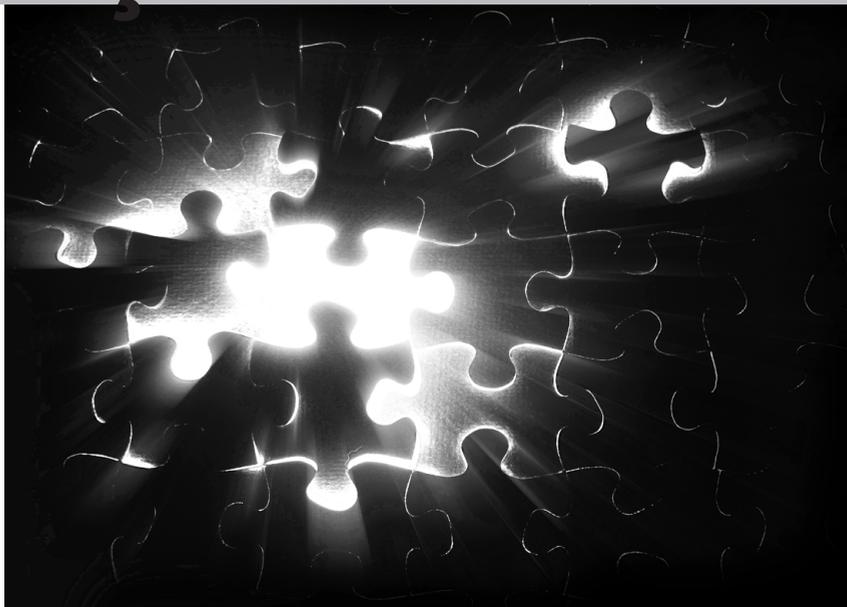




Ação & Debate



Política e Gestão Pública





Revista Ação & Debate

Assembléia Legislativa do Estado do Ceará

Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará

Dep. Domingos Filho

Presidente da Universidade do Parlamento Cearense

Dep. Francisco Caminha

Conselho Diretor

Anna Waléria Sampaio
Carlos Antônio Martins Bezerra
Lindomar da Silva Soares

Conselho Editorial

Eliana Medeiros Tavares
Georgina da Silva Gadelha
Joelma Maria Freitas
Maria Suelleide Lopes dos Santos
Tereza Porto

Conselho Consultivo

Dr. Adriano Duarte Rodrigues (UNL/Portugal)
Dr. Antônio Gilberto Ramos Nogueira (UFC)
Dr. Domingos Sávio Abreu (UFC)
Dra. Ester de Sá Marques (UFMA)
Dra. Francisca Rejane B. Andrade (UECE)
Ms. Francisco Moreira Ribeiro (UNIFOR)
Dra. Gina Vidal M. Pompeu (UNIFOR)
Dr. Gisafran Nazareno Mota Jucá (UECE)
Dra. Júlia Miranda (UFC)
Dra. Regianne Leila R. Medeiros (UECE)
Dr. René Marc da Costa Silva (UNICEUB)
Dra. Zilda Maria Menezes Lima (UECE)

Revisão

Tereza Porto

Jornalista

Jô Abreu – DRT 1499-DF

Projeto Gráfico

carlosalberto.adantas@gmail.com

Capa

Deoclécio Castro





Ação & Debate

Política e Gestão Pública



REVISTA AÇÃO & DEBATE
Política e Gestão Pública

Endereço Eletrônico: revistaad@al.ce.gov.br
Telefone: (85) 3257-4523 / 3257 – 7862 / Fax: (85) 3257-7871

Permitida a divulgação dos textos contidos neste livro,
desde que citados autor e fontes.

Editora Inesp

Av. Pontes Vieira, 2391, Dionísio Torres
Fone: (85) 3277-3701 – fax (85) 3277-3707
CEP – 60.130-241 / Fortaleza – Ceará _Brasil
al.ce.gov.br/inesp – inesp@al.ce.gov.br



Catalogado por Daniele Sousa do Nascimento CRB-3/1023

R449 Revista ação e debate: política e gestão pública/ Assembléia
Legislativa do Estado do Ceará. Universidade do Parlamento
Cearense. – Ano1, v. 1 (jan./jun. 2009)- . - Fortaleza: INESP,
2009-
v.: il.

Semestral.
ISSN 1984-9516

1. Políticas públicas. I. Ceará, Assembléia Legislativa.
II. Universidade do Parlamento Cearense.

CDDir 361.61

Sumário

APRESENTAÇÃO _____	7
CARTA DO CONSELHO EDITORIAL _____	9
A EXPLOSÃO DO PÚBLICO: crise da esfera pública e multiplicação dos espaços <i>Alexandre Barbalho</i> _____	11
ESTADO PLURIÉTNICO, PLURALISMO JURÍDICO E PÓS-COLONIALISMO <i>René Marc da Costa Silva</i> _____	22
CEARÁ: industrialização, mudanças ambientais e aspectos da saúde <i>Regianne Leite Rolim Medeiros</i> <i>Telma Bessa Sales</i> _____	67
VIDA PREGRESSA: entre o Estado Legal e o Estado Moral <i>Gina Marcílio Pompeu</i> <i>Clarissa Fonseca Maia</i> _____	84
ESTADO, MERCADO E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL <i>Francisca Rejane B. Andrade</i> _____	109
DIREITOS HUMANOS MULTICULTURAIS <i>Leyza Ferreira Domingues</i> _____	123
A INCLUSÃO JURÍDICA DO OUTRO: a hospitalidade como fundamento da assistência jurídica gratuita para a prestação internacional de alimentos <i>Boni de Moraes Soares</i> _____	139



DIREITO E DESENVOLVIMENTO: uma crítica ao pensamento universalista ocidental <i>Luiz Emílio Pereira Garcia</i> _____	158
IMAGENS DA JUVENTUDE NA CULTURA URBANA: recortes e imagens do cotidiano <i>Joelma Maria Freitas</i> _____	174
A PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO NACIONAL FRENTE À LEGISLAÇÃO AMBIENTAL EM QUASE 20 ANOS DE VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL <i>Helena Stela Sampaio</i> _____	193
CAPACITAÇÃO: fator de melhoria na prestação do serviço público <i>Ana Paula Acioly</i> <i>Luiz Edson Corrêa Sales</i> _____	204





APRESENTAÇÃO

A Revista *Ação & Debate*, publicada pela Assembléia Legislativa do Estado do Ceará sob a coordenação conjunta da Universidade do Parlamento Cearense e da Diretoria Adjunto - Operacional, apresenta nessa edição o dossiê Política e Gestão Pública, contemplando artigos acadêmicos sobre o assunto.

A escolha do tema foi oportuna e necessária por representar a inserção da revista como meio de reflexão e análise da vida política e social do país, e em especial a do Ceará.

Os artigos presentes nesse volume revelam a riqueza dos debates e a natureza interdisciplinar da pesquisa. Educadores, pesquisadores e estudantes de várias áreas contribuíram com esmero para a qualidade da revista *Ação & Debate*.

Resultado do apoio de profissionais de áreas diversas junto à Universidade do Parlamento Cearense, a revista vem ampliar o leque de divulgação das pesquisas.

Esperamos que, ao longo de suas edições, possamos continuar contando com a intensa e rica colaboração de mais pesquisadores.

Deputado Domingos Filho

*Presidente da Assembléia
Legislativa do Ceará*

Deputado Francisco Caminha

*Presidente da Universidade do
Parlamento Cearense*







CARTA DO CONSELHO EDITORIAL

A revista *Ação & Debate* tem por objetivo precípuo a circulação de idéias, debates e pesquisas, permitindo desse modo uma aproximação entre pesquisadores, estudantes e estudiosos de várias instituições e espaços geográficos diversos. A revista propõe-se pouco a pouco a conquistar espaços significativos no meio acadêmico e na sociedade, modelando, ao longo de suas edições, seu perfil e adquirindo respeitabilidade, ou seja: tornando-se “cidadã do mundo”, ampliando fronteiras e divulgando debates, saberes, fazeres e práticas.

O presente volume, que contou com a valiosa e rica participação de vários pesquisadores, vem com o dossiê: *Política & Gestão Pública*, possibilitando um debate, a partir dos primorosos artigos, sobre a ação pública nos mais variados campos da sociedade.

Para nós que fazemos parte desse amálgama chamado educação é um prazer participar de iniciativas como essa que valoriza a produção intelectual, visto que, no Brasil, o incentivo às pesquisas e promoções de revistas ainda é um campo carente de financiamento. Por isso, conclamamos estudantes e professores a escreverem artigos e contribuírem para o fortalecimento da revista, para que o selo de *qualidade*, que desde esse número iniciamos imprimir, seja fortalecido em suas futuras edições.







A EXPLOÇÃO DO PÚBLICO: CRISE DA ESFERA PÚBLICA E MULTIPLICAÇÃO DOS ESPAÇOS

Alexandre Barbalho

Doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas e professor dos PPGs em Políticas Públicas e Sociedade da UECE e em Comunicação da UFC. Autor, entre outros, de *A modernização da cultura* (2005) e *Textos Nômades: Política, cultura e mídia* (2008).

