundo seus defensores, parte da idéia de que o público não é monopólio do Estado. Por trás desse pensamento está a convicção de que a sociedade é capaz de enxergar algumas questões com mais competência e eficiência que o Estado. Para tanto, a Lei 9.790/99 estabelece com clareza o Termo de Parceria, que representa a possibilidade de o Estado e o 3º Setor regulamentarem ações conjuntas. Resumidamente, o que o instrumento jurídico criado em 1999 estabelece são quatro pontos fundamentais em relação às leis anteriores:

Primeiro, abrindo um novo sistema classificatório, pelo qual passam a ser reconhecidas cerca de duas dezenas de finalidades públicas, que permaneciam na ilegalidade. Até a promulgação da Lei 9790, o Estado só reconhecia três finalidades para organizações do Terceiro Setor: saúde, educação e assistência social – o que instaurava uma outra hipocrisia – os mais diversos tipos de entidades se travestiam de organizações de educação ou de assistência social.

Segundo, pelo mesmo ato, introduzindo um novo instituto jurídico – o Termo de Parceria – pelo qual o Estado pode se associar a organizações da Sociedade Civil que tenham finalidade pública, para a consecução de ações de interesse público, sem as inadequações dos contratos regidos pela Lei 8666/93 \*que supõe concorrência e, portanto, pressupõe uma racionalidade competitiva na busca de fins privados, válida para o Mercado mas não para aquelas organizações da Sociedade Civil que buscam fins públicos) e as inconveniências dos convênios, regidos pela Instrução Normativa número 1, de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional...

Terceiro, e é nesse ponto que nos encontramos agora – buscando aduzir novas vantagens e benefícios para as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, de modo a atrair para o novo sistema classificatório entidades já reconhecidas pelos velhos sistemas mas, sobretudo, entidades que jamais foram reconhecidas institucionalmente por qualquer sistema e que nunca tiveram qualquer benefício legal. Cabe dizer que estão nessa condição mais das 90% das organizações do 3º Setor que existem no Brasil. Ou seja, os velhos sistemas classificatórios com seus benefícios não abarcam nem 10% do setor.

Quarto, será necessário buscar novas formas de financiamento que contemplem, progressivamente, a imensa maioria, ainda informal, das organizações do Terceiro Setor – sobretudo aquelas voltadas ao desenvolvimento humano e social sustentável do país... (OSCIP, A Lei 9.790/99 como alternativa para o Terceiro Setor)

Soma-se à lei 9.790/99 um conjunto de outras normas específicas à regulamentação do 3º Setor no Brasil. Como exemplo podemos citar:

- O Decreto 3.100/99 que regulamenta a Lei 9.790/99;
- A Lei 9.608/98, chamada Lei do Voluntariado que formaliza a relação de trabalho voluntário em entidades públicas ou sem fins lucrativos, desde que tenham objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou assistenciais;
- A Portaria 361/99 do Ministério da Justiça, que disciplina os procedimentos necessários à obtenção da qualificação como OSCIP;

A despeito desse novo cenário jurídico, a qualificação como OSCIP não substitui no Brasil a Declaração de Utilidade Pública Federal – fornecida pelo Ministério da Justiça – e o Certificado de Fins Filantrópicos – concedido pelo Conselho Nacional de Assistência Social e que pode ser obtido



também nos níveis estaduais e municipais junto a entidades similares. Para tanto, as seguintes leis continuam vigentes no país:

- Lei 91 de 1935 sobre a Declaração de Utilidade Pública Federal;
- Lei 6.639 de 1979 sobre a Declaração de Utilidade Pública Federal;
- Decreto 50.517 de 1961 e Decreto 60.931 de 1967 sobre a Declaração de Utilidade Pública Federal;
- Lei 8.742 de 1993 sobre o Certificado de Fins Filantrópicos;
- Decreto 2.536 de 1998 e Decreto 3.504 de 2000 sobre o Certificado de Fins Filantrópicos;
- Resolução 177 de 2000 do Conselho Nacional de Assistência Social.

Além disso, de acordo com o Instituto Rits, as associações da sociedade civil podem continuar se enquadrando na denominação mundialmente conhecida por ONG - Organização Não-Governamental. O grande problema é que tal denominação não existe no ordenamento jurídico nacional. No Brasil as ONG's optam pelo padrão de Sociedade Civil Sem Fins Lucrativos, mas podem ser sociedades de cotas de responsabilidade limitada, cooperativas, fundações etc. Todas essas possibilidades estão contempladas no Código Civil, Lei 3.071 de 1916.