Resumo

Este artigo procura discutir as noções de esfera e espaço públicos na contemporaneidade marcadas pelo campo midiático. Neste contexto, a discussão aborda o papel dos novos movimentos sociais ou das minorias na redefinição da política, da cidadania e da democracia em suas relações com a mídia.

Palavras-Chaves: Público; Democracia; Política e Mídia.

A Idéia de Esfera Pública Burguesa

Mesmo tendo como referência idealizada a ágora da democracia ateniense, a idéia de esfera pública, tal como a noção chega aos nossos dias, tem como base os movimentos instauradores do Estado moderno. Naquele momento, em oposição aos regimes baseados em hierarquias e valores honoríficos, como as monarquias absolutistas, a burguesia assumiu o poder defendendo o ideário do liberalismo e do individualismo.



Assim, na definição proposta por Habermas, a esfera pública burguesa, que se configura em seu tipo-ideal no século XVIII, deve ser entendida “como a esfera das pessoas privadas reunidas em um público” que reivindicam tal esfera, regulamentada pela autoridade, mas contra a própria autoridade, “a fim de discutir com ela as leis gerais da troca na esfera fundamentalmente privada, mas publicamente relevante, as leis do intercâmbio de mercadorias e do trabalho social.” (HABERMAS, 1984, p. 42).

Contudo, a partir do século seguinte, a esfera pública burguesa entra em crise diante das várias transformações pelas quais passava a sociedade capitalista, com destaque para a intervenção crescente do Estado na sociedade; a intromissão de interesses político-econômicos no espaço público; e a crise da esfera privada familiar. Tais mudanças levariam a uma degradação das funções originais da esfera pública (espaço de discussão baseada em argumentos racionais) substituídas por outras, onde prevalece não mais a disputa pública de discursos, porém a exposição de discursos privados ao público mais amplo através da mídia, discursos estes que devem seduzir para serem consumidos.

Independente se aceitamos ou não a descrição da esfera pública moderna e de sua crise na contemporaneidade proposta por Habermas,¹ é inegável que o lugar principal de sociabilidade migra dos espaços da cidade como os cafés, as praças, as ruas, os teatros e da imprensa (revistas e jornais), que em seu início encarnava o espírito liberal de tribuna livre, em direção ao espaço midiático (em especial o televisivo) cada vez mais monopolizado por grandes empresas.

Este processo acontece junto a outro, o de autonomização do campo midiático. Como um campo autônomo (e não mais mero instrumento de outros campos como o político, por exemplo), com lógica, instituições e atores específicos, a mídia assume uma função própria, a de mediar os outros campos sociais, pois possibilita a maior visibilidade ou mostrabilidade nos tempos correntes. Ou o que Thompson (1998b, p. 114) denomina de “publicidade mediada”, em contraposição à “publicidade tradicional de co-presença”.

No campo midiático, assinala Adriano Duarte Rodrigues, “todos os restantes campos sociais se refletem como num espelho, não podendo as dimensões da prática social prescindir do seu contributo.” (RODRIGUES,



Ação & Debate

1990, p. 42). Sua legitimidade está “na elaboração, na gestão, na inculcação e na sanção dos valores de representação, de transparência e de legibilidade do mundo da experiência” (Id. *ibid.*, p. 155). Sendo esta tendência a monopolizar o ato de publicizar um dos poderes do campo midiático, situado além das mensagens que veicula. (RUBIM, 1994, p. 68).

Retornando ao momento instaurador da esfera pública burguesa, ou seja, o século XVIII, observamos que apesar do lema “Igualdade, Fraternidade e Liberdade” ter povoado nosso imaginário político, há fortes evidências de que pelo menos dois dos termos são antitéticos, quer dizer, excludentes entre si: liberdade e igualdade. Ou seja, não é possível um Estado que implemente a máxima liberdade e a máxima igualdade ao mesmo tempo. Só seria viável uma ou outra, ou uma mediação das duas. Pois se é concedida a máxima liberdade, acontece de existir o mais forte e o mais fraco e se instaura a desigualdade. Por outro lado, quando se iguala todos, a liberdade da diferença, no mínimo, fica restrita.

Noberto Bobbio é um dos autores que apontam esse desencontro entre a liberdade e a igualdade, uma vez que ambas possuem visões distintas sobre o homem e a sociedade. De um lado, o libertarismo individualista, conflitualista e pluralista; de outro, o igualitarismo totalizante, harmônico e monista. Assim, para o liberal, “o fim principal é a expansão da personalidade individual”, mesmo que o mais rico e dotado cresça em detrimento do mais pobre e menos dotado; para o igualitário, “o fim principal é o desenvolvimento da comunidade em seu conjunto, mesmo ao custo de diminuir a esfera de liberdade dos singulares” (BOBBIO, 1988, p. 9).

E Como Ficam as Minorias?

Sem dúvida, os movimentos socialistas e comunistas estabeleceram desde o início combates com o pensamento e a prática liberais. Podemos pensar, por exemplo, na Revolução Russa de 1917 e a posterior formação do bloco comunista, como a mais radical negação dos princípios do capitalismo liberal. Mas devemos reconhecer, como resultado das pressões dos trabalhadores organizados e de seus intelectuais orgânicos, a revisão que é feita dentro dos limites capitalistas na direção de um Estado de bem-estar social (*welfare state*).



No entanto, a partir dos anos 50 do século passado, e de modo crescente, novos movimentos sociais ocupam espaços importantes e colocam outras questões, ao lado das reivindicações político-econômicas. São as minorias (sexuais, religiosas, étnicas etc.) que implodem o cenário social com suas bandeiras político-culturais, exigindo do Estado não só seguro-desemprego, assistência social e serviços públicos, mas também o reconhecimento de suas diferenças, de suas singularidades, de suas identidades.²

Estas políticas da diferença exigem novas políticas de cultura³ e põem em cheque o funcionamento dos Estados, seja qual for a sua orientação política. De fato, a luta das minorias é exemplar desse embate entre igualdade e liberdade e da busca de um equilíbrio entre esses dois valores. De um lado, as minorias necessitam afirmar suas diferenças, e aqui podemos lembrar a repressão dos comunistas aos que não seguiam a norma do partido e/ou do regime. De outro, exigem que o direito de exercer sua singularidade não implique, na prática, em desigualdades (sociais, políticas, econômicas e éticas).

Os movimentos minoritários, portanto, atuam sempre perpassados por esses vetores. Se um ou outro está mais forte depende de cada contexto histórico e social. Recorrendo aos termos de Anthony Giddens (2002), poderíamos dizer tais movimentos reúnem, com frequência, elementos da política emancipatória, em sua luta por minimizar ou eliminar a exploração e a desigualdade, e da política-vida, na busca de afirmar a liberdade de escolha de um estilo de vida.

A questão é: como a máxima “todos são iguais perante a lei” pode responder às necessidades de cidadãos, ou melhor, de comunidades de cidadãos tão diferentes entre si?

O problema aparece também quando se trata da liberdade, uma vez que a sua referência é o indivíduo e não o coletivo. Jürgen Habermas afirma que, em última instância, as constituições modernas tratam da proteção das pessoas individuais e pergunta:

Poderá uma teoria dos direitos, que é construída tão individualisticamente, lidar adequadamente com as lutas pelo reconhecimento nas quais é a articulação e a asserção de identidades coletivas que parece estar em jogo? (HABERMAS, 1998, p. 125).

A idéia de unicidade do indivíduo-cidadão está na base da argumentação do liberalismo. Charles Taylor situa que a percepção de uma “identi-



dade individualizada”, que corresponde ao “ideal de autenticidade” do indivíduo, vem da noção cara aos Iluministas de que os seres humanos são dotados de um sentido moral, portanto, capazes de distinguir, mesmo intuitivamente, o bem e o mal. E esta capacidade é uma das linhas de força do pensamento liberal e de sua “política de dignidade” ou “política de respeito igual” (todos os homens são dignos e devem ser tratados como iguais pela lei) (TAYLOR, 1998).

O problema está em reconhecer o valor das diferentes culturas, que remete sempre a um conjunto de pessoas, a uma comunidade. Aí não estaríamos mais na esfera da “identidade individualizada”.

No entanto, explica Taylor, uma das características da condição humana é o seu caráter dialógico, o que implica dizer que o estabelecimento de uma identidade individual só se dá no contato e na negociação com outras identidades. Portanto, um processo que só acontece nos marcos de uma ou várias comunidades (poderíamos dizer culturas) (TAYLOR, 1998, p. 52-54). Habermas, por sua vez, lembra que as identidades são concebidas inter-subjetivamente e que a individualidade se dá por meio de um processo de socialização (HABERMAS, 1998, p. 131).

Podemos concluir que os regimes liberais (e democratas – vamos partir desse pressuposto) não podem considerar este conceito de “cidadania individual” como universal, pois os cidadãos são indivíduos únicos e, ao mesmo tempo, portadores de culturas diferentes. Por outro lado, como vimos, a força progressista da sociedade liberal em relação à sociedade hierárquica estava em sua defesa dos bens primários e universais a todos os seres humanos, como a liberdade.

Ora, se um cidadão necessita de sua cultura, de onde retira suas referências para o convívio social, para viver com dignidade, é porque ela é um bem primário. Então, o reconhecimento e a manutenção deste ambiente cultural, ao lado da liberdade individual, não deveriam ser da responsabilidade do Estado?

Como podemos observar, a luta pelo reconhecimento de nossas identidades tem dois níveis. Um de esfera privada, íntima, que diz respeito à forma como elaboramos nosso encontro com os outros. O segundo, justamente por esse diálogo com o externo, é o da esfera pública, onde atua a política da diferença. O que não implica desconhecer a dificuldade com



a qual esta política é tratada, pois requer o reconhecimento de algo que não é universalmente comum. Na realidade, ela expõe o conflito inerente à política de dignidade e respeito igual: ao mesmo tempo ignora a diferença cultural (pois valoriza o que há de comum entre os homens) e encoraja a particularidade (pelo menos a do indivíduo).

Por meio deste tenso cabo de força, podemos entender o estabelecimento de dois tipos de liberalismo: o processual e o substantivo (TAYLOR, 1998, p. 77). O primeiro, utilizando-se da tipologia de Andrea Semprini, seria próprio a uma sociedade operatória. O segundo teria lugar em uma sociedade positiva (SEMPRINI, 1999).

No liberalismo processual, os direitos individuais estão em primeiro lugar e têm prioridade sobre os direitos coletivos. Na lógica de uma sociedade operatória, busca-se unir todos através de um esforço processual para que as pessoas sejam tratadas com igual dignidade. Um exemplo máximo é o dos EUA onde os indivíduos procuram-se capacitar para realizar seus objetivos particulares, "sendo todos eles considerados igualmente dignos de respeito". Este viés "obriga a neutralizar qualquer julgamento de valor e a atribuir ao foro íntimo do indivíduo a responsabilidade da escolha moral ou civil" (SEMPRINI, 1999, p. 23).

No liberalismo substantivo, os direitos coletivos vêm antes dos individuais e o Estado estabelece parâmetros de definição do que seja uma "vida boa". Nas palavras de Michael Walzer, o liberalismo substantivo é permissivo, não determinado e optativo (WALZER, 1998, p. 118). Em uma sociedade positiva, portanto, os objetivos coletivos estão substantivados em leis. Um exemplo possível é o francês onde o sistema político tem um peso considerável e motiva (ao mesmo tempo em que é motivado por) a sociedade civil (SEMPRINI, 1999, p. 24).

A crítica que a política da diferença faz ao liberalismo processual é a de não poder proporcionar, como pretende, um espaço neutro onde todas as culturas possam se encontrar e coexistir. Antes de tudo porque o liberalismo é, ele próprio, representação histórica de uma determinada parcela da sociedade: a burguesia. Como seria outra a Revolução Francesa se na correlação de forças revolucionárias tivesse sobressaído a dos *sansculottes*, de uma orientação bem diferente da dos liberais girondinos? Assim, o liberalismo não é uma cultura universal, mas específica.



Ação & Debate

Ou, para falar nos termos de Steven Rockefeller, o liberalismo é essencialmente uma idéia de “vida boa”, é a expressão de uma “fé moral distinta” (exatamente aquilo que procura negar). A democracia liberal, enquanto estratégia social para se alcançar a “vida boa”, defende o conhecimento e a compreensão e “seu sangue vital é a comunicação livre construída na liberdade de inquérito, discurso e reunião” (ROCKFELLER, 1998, p. 109).

A citação de Rockefeller serve de gancho para a parte final deste nosso trajeto: qual o papel dos meios de comunicação para a política da diferença nesse embate marcado pelo ideário liberal?

Cidadania, Minorias e Mídia

Respondendo à sua questão, exposta mais acima, Habermas defende que o entendimento correto da teoria dos direitos “exige uma política do reconhecimento que proteja a integridade do indivíduo nos contextos da vida nos quais a sua identidade se forma”. Isto não implica, necessariamente, em um modelo alternativo que retifique o projeto individualista do sistema de direito. Como vimos, o argumento utilizado é anterior ao liberalismo.

O que se exige é “a atualização consistente do sistema de direitos” uma vez que este é influenciado pelas especificidades de cada sociedade (especificidades marcadas histórica e socialmente e não uma representação universal e atemporal de direitos básicos). Mas, adverte Habermas, esta correção terá pouca verossimilhança com as demandas do mundo vivido se não existirem os movimentos sociais e as lutas políticas (HABERMAS, 1998, p. 131).

Em outras palavras, “a elaboração democrática de um sistema de direitos tem de incorporar não só objetivos políticos gerais, mas também objetivos coletivos que são confirmados nas lutas pelo reconhecimento” (HABERMAS, 1998, p. 141-142). O que vai de encontro à organização das minorias como movimento reivindicatório. Muniz Sodré aponta, ao lado da vulnerabilidade jurídico-social, a luta contra-hegemônica como uma outra das marcas das minorias (SODRÉ, 2005). O que nos remete às possibilidades da política na contemporaneidade.

Francisco Ortega (2000), ao discutir o pensamento de Hannah Arendt, coloca que, ao contrário da esfera pública habermasiana, que tende



para a unificação, para a identidade, a idéia de espaço público, na ótica de Arendt privilegia as diferenças, a pluralidade. E não estando ligado ao Estado, o espaço público não privilegia locais de ação política, pois são múltiplas as possibilidades onde se pode criar algo novo, experimentar novos espaços.

Portanto, ao lado de espaços como os sindicatos, as associações, as ONGs, e de ações como greves, passeatas, manifestações, onde se estabelecem contatos e intercâmbios e marcam a atuação política na Modernidade, nos tempos atuais não é mais possível descartar o espaço da mídia eletrônica e sua telepresença no fazer político (THOMPSON, 1998a.; 1998b).

Albino Rubim contextualiza as conexões entre a política e a comunicação já na Grécia antiga, uma vez que a retórica, entendida como técnica de convencimento através de procedimentos discursivos, torna-se fundamental para a resolução da questão do poder que não fosse por meio da violência ou da atribuição de um direito natural ou divino. No entanto, desde esses tempos fundadores da civilização ocidental até o estabelecimento da Era Moderna, a relação entre os dois campos era marcada pela instrumentalidade: "Ou seja, a comunicação sempre foi percebida e utilizada como mero instrumento do campo político". Os órgãos da imprensa durante a Revolução Francesa, por exemplo, caracterizavam-se "como extensões da (dinâmica) política e somente nessa operação (instrumentalizada)" podem ser analisados (RUBIM, 2000, p. 19).

Nos dias de hoje, contudo, o campo da comunicação, e especificamente a midiática (ou seja, mediada por um aparato técnico-social), não só alcançou sua autonomia como passou a mediar todos os outros campos sociais. Nesta "Idade Mídia", a comunicação deixa de ser mero instrumento da política e impõe sua própria gramática com a qual os políticos têm que negociar.

Não é de se estranhar, portanto, que um dos pré-requisitos para que as discussões a favor do reconhecimento encontrem ressonância é, sem dúvida, a sua presença nas estruturas de comunicação.

Nesse sentido, os movimentos minoritários transitam entre dois pólos opostos. De um lado, o mais tradicional, que procura ainda fazer um uso instrumental dos meios de comunicação. De outro, os movimentos em si mesmo midiáticos – as minorias flutuantes, na definição de Raquel Paiva,



em que estética, espetáculo, telepresença, facilitarização, aparência de imprevisível atuariam como forças em determinados momentos muito mais ativas do que os pressupostos básicos que mantêm a existência e o vigor do ativismo político no sentido tradicional do termo (Paiva, 2000: 02).

No entanto, para os grupos minoritários, a mídia desempenha um papel que vai além de ser um espaço (mesmo que o principal) onde se trava a luta política. Ou que implique em novos formatos, como o da espetacularização.

Na realidade, a questão é: não seria a mídia “o lugar” por excelência da luta minoritária? Poderíamos lembrar as colocações de Taylor e Habermas de que a identidade resulta do caráter dialógico, do contato inter-subjetivo entre os seres humanos para percebermos a importância dos meios de comunicação de massa para a constituição e o reconhecimento das diferenças minoritárias.

Mas as observações de Muniz Sodré acerca de como os alemães entendem “maioridade” e “menoridade” revelam de forma muito mais contundente esta importância. Em Kant, “maioridade” (*Mündigkeit*) significa “possibilidade de falar”. O seu oposto, “menoridade” (*Unmündigkeit*), a “impossibilidade de falar”. Ou seja, a “menoridade” relaciona-se àquele que não tem voz, que não tem direito à plena fala. A “maioridade” marca a conquista de ser escutado, ou em outras palavras, de ser cidadão. Daí que a noção contemporânea de “minorias” implicar em sua luta para alcançar o poder da fala (SODRÉ, 2005).

Ora, é a mídia que nos dias de hoje detém o maior poder de dar a voz, de fazer existir socialmente os discursos. Então, ocupá-la torna-se a tarefa primordial da política da diferença, dando vazão à luta das minorias no que ela tem de mais radical (no sentido de raiz): poder falar e ser escutada. Portanto, a cidadania, para as minorias, começa, antes de tudo, com o acesso democrático aos meios de comunicação. Só assim ela pode dar visibilidade e viabilizar uma outra imagem sua que não a feita pela maioria.



Notas

- ¹ Se em *Mudança estrutural da esfera pública*, Habermas, influenciado pelo pensamento de Adorno e Horkheimer, afirma que só na aparência o campo midiático se comporta como esfera pública, pois coloniza o mundo da vida e o empobrece culturalmente, em trabalhos posteriores, vai rever sua posição e reconhecer a mídia como espaço possível de reflexão da vida social (Habermas, 1994).
- ² Não pretendo, de forma alguma, desconhecer o papel que o movimento dos trabalhadores continua (e deve continuar) desempenhando no mundo contemporâneo, nem desconheço o quanto as desigualdades sócioeconômicas relacionam-se com as discriminações culturais. O intuito aqui é tão só ressaltar a particularidade destes novos movimentos. Vale também a ressalva de Renato Ortiz (1999) de que sob o termo “minorias” encontram-se, na realidade, minorias qualitativamente diferentes e que é preciso perceber estas diferenças – daí porque uso o termo sempre no plural: minorias. Ferran Requejo (1999) fornece alguns elementos para operarmos esse processo de diferenciação entre as minorias. Ou, em suas palavras, alguns critérios discriminatórios para percebermos os diferentes movimentos que compõem o pluralismo cultural: temporalidade, territorialidade, objetivos políticos e a demanda ou ausência de representação coletiva e autogoverno.
- ³ Cultura entendida aqui em seu sentido antropológico de organização simbólica da vida que se exprime tanto em bens materiais, tangíveis, quanto imateriais, intangíveis.

Referências Bibliográficas

- BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo, Brasiliense, 1988.
- GIDDENS, Anthony. **Modernidade e identidade**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2002.
- HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.
- _____. **História y crítica de la opinión pública**. La transformación estructural de la vida pública: prefácio. Barcelona, GG Massmedia, 1994.
- _____. Lutas pelo reconhecimento no Estado democrático constitucional. In: APPIAH, K. Anthony et all. **Multiculturalismo**. Lisboa, Instituto Piaget, 1998. p.125-164.



ORTEGA, Francisco. **Para uma política da amizade**. Arendt, Derrida, Foucault. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.

ORTIZ, Renato. Diversidade cultural e pluralismo. **Lua Nova**, No. 47, São Paulo, 1999. p. 73-90.

PAIVA, Raquel. Minorias flutuantes. Novos aspectos da contra-hegemonia. In: XXIV CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO – INTERCOM 2001, Campo Grande. **Anais...** Campo Grande, Intercom, 2001. CD-ROM.

REQUEJO, Ferran. Pluralismo cultural e cidadania democrática. **Lua Nova**, No. 47, São Paulo, 1999. p. 91-119.

ROCKEFELLER, Steven C. Comentário. In: APPIAH, K. Anthony et all. **Multiculturalismo**. Lisboa, Instituto Piaget, 1998. p.105-116

RODRIGUES, Adriano Duarte. **Estratégias da comunicação**. Questão comunicacional e formas de sociabilidade. Lisboa, Editorial Presença, 1990.

RUBIM, Albino. **Comunicação e política**. São Paulo, Hacker, 2000.

_____. Dos poderes dos *media*. Comunicação, sociabilidade e política. In: FAUSTO NETO, Antônio; BRAGA, José Luiz; PORTO, Sérgio Dayrell (orgs.). **Brasil, comunicação, cultura e política**. Rio de Janeiro, Diadorim, 1994. p. 65-79.

SEMPRINI, Andrea. **Multiculturalismo**. Bauru, EDUSC, 1999.

SODRÉ, Muniz. Conceito de minoria. In: BARBALHO, Alexandre; PAIVA, Raquel. (orgs.) **Comunicação e cultura das minorias**. São Paulo, Paulus, 2005.

TAYLOR, Charles. A política de reconhecimento. In: APPIAH, K. Anthony et all. **Multiculturalismo**. Lisboa, Instituto Piaget, 1998. p. 45-94.

THOMPSON, John B. **A mídia e a modernidade**. Uma teoria social da mídia. Petrópolis, Vozes, 1998a.

_____. **Ideologia e cultura moderna**. Teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. Petrópolis, Vozes, 1998b.

WALZER, Michael. Comentário. In: APPIAH, K. Anthony et all. **Multiculturalismo**. Lisboa, Instituto Piaget, 1998. p. 117-224.



ESTADO PLURIÉTNICO, PLURALISMO JURÍDICO E PÓS-COLONIALISMO¹

René Marc da Costa Silva

Doutor em História pela Universidade de Brasília – UnB, Antropólogo e Professor do Programa de Mestrado e da Graduação do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.
E-mail: renecostasilva@gmail.com

Resumo

Com a Constituição de 1988 o Estado Brasileiro foi redefinido como pluriétnico, inserido num contexto plurijurídico. Paradoxalmente, esses avanços não se materializaram numa melhoria da situação social e política dos grupos étnicos minoritários. Ao contrário, esses novos elementos foram ressignificados para manter o sistema hierárquico e desigual da sociedade brasileira. A tutela foi um dos principais mecanismos utilizados neste processo.

Palavras-Chaves: Direito Internacional; Tutela, Diversidade; Grupos Étnicos; Minorias.

Introdução

A legislação internacional, desde a segunda guerra mundial, na esteira da força política e da legitimidade que os preceitos dos direitos humanos alcançaram, na defesa de indivíduos e povos subordinados de todo o mundo, vem se constituindo em instrumento significativo de transformação dos sistemas normativos no interior dos Estados-Nação. O Brasil não fi-



cou alheio a esse processo, haja vista o significativo alinhamento que nosso ordenamento sofreu á luz da forte influência do direito internacional, dos muitos tratados, convenções, acordos e protocolos subscritos pelo Estado brasileiro. O impacto desse processo provocou no caso brasileiro, junto a uma série de outros elementos, a redefinição do desenho constitucional do país e a conseqüente necessidade de reorientação das relações do Estado brasileiro com os segmentos sociais minoritários etnicamente marcados. Isto fica patente e se cristaliza na Constituição de 1988.

Esta Carta Magna, de fato representou, na história jurídica e constitucional brasileira, um ponto de *clivagem* em relação a todo o sistema constitucional anterior, uma vez que reconheceu

o Estado brasileiro como **pluriétnico**, e não mais pautado em pretendidas homogeneidades, garantidas ora por uma perspectiva de assimilação, mediante a qual sub-repticiamente se instalam entre os diferentes grupos étnicos novos gostos e hábitos, corrompendo-os e levando-os a renegarem a si próprio ao eliminar o específico de sua identidade, ora submetendo-os forçadamente à invisibilidade (PEREIRA, 2002, p.41).

Derivada dessa noção consolidou-se no país, a partir de 1988, a idéia de que o direito produzido pelo Estado não pode ser considerado como único. Não apenas o **Pluralismo jurídico** ganhou relevância e legitimidade nesse processo, fizeram-se importantes também outras noções de direito oriundas do campo social, das práticas concretas de seus agentes, do cotidiano popular e suas demandas. Permitiram, sobretudo, abrir ataques e críticas ao que se percebia como limitações intrínsecas ao positivismo jurídico, posto que no âmbito da história constitucional brasileira este, sistematicamente, confundiu os diferentes grupos sociais minoritários no interior da nação com uma idéia totalizante de *povo* homogeneamente pensado, sem contemplar quaisquer especificidades. Afirmava-se naquela oportunidade então, por parte do Estado, uma idéia de direito unidimensional e plenipotenciária.

Como um dos principais desdobramentos do intenso processo de crítica dessa história nacional de caráter homogeneizante, enfraqueceram-se gradualmente as perspectivas de assimilação dos povos indígenas, como também as ações que visavam sua paulatina integração e redução ao conjunto da sociedade englobante. Deram lugar, por sua vez, a novas idéias



pautadas pelo direito à (e a valorização da) diferença, ao reconhecimento da diversidade cultural e étnica, deslocando inevitavelmente as relações entre o Estado e esses povos.

Tais deslocamentos abriram significativas fendas nas estruturas historicamente hegemônicas de poder, o que permitiu o desenvolvimento de mecanismos de proteção (jurídicos e sociais) efetivos dos modos de ser, viver e existir das *diferenças*, definidas sócio-politicamente como os outros do poder. Tais instrumentos se tornaram ferramentas importantes, particularmente para grupos sociais minoritários ou marcados etnicamente.

Consubstanciou-se, para eles a possibilidade concreta (como no caso dos quilombolas, por exemplo) de se beneficiarem de uma nova modalidade de apropriação (definitiva e coletiva) da terra baseada no artigo 68 do ADCT (Atos das Disposições Constitucionais Transitórias), ou no **esvaziamento** da tutela como mediadora das relações jurídicas do Estado com as sociedades indígenas.

Contudo, intriga-nos um paradoxo. Pelo menos, o que aparenta ser um paradoxo: quanto mais tais redirecionamentos abriram espaço para uma gramática discursiva fortemente pautada pela necessidade de respeito, ações e medidas de promoção da igualdade e dignidade desses grupos sociais, menos se conseguiu viabilizar, todavia, no interior do poder público, uma **política étnica** definida.

Pelo contrário, como já foi assinalado em outros lugares (BERNO DE ALMEIDA, 2005), foi precisamente no momento de tamanho avanço que inviabilizou-se ou abortou-se², no âmbito do Estado, a adoção de uma política étnica ou mesmo de ações governamentais minimamente sistemáticas neste sentido. Produziu-se, diferentemente, paralelo a esta 'modernização' do corpo jurídico máximo da nação, uma indisfarçável desorganização nos aparelhos de estado definidos ou incumbidos da tarefa de enfrentarem esta questão. Multiplicam-se, por sua vez, as agencias e instituições responsáveis, direta ou indiretamente incumbidas por elaborar e implementar ações, políticas públicas ou projetos orientados para estes segmentos sociais. Estas, absolutamente, não conseguiram, nem tampouco conseguem ainda hoje, dialogar entre si, articular ações minimamente sistemáticas ou programas com concepções dentro das quais estratégias bem definidas pudessem alavancar tais populações subalternas à condições diferentes das tradicionais relações de poder vigentes no interior da sociedade.



Como pensar esse paradoxo sem cometer alguns equívocos que freqüentemente se apresentam como verdadeiras armadilhas ao pensamento. Alguns, por exemplo, imaginaram a sociedade brasileira de fins dos anos 1980 madura e pronta para consolidar numa constituição progressista os avanços da redemocratização, impondo-a como derrota definitiva ao imaginário reacionário e às forças sociais conservadoras e seus interesses econômicos e políticos no país. De outro lado, diferentemente, outros sustentam que daquele processo emergiu um Estado de viés modernizador, para o qual se punha mais ou menos claro a exigência de separação entre o público e o privado, a defesa e respeito a um indivíduo visto como igual perante a lei, caracterizada como universal; em tudo incompatível com uma sociedade percebida como caótica, desorganizada, antiindividualista, *essencialmente* desigual. Um terceiro conjunto de interpretações, mais sofisticadas; enxerga, por sua vez, presente e hegemônico no Estado um núcleo constitutivo de referências organizadoras das sociedades ocidentais, a partir do qual aquele se esforça por disciplinar a sociedade, todavia, através de um *diálogo* – não mais como uma contradição ou antagonismo – que constantemente compõe, acomoda ou concilia tais parâmetros contraditórios ou de sinais divergentes.

Para este último, o traço distintivo da cultura brasileira não seria outro senão esse permanente e eterno esforço conciliador. Acomodar impulsos oriundos de um Estado controlado parcialmente por segmentos de elites cujo ideário e horizontes estariam solidamente fincados na grande tradição ocidental européia, com movimentos de uma sociedade híbrida, marcados por tradições ou matrizes culturais subalternas (africana e indígena); potencialmente desorganizadoras. O pensamento social brasileiro articula-se, basicamente em torno desses três eixos interpretativos.

Encaminharemos aqui essa reflexão a partir de uma outra *démarche*. Compreendemos, outrossim, sociedade e Estado como um todo orgânico em que este último não é mais do que um caixa de passagem de fluxos de energias e tensões nascidas no âmbito da primeira. Não entendemos a sociedade dividida em duas partes distintas, contraditórias ou antagônicas, lutando entre si. Somos, isto sim, uma sociedade nascida de uma situação colonial originária que articulou diversos elementos de matrizes culturais distintas produtoras e conformadoras de uma Tradição singular. Nesse sentido, Estado e sociedade caminham, para nós, em uníssono. O primeiro tão



somente institucionaliza antigos mecanismos e dispositivos de poder, profun-
damente hierárquica e desigual. Não existe antagonismo nem descompas-
so fundamental. Trabalham para a produção e reprodução dessa estrutura,
os mais diversos dos seus elementos, inclusive os de matriz ocidental euro-
péia (o direito, por exemplo).

Essa experiência colonial portuguesa promoveu na sua possessão
americana, um tipo específico de gestão territorial e processos de regiona-
lização, maneiras particulares com as quais determinou estratégias de mo-
vimentação, transporte e realocamento de populações subordinadas, além
de práticas difusas de agenciamento de forças sociais em aparelhos de Es-
tado ou em suas instituições, orientadas para a disciplinarização, homogei-
nização e controle do outro do poder. O direito institucionalizado cumpriu
nesse processo de normalização e governamentalização papel decisivo.

Muitos são os exemplos desse exercício colonial e pós-colonial do
poder. Tais processos históricos permitem-nos divisar, sobretudo, as formas
pelas quais a sociedade brasileira em geral e, o Estado em especial, desde o
período colonial até bem recentemente, concebeu a diferença etnicamen-
te marcada e se relacionou com ela. O modo particular do exercício colonial
ou pós-colonial do poder, suas estratégias de permanência e reprodução,
seus mecanismos, efeitos ou tecnologias – notadamente a **tutela**, dentre
elas. Considerar tais processos ou mecanismos possibilita-nos compreen-
der sua forma específica de operar, mas também, e à semelhança com essa,
as muitas outras formas que o poder estrutura com os diversos grupos so-
ciais subordinados no país.

É a partir de uma cultura ou mentalidade tutelar difusa, presente e
atravessando toda a totalidade social que traduzimos os elementos moder-
nizadores ou as inovações jurídicas internacionais; fazendo-as trabalhar, ao
mais das vezes, para reproduzir as tradicionais hierarquias e desigualdades
políticas, sociais e econômicas racalcitrantemente presentes na sociedade
brasileira.

Este trabalho tem, portanto, como finalidade produzir uma reflexão
sobre os parâmetros que têm orientado e balizado as relações de um Estado
caracterizado como pós-colonial com suas agências, empresas públicas ou
privadas e comunidades tradicionais ou segmentos sociais subordinados,



Ação & Debate

no âmbito de um contexto essencialmente marcado por esse redimensionamento jurídico nacional e internacional. Com o intuito de tecer, a partir desse emaranhado, algo mais do que uma arquitetura abstrata, coerente mas vazia de implicações concretas; nos utilizaremos como exemplo ou caso típico o processo de aproximação e relação do Estado e suas agências com a Terra Indígena São Marcos, pois que, no nosso entendimento, tal permite pensar por inteiro o processo histórico brasileiro marcado pelo domínio colonial português, pelo tipo específico de gestão territorial e processos de regionalização que desenvolveu na sua possessão americana, as maneiras com que marcou suas estratégias de movimentação, transporte e realocamento de populações subordinadas, articuladas com práticas difusas de agenciamento de forças sociais em aparelhos de Estado ou em suas instituições, orientadas para a disciplinarização, homogeneização e controle do outro do poder.

A **tutela** é, no âmbito desse complexo de estratégias, um dos principais dispositivos de controle posto que fundada na transferência de autonomia, iniciativa, direitos, capacidades, prerrogativas do indivíduo para outrem. A tutela, contudo, não se caracteriza nessa reflexão como uma espécie de astúcia do poder, do Estado contra a sociedade. Para nós a tutela é fruto, é resultado prático da maneira como se estruturou o antigo sistema colonial português no Brasil, como nele se organizou desde o início a sociedade brasileira, sua ideologia ou cultura³. Vivemos, outrossim, numa sociedade pós-colonial como um todo.

A análise dessas relações, de maneira geral, e da tutela em particular permitir-nos-á também colocar em perspectiva a formação de um vasto quadro de funcionários especialistas, seus saberes e práticas acumuladas, que se constituíram como representantes, no plano político-administrativo-institucional, de um Estado nacional pós-colonial, agentes diretos de uma cultura política que perpetua na prática, repondo permanentemente, a desigualdade e que tem como sua ponta de lança o poder tutelar.

Em função desses objetivos, nossos esforços foram divididos em três etapas distintas: num primeiro momento, a realização de uma apreciação em que abordaremos os elementos históricos formadores da comunidade, mas sem, contudo, deixar de assinalar a configuração particular e as maneiras como a sociedade brasileira e suas instituições, desde o período colonial



até bem recentemente, concebeu a diferença etnicamente marcada e se relacionou com ela. Permeará, portanto, o tempo todo na nossa reflexão o modo particular do exercício colonial ou pós-colonial do poder, suas estratégias de permanência e reprodução, seus mecanismos, efeitos ou tecnologias – notadamente dentre eles, a tutela – objetivando compreender, como já foi dito, o sentido dos acontecimentos que levaram à aproximação da comunidade com o Estado e suas agências, mas também, e à semelhança com esse caso, as muitas outras formas que o poder estrutura com os diversos grupos sociais subordinados no país.

Num segundo momento, levantaremos de maneira sucinta a legislação que envolve a questão, a atualização que sofreu á luz da forte influência do direito internacional, dos muitos convênios e acordos assumidos pelo Estado brasileiro. Assinalaremos o impacto que esse processo operou na significativa redefinição do desenho constitucional do país e na conseqüente reorientação das relações do Estado brasileiro com os segmentos sociais etnicamente marcados. Apontaremos, todavia, não somente a desorganização que esses movimentos provocaram no aparelho de estado e seu tradicional modelo de administrar as desigualdades em relação às diferenças étnicas no interior da nação, mas também que quanto mais tais redirecionamentos abriram espaço para uma gramática discursiva fortemente pautada pela necessidade de respeito, ações e medidas de promoção da igualdade e dignidade desses grupos sociais, menos se conseguiu viabilizar no interior do poder público uma **política étnica** definida.

Dedicaremos, todavia, algum espaço no sentido de reunir alguns elementos marcadores da prática concreta do vasto corpo de funcionários receptores, produtores e reprodutores de saberes, rotinas e disciplinas que alcançam o amplo espectro de povos ou comunidades etnicamente marcadas no país, não como instrumentos de libertação ou de autonomia, mas, ao contrário, de subordinação, controle ou *pacificação*.

E, finalmente, faremos um esforço final no sentido interpretar todos esses elementos discutidos, no interior de um quadro mais amplo de análise, ao qual já se convencionou chamar de “cultura brasileira”. Todavia, não a concebendo a partir de um modelo de referência, dissolvidor de suas especificidades ou singularidades; mas de outra forma, ela sim como uma completa singularidade.

René Marc da Costa Silva



O Caso da Terra Indígena São Marcos

A Terra Indígena São Marcos localiza-se no Estado de Roraima, numa região de savanas e serras. Sua área foi demarcada pela FUNAI em 1976 e homologada somente em 1991 por meio de Decreto Presidencial. Em 2007, viviam nos 654.110 hectares correspondentes a Terra Indígena 4.333 habitantes⁴ de três etnias distintas: Macuxi, Taurepáng e Wapixana.

A Terra Indígena São Marcos é cortada pela BR-174, rodovia federal que liga Manaus a Boa Vista e esta à fronteira com a Venezuela. Neste último ponto localiza-se a sede do município de Pacaraima⁵ criado pelo estado de Roraima no interior da Terra Indígena, com uma população majoritariamente não-indígena. Além do município, foram implantadas também; ao longo da BR, uma linha de transmissão de energia que leva energia do complexo de Guri, na Venezuela, à capital do Estado, Boa Vista.

A Terra Indígena São Marcos apresenta uma história peculiar; pesquisadores são uníssonos ao afirmarem que sua história representa um exemplo paradigmático sobre a distância que vai entre o reconhecimento oficial por parte do Governo Federal e as práticas vigentes do Governo e da sociedade local. (SANTOS: 2003, VIEIRA: 2003, SANTILLI: 2004, ANDRELLO: 2004)

A povoação de São Marcos remonta ao período de colonização do Rio Branco – atual Estado de Roraima – no século XVIII. A Coroa Portuguesa introduziu a pecuária nos campos do Rio Branco com a manifesta intenção de efetivar a ocupação da fronteira colonial, e, assim, barrar as invasões intentadas por espanhóis e holandeses. Dessa forma, a atividade pecuarista marcou fortemente, desde o início, a história do contato dos povos indígenas com o branco colonizador.

Por outro lado, a Terra Indígena São Marcos coincide com os limites da antiga Fazenda Nacional de São Marcos – grande latifúndio, gerido pelo Ministério da Fazenda, cujo interesse concentrava-se em seu peso geopolítico por estar localizado em uma fronteira em litígio. No final do século XIX, as fazendas estatais⁶, chamadas de Fazendas Reais, começaram a ser invadidas e seus rebanhos constantemente saqueados.

Nos primeiros anos da República, a existência e situação dessas propriedades da União propiciaria o choque direto com os interesses da elite local, composta na sua maioria pelos fazendeiros, que pretendiam ocupar a região, transformando-as em propriedades particulares. (SANTOS, 2003)



Vários estudiosos apontam a problemática da terra envolvendo a população indígena. Vieira salienta que

com a apropriação de suas terras foi possível verificar a expulsão de algumas etnias para as atuais fronteiras ao norte do Brasil, causando uma série de problemas, dentre a diminuição da população e a destribalização da comunidade, e a grande quantidade de mão-de-obra indígena a baixo custo a serviço dos não índios (VIEIRA, 2003, p. 50)

Em 1912 o Serviço de Proteção aos Índios (SPI) envolve-se com as questões da Terra São Marcos. O inspetor J.A. Zany, funcionário do Governo Federal é enviado a área e registra as queixas dos índios. A principal demanda a então recém-criada Inspetoria do Rio Branco era a demarcação de suas terras, já imensamente invadidas, principalmente na região do rio Amajari, onde o SPI inicia por concentrar sua atuação. (ANDRELLO, 2004)

O SPI passa, então, a administrar a fazenda São Marcos, com o objetivo de agregar a população indígena e, ao mesmo tempo, salvaguardar o patrimônio da União frente aos interesses particulares apoiados pelo governo do Amazonas. Com a instalação de um Posto Indígena na sede da fazenda, a ação do SPI estaria agora mais concentrada:

Sob a nova administração, a fazenda recebeu várias melhorias e seu rebanho cresceu sensivelmente. Durante o período 1915-1930, várias foram as realizações do SPI na fazenda S. Marcos, entre as quais poderíamos citar: esforços para medição e demarcação da fazenda (1920); atendimento à saúde (combate à epidemia de febre biliosa de 1920); instalação de uma Escola Agrícola Indígena (em 1920 possuía 31 alunos); escola Indígena Teófilo Leal (1924); inúmeros melhoramentos nas benfeitorias e incremento do rebanho (1924); tentativa de reativar linha regular de navegação entre S.Marcos e Manaus (1928). Agindo dessa maneira, esperava o inspetor do SPI intervir diretamente no regime específico de ocupação territorial próprio aos Taurepang, Wapixana e Macuxi, ocupantes tradicionais das terras de S.Marcos. Dentro dos princípios básicos que guiaram a constituição do SPI, esperava-se treinar e disciplinar sua mão-de-obra, transformando-os em úteis “trabalhadores nacionais” que guardassem aquelas longínquas fronteiras. (ANDRELLO, 2004)

Mesmo com a intervenção federal – por intermédio da SPI – o governo do Amazonas empenha-se em fazer concessões de terras na área, com o argumento que as terras das fazendas nacionais eram devolutas, conse-



Ação & Debate

guindo impor sua vontade. Já na década de 1930 há indícios da decadência dos serviços desenvolvidos pelo SPI, com as inúmeras denúncias de roubos e desvios do gado existente na fazenda São Marcos.

Nos anos de 1950, o rebanho continuava a diminuir e a fazenda vinha sendo paulatinamente reduzida. Dessa forma, iam-se formando inúmeras fazendas particulares com milhares de bovinos saqueados da Fazenda São Marcos às vistas das autoridades.

Além dos fazendeiros, o contato com os garimpeiros trouxe grandes problemas. Documento do SPI datado de 05 de agosto de 1949 demonstra que

o crescimento e a exploração de ouro e diamante gerou uma forte imigração de garimpeiros para o norte de Roraima, intensificando ainda mais o contato interétnico, que provocou uma baixa demográfica nas populações indígenas provocadas pela fome, infecções respiratórias, doenças venéreas, alcoolismo, estupro, etc. (VIEIRA, 2003, p. 54).

Com a extinção do SPI em 1967 esta situação deteriora-se ainda mais.

O Serviço, portanto não logrou obter êxito na tentativa de barrar o esbulho das terras de S.Marcos, de maneira que a história do contato dos grupos ali estabelecidos é marcada mais pelo avanço da pecuária que pelo acalentado sonho de criação de colônias agrícolas indígenas. O engajamento da mão-de-obra indígena nas fazendas e o estabelecimento de relações de opressão com pecuaristas vieram a se tornar a tônica da história indígena local. Há diversos episódios, narrados até hoje pelos índios residentes em S. Marcos, de expulsões de aldeias inteiras que haveriam ocorrido no passado por fazendeiros que então formavam suas posses. (ANDRELLO, 2004).

Com a extinção da SPI e a criação da Funai, esta última responsabiliza-se pela Fazenda São Marcos. Em 1969, uma primeira medida administrativa da Funai transforma a fazenda em Colônia Indígena Agropecuária de São Marcos de usufruto exclusivamente indígena. Entretanto, com a construção da BR 174 ocorreram novas invasões e mais conflitos. Segundo Andrello o Estado demarcava, mas abria uma estrada, cadastrava os posseiros para tomar providências enquanto o Governo de Roraima estimulava a invasão.

A Funai realizou dois levantamentos fundiários em decorrência de encaminhamentos para a regularização de São Marcos. O primeiro, em



1979, constatou a existência de 91 invasões, sendo retiradas apenas três posseiros da região. Já o segundo, realizado em 1994, apontou a existência de 106 invasões, a partir daí aguardou-se a dotação orçamentária para o pagamento das indenizações das benfeitorias dos invasores “de boa fé.”⁷ A indenização nunca ocorreu, tornando a situação cada vez mais delicada e colocando os índios em situação ainda mais vulnerável, dada a profunda dependência econômica desses com os fazendeiros.

Mais tarde os conflitos tornariam a se agravar em função de outra ação do Governo do Estado. O Governador a época, Ottomar Pinto, transforma a Vila de Pacaraima em município, sendo sua sede localizada em plena Terra Indígena – Lei Estadual nº 096/1995. Para lá foram atraídas várias famílias de não-índios, por meio de uma política de distribuição de lotes urbanos.

Outra relação estabelecida entre a comunidade da Terra Indígena São Marcos e outra agência do Estado, a empresa estatal Eletronorte ocorreu em 1998. Segundo Almeida (2006) e Andrello (2004), estabeleceu-se um programa de compensação e mitigação de impacto sociambiental da linha de transmissão que liga Boa Vista ao complexo hidrelétrico de Guri, na Venezuela. Ao iniciar os estudos a Eletronorte constatou a incidência da obra sobre as Terras Indígenas São Marcos. Neste momento a empresa, através de sua assessoria indigenista, iniciou procedimentos para viabilizar o início do processo de consulta e negociação com as aldeias indígenas.

Segundo Andrello, a proposta de indenização das fazendas e desintrusão da Terra Indígena em troca da autorização para a implantação do empreendimento passaram a ocupar lugar de destaque na pauta de negociações. Mesmo preocupados quanto às conseqüências advindas da construção de uma linha de energia; o acordo foi realizado. A Eletronorte financiou as indenizações das benfeitorias feitas nas fazendas e um sistema de vigilância que garantiu a saída definitiva dos cerca de 110 posseiros. Os indígenas conseguiram também garantir a recuperação das áreas degradadas pela construção das torres de energia e a indenização por aquelas que não poderiam ser recuperadas dada sua proximidade com a linha. Além disso, alguns foram individualmente indenizados por danos a bens particulares⁸.

O histórico do caso da Terra Indígena São Marcos é, portanto, significativo aqui na medida em que, para nós tanto quanto para Almeida, é clara a percepção de que



no Brasil, fala-se muito em autonomia indígena e auto-determinação, sem, contudo, aprofundar as discussões sobre o tema. Parece que o forte ranço ideológico tutelar, atrelado geneticamente aos próprios quinhentos anos de colonialismo à lá luso-brasileira, influi nisso. Constata-se hoje no Brasil uma sinalização, ainda que tímida, em favor da construção de autonomias com base em sistemas de gestão indígenas (...) Mas, de uma maneira geral, esse processo tem sido bastante atrapalhado pela persistência da mentalidade tutelar, que é freqüentemente desdobrada em paternalismo e assistencialismo. (ALMEIDA, 2006, p. 307).

Direito Internacional, Constituição e Direito das minorias no Brasil

Após a segunda Guerra Mundial, o Direito Internacional vem progressivamente incorporando preceitos de proteção aos direitos humanos tanto os individuais, como os direitos coletivos. Segundo Ana Valéria Araújo, no final da década de 1970, a agenda internacional começou a incorporar as demandas dos grupos indígenas.

Foram os esforços de grupos indígenas em se organizarem para assegurar a proteção legal ao direito de continuar existindo como comunidades distintas, dotadas de cultura, instituições políticas e territórios próprios, que lhes garantiu a mobilização de diversos programas de organismos internacionais em seu favor. Num apelo à comunidade internacional, os povos indígenas e algumas organizações de apoio conseguiram ligar esses pleitos a princípios gerais de direitos humanos, como a autodeterminação e o repúdio a qualquer tipo de discriminação. (ARAUJO, 2008).

Neste contexto, malgrado o impasse no que concerne ao novo estatuto indígena, os direitos dos povos indígenas vêm se fortalecendo e ganhando maior reconhecimento jurídico internacional, e influenciando a formação de normas de direitos humanos internacionais. Exemplo disso é a Convenção 169 da OIT – Organização Internacional do Trabalho – que trata diretamente sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes. Esse tratado internacional, ratificado pelo Brasil em julho de 2002, passou a dar mais atenção aos direitos indígenas, sendo o primeiro instrumento internacional a tratar de temas básicos como o direito dos povos indígenas



viverem e desenvolverem-se como povos diferenciados, de acordo com os seus próprios padrões.

A auto-identificação indígena é uma inovação da Convenção, isto é, nenhum Estado ou grupo social pode negar a identidade a um povo indígena que como tal se reconheça. Segundo a OIT – Organização Internacional do Trabalho (2005),

os conceitos básicos, pelas quais se norteia a interpretação das disposições desse instrumento, são a consulta e a participação dos povos interessados e o direito desses povos de decidir sobre suas próprias prioridades de desenvolvimento na medida em que afete suas vidas, crenças, instituições, valores espirituais e a própria terra que ocupam e utilizam. (OIT, 2005, p. 11).

Outra novidade da Convenção é a utilização do termo **povo** caracterizando segmentos nacionais com identidade e organização próprias, cosmovisão específica e o tipo de relação que possuem com a terra que habitam. Assegura ainda aos povos indígenas, igualdade de tratamento e de oportunidades no pleno gozo dos direitos humanos e liberdades fundamentais, sem obstáculo ou discriminação.

Todavia, existem ainda outros instrumentos internacionais que tratam dos direitos humanos. Embora a palavra **indígena** não apareça diretamente, esses documentos utilizam o conceito de minoria⁹. É preciso salientar que esses tratados internacionais, sancionados pelo Estado Brasileiro, têm força de lei. Neste artigo não será possível apresentar tais documentos em detalhes e particularidades, no entanto, não nos furtaremos em discorrer sobre cada um deles, ainda que de forma sintética e panorâmica, dada sua importância na constituição do marco legal dentro do qual funciona o Estado brasileiro.

Este é o caso, por exemplo, do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC, adotado pela ONU em 1966, ratificado pelo Brasil em dezembro de 1991 e promulgado em dezembro de 1992, passando, então, a integrar o ordenamento jurídico brasileiro. Junto com o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, contém os principais compromissos decorrentes da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Além disso, esse documento cria obrigações legais aos Países, no sentido da responsabilização internacional em caso de violação do pacto.



Ação & Debate

O PIDESC estabelece, sob a forma de direitos, as condições sociais, econômicas e culturais para a vida digna. É, todavia, importante assinalar o 1º artigo que dispõe especificamente sobre o direito à autodeterminação.

No mesmo ano em que foi adotado o PIDESC, foi também aprovado pela ONU o Pacto dos Direitos Civis e Políticos. Este plano foi ratificado pelo Brasil em janeiro de 1992. O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, assim como o PIDESC, faz referência explícita à autonomia dos povos, condição tida como indispensável à vida dessas populações. O jurista João Baptista Herkenhoff (1997) observa que a importância do direito à autodeterminação é condição de subsistência de todos os demais Direitos Humanos.

Por sua vez, a Convenção Americana dos Direitos Humanos foi aprovada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1969 e entrou em vigor, no Brasil, em setembro de 1992. Esse documento está fundamentado nos princípios consagrados pelas Carta da Organização dos Estados Americanos, Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e na Declaração Universal dos Direitos do Homem, e foram reafirmados e desenvolvidos em outros instrumentos internacionais, tanto em âmbito mundial como regional. Seu propósito é consolidar no continente americano, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais dos seres humanos. Para este trabalho destaca-se o artigo 1º, que fala especificamente, da obrigação de respeitar os direitos sem discriminação.

Artigo 1º Os Estados-partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma, por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

A mesma preocupação se faz presente na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CERD), que foi adotada pela ONU em dezembro de 1965, tendo sido ratificada pelo Brasil em março de 1968. A CERD visa à prevenção da discriminação e a proteção de pessoas ou grupos de pessoas particularmente vulneráveis, que merecem um tratamento jurídico especial.



Além dos tratados internacionais, o Brasil também se comprometeu com os demais documentos internacionais, em especial as declarações de direitos humanos, que não possuem força de lei, mas os Estados se comprometem em segui-las. Neste sentido, é importante destacar a Declaração dos Povos Indígenas, aprovado no dia 06 de julho de 2006, no âmbito da Organização da Nações Unidas (ONU). Segundo a socióloga Azelene Kaingáng – única representante dos indígenas brasileiros presente à sessão do Conselho de Direitos Humanos que aprovou a declaração – uma das maiores conquistas trazidas pela declaração é o princípio de que qualquer ação em territórios indígenas ou que afete esses povos deve ter o consentimento deles.

Em 2000 foi lançado, também do âmbito da ONU, o Pacto Global cujo objetivo é a mobilização da comunidade empresarial internacional para a promoção (tanto nos locais de trabalho, como em toda a esfera de influência corporativa) dos valores fundamentais nas áreas de direitos humanos, trabalho e meio ambiente.

O Pacto Global procura alertar o setor privado que os direitos humanos são interessantes, desde uma perspectiva de negócios. Assim, os direitos humanos teriam uma dimensão empresarial (...) fundada no reconhecimento de que um bom desempenho neste campo pode ser recompensado comercialmente. (HATHAWAY, 2005, p. 257)

Finalmente, nesse mesmo sentido, encetou-se o compromisso internacional com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – adotado também em 2000. Esse instrumento internacional vem somar-se ao conjunto de acordos internacionais preocupados com o desenvolvimento sustentável e com os direitos humanos, especialmente das populações vulneráveis.

Essa, mesmo que rápida e panorâmica exposição permite chamar a atenção para o fato de que já existe um substancial acordo internacional sobre um conjunto de padrões mínimos favoráveis às reivindicações dos índios, que inclusive passaram a integrar manifestações públicas de representantes governamentais e outras autoridades diante dos mais diversos fóruns internacionais. Nessa perspectiva, assiste-se a um avanço significativo de normas jurídicas – tanto nacionais (aqui especificamente



no âmbito constitucional), como internacionais – no que diz respeito ao reconhecimento da cidadania dos povos indígenas e na garantia de seus direitos fundamentais.

Nenhum desses avanços, todavia, parece ser suficiente para garantir o respeito aos direitos conquistados, expostos acima. Isto fica bastante claro quando se observa a

hipertrofia do conceito de ‘áreas de segurança nacional’ a partir de um certo revigoreamento de uma antiga idéia de estado-nação, que olhava com desconfiança os direitos étnicos como constituindo uma ameaça à sociedade nacional. A ampliação do projeto Calha Norte, as posições ‘nacionalistas’ face ao aluguel da Base de Lançamento de Alcântara e face à homologação da demarcação da AI Raposa Serra do Sol bem ilustram isto. (BERNO DE ALMEIDA, 2005, p. 18).

A hiperdimensionalização e instrumentalização pela burocracia estatal de um conceito estratégico-militar que na história recente do Brasil remete a um forte conteúdo autoritário, não se mostra de forma nenhuma adequado para pensar ou resolver conflitos étnicos-políticos no âmbito de uma sociedade democrática inserida jurídica, política e economicamente no contexto do mundo globalizado num sentido cosmopolita¹⁰.

Mas não apenas isso; a ambição tutelar, mecanismo que é o núcleo originário de uma variedade de dispositivos de controle e disciplinarização estatizados (burocrático-administrativos ou não), típico de um Estado pós-colonial, avulta também quando se estabelece que,

a Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional deverá se manifestar formalmente na decisão oficial de reconhecimento das comunidades quilombolas, consoante os Arts. 8 e 11 do Decreto n. 4887. De acordo com o Art. 8 deverá “opinar” sobre o relatório técnico relativo aos trabalhos de identificação e de delimitação, produzidos pelo INCRA, e pelo Art. 11 tomará as medidas cabíveis caso as terras ocupadas pelas comunidades remanescentes de quilombos estejam sobrepostas às áreas de segurança nacional. Por essa via, administradores civis e militares, com atividades referidas a tal competência e que já vêm desenvolvendo um “saber prático” sobre as comunidades remanescentes de quilombos, têm condições de possibilidade para consolidar suas convicções eivadas de preconceitos e de intuições em tudo etnocêntricas. (BERNO DE ALMEIDA, 2005, p. 19).



Constituição e Sobrevivência de Dispositivos de Poder Coloniais e Pós-Coloniais

Apesar de todos os avanços e inovações jurídicas internacionais materializadas e consubstanciadas na Constituição de 1988, no caso específico referente à questão indígena, ainda não há no Brasil leis ordinárias que regulamentem as normas constitucionais. Segundo Ana Valéria Araújo e Sérgio Leitão (2002) o advento da nova Constituição traz a urgente necessidade de reformular o Estatuto do Índio (lei 6.001/1973) que tem seus fundamentos centrados na noção de tutela e assimilação dos povos indígenas à comunhão nacional.

Era preciso regulamentar temas presentes no texto constitucional que reclamavam detalhamento em leis específicas para ser plenamente executados, como a proteção aos recursos hídricos existentes em terras indígenas e o estabelecimento de salvaguardas para os índios no caso de realização de atividades mineradoras em seus territórios. (ARAÚJO & LEITÃO, 2002, p. 24)

Atualmente existem dois projetos de lei no Congresso Federal sobre o Estatuto das Sociedades Indígenas, ambos em consonância com a Constituição Federal. Alguns especialistas afirmam que a promulgação do novo Estatuto será fundamental para se superar a herança da tutela e reafirmar os índios enquanto sujeitos diretos dos seus próprios direitos. (ISA, 2000)

O Estatuto do Índio de 1973 e grande parte das políticas indigenistas baseadas nesta lei são completamente anacrônicas e contraditórias, se vistas pela ótica do Constituição e do direito moderno. A Constituição de 1988 tem suas bases assentadas no respeito à diferença e no reconhecimento da identidade indígena. Já o Estatuto do Índio constrói seus parâmetros a partir da necessidade da tutela, "pacificação" e assimilação dos índios à comunhão nacional. Por conta disso, a questão da tutela ocupa um lugar central no seio do processo de aprovação do novo Estatuto das Sociedades Indígenas. As discussões mais acirradas dão-se sobre a capacidade civil dos indígenas e as alterações do atual sistema de tutela.

O texto do substitutivo aprovado em 1994, assim como o da proposta alternativa apresentada em 2000, propõe o fim da tutela e da conceituação dos índios como relativamente incapazes, sem descurar da

René Marc da Costa Silva



necessidade de um tratamento diferenciado em razão de suas peculiaridades culturais estabelecendo mecanismos de proteção. (ARAÚJO & LEITÃO, 2002, p. 25).

Não parece ser tarefa fácil para os atores sociais da cena indigenista brasileira conviver com duas legislações tão distoantes:

No que tange aos índios, as políticas públicas do Estado brasileiro padecem hoje, em sua implementação, de um certo grau de esquizofrenia, fruto da convivência de um texto constitucional extremamente avançado com um Estatuto do Índio arcaico e fundado em conceitos totalmente superados, que mesmo assim dita as regras do dia-a-dia da aplicação dessas políticas. Por exemplo, quando a procuradoria da Funai se manifesta oficialmente contrária à criação de associações indígenas sem o aval do órgão, contestando a validade dos atos por elas praticados em função de sua condição de relativamente incapazes. Ao mesmo tempo, não vê qualquer problema no fato de eles assumirem o cargo de administrador de unidades regionais do órgão e entender que a tutela os isenta de responsabilidade em casos de eventuais irregularidades. (ARAÚJO & LEITÃO, 2002, p. 28).

No tocante à questão indígena, como já foi acima enfatizado, a Legislação brasileira sofreu profundas transformações a partir da Constituição de 1988. Com o reconhecimento e respeito às organizações sociais e culturais dos povos indígenas, ocorreram mudanças na forma como o Estado lidava com a população indígena: a FUNAI deixou de ter a competência exclusiva para entrar em juízo na defesa de direitos e interesses dos índios; as questões indígenas passam a ser de competência da Justiça Federal e a responsabilidade de defender judicialmente os direitos indígenas incluiu-se dentre as atribuições do Ministério Público da União. A principal inovação conceitual do texto Constitucional é o reconhecimento dos direitos dos índios sobre suas terras como direitos originários, isto é, aqueles direitos que têm sua origem no fato histórico de serem, tais povos, os primeiros a ocuparem o território Brasileiro.

Assim, além de propugnar o respeito à organização social, costumes, línguas, crenças e tradições dos povos indígenas, reconheceu-se também o direito originário dessas sociedades sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Os direitos constitucionais dos VIII, "Dos Índios", art. 231), além dos Artigos 210 parágrafo 2º, (215 e 216).



No capítulo acima indicado, a nova Constituição reconhece aos índios, de forma inédita, o direito à diferença, o direito de serem índios e de permanecerem como tal indefinidamente, rompendo assim com a visão positivista e evolucionista, presentes nas Constituições anteriores, nos quais esses grupos sociais eram vistos como transitórios e estariam, outrossim, em processo de integração no interior da sociedade envolvente, supostamente a caminho de deixarem de ser índios¹¹.

É explícito, portanto, o reconhecimento de que o Brasil é uma nação formada por uma imensa pluralidade social, étnica e cultural, um verdadeiro Estado Pluriétnico e também plurijurídico; atravessado por diferentes influências historicamente determinadas e, conseqüentemente, tributário de variados processos externos e internos de empréstimos, imposição e difusão.

Em descompasso ou aparente contradição com tudo isso, é fundamental enfatizar a persistência do caráter pós-colonial do Estado brasileiro. Um Estado de formação recente, construído sobre estruturas frágeis; vinculado em posição subalterna ao sistema internacional, profundamente dependente de recursos externos e subordinado às orientações das agências internacionais, e que, sobretudo, ainda não colonizou completamente o imaginário das suas populações.

No campo jurídico, estas condições implicaram e determinam ainda, por seu turno que,

uma vez que os Estados (pós)-coloniais nunca possuíram monopólio absoluto sobre a produção do direito, as especificidades de suas trajetórias contemporâneas de globalização econômica e jurídica apenas podem ser analisadas contra o pano de fundo das continuidades históricas, freqüentemente apresentadas como processos de recolonização. (RANDERIA, 2003. p. 468.)

No campo jurídico, esses empréstimos, trocas e imposições continuam acontecendo. Intensificaram-se mesmo, sobretudo pela importância crescente do direito internacional, dos ordenamentos e regimes jurídicos supranacionais, da transnacionalização do direito estatal e da atuação e participação concreta de instituições multilaterais, ONGs transnacionais, doadores internacionais e outros. Isso, conseqüentemente, não apenas modificou a natureza das tradicionais funções reguladoras e protetoras do



direito, como também alterou as condições de sua legitimação. Estas, no atual contexto, não podem prescindir mais da intervenção direta dos atores internacionais na arena jurídica nacional.¹²

Em resumo, se tais inovações, por sua vez, trouxeram significativos avanços formais no que diz respeito ao direito a terra, reconhecendo também outros elementos que possibilitariam definir a terra como sendo indígena, todavia, ainda pesam sobre esse patamar de propostas alcançadas pelo texto Constitucional fortes acentos e reminiscências dos mecanismos