### **Canais de interlocução com o governo**

Apesar de a sociedade demandar um espaço maior, não são poucos os exemplos que traduzem o alargamento dos canais de contato entre o Estado e a Sociedade. Além de fóruns, reuniões, debates e toda sorte de eventos que representam a abertura do diálogo, já são comuns em alguns estados e municípios brasileiros ferramentas de democracia participativa. O assunto será aprofundado na análise sobre governos locais e descentralização, mas são destacáveis os seguintes exemplos: orçamento participativo, gestão participativa, conselhos gestores de políticas públicas e comissões de legislação participativa.

### **Políticas de garantias a grupos minoritários e públicos especiais**

Nesse quesito existem alguns temas que vêm gerando grande polêmica no Brasil atualmente. O principal deles é o sistema de cotas em universidades públicas para populações carentes ou negros. Algumas instituições adotaram tais medidas e o debate fixou-se em dois pontos centrais e opostos: seus defensores alegam que no Brasil, as vagas do ensino superior público, de qualidade superior ao privado, são ocupados por indivíduos que gozam de uma melhor condição financeira advindos das melhores escolas particulares de ensino médio. Os críticos defendem que trazer para a universidade pública os alunos concluintes do debilitado ensino estatal resultará em um processo de sucateamento da educação superior e em eventual discriminação de grupos no interior das escolas. A despeito do debate, o que se pode entender é que há uma distância abismal no país entre o ensino público e privado nas escolas de grau médio e fundamental, o que resulta em condições diferenciadas no momento de se concorrer às vagas nos vestibulares.

Além desse debate, a Constituição Federal faz ressalvas fundamentais aos povos indígenas, aos portadores de deficiência, por exemplo. O que se vê na prática, entretanto, são conflitos muitas vezes violentos entre índios e fazendeiros; índios e representantes do governo; e índios e cidadãos que vivem no campo. Na maior parte dos casos os problemas estão relacionados a posse de terra, e a justiça vem tendo dificuldade em agrandar as partes litigantes. Até o ano de 2000, por exemplo, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cerca de 40% das terras ocupadas por populações indígenas não estavam demarcadas.

No que diz respeito aos portadores de deficiências físicas e mentais a distância entre o que garante a lei e o que é efetivamente posto em prática pelo Estado é abismal. Entidades do terceiro setor assumem boa parte dos cuidados, mas a infraestrutura das grandes cidades, por exemplo, pouco oferece de condições à vida digna desses indivíduos.

Por fim, é importante destacar a garantia das leis eleitorais no que diz respeito à quantidade de candidaturas de mulheres em eleições proporcionais – Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas Estaduais e Câmaras Municipais. O percentual de 30% exigido, no entanto, não é comumente cumprido pelos partidos e coligações, o que também pode demonstrar o desinteresse do público feminino pela carreira política. No que diz respeito aos resultados finais das eleições, o percentual de cadeiras ocupadas também se situa muito abaixo desses 30%, o que representa a cultura machista do eleitor brasileiro.

### **Educação para a cidadania**

São isoladas as ações que tratam a respeito da disseminação de valores relacionados à democracia, a cidadania e aos direitos humanos no Brasil. Algumas organizações do 3º Setor encontram espaço para a realização de projetos junto a órgãos governamentais, como por exemplo: a Escola de Formação Política da Assembleia Legislativa de São Paulo – uma parceria do Voto Consciente e outras organizações com o Poder Legislativo do Estado de São Paulo -, o sistema de visitação a órgãos promotores dos direitos dos cidadãos promovido pelo Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE), os projetos educativos do Instituto Ágora etc. O grande problema, nesses casos, esbarra no já comentado conservadorismo de alguns governos e, principalmente, no compromisso legal do Ministério da Educação.

De acordo com os Parâmetros Curriculares do Ministério da Educação, que regulamentam o conteúdo dos ensinos fundamental e médio no Brasil, o tema CIDADANIA é considerado transversal. Ou seja, não tem autonomia própria e, por isso, deve ser tratado nas aulas destinadas à história, geografia, línguas etc. Tendo em vista que o material didático tradicional dessas disciplinas pouco trata sobre o assunto, é comum lecionarmos disciplinas de humanas no ensino superior para alunos que não sabem definir com clareza termos como: democracia, direitos políticos, terceiro setor, cidadania etc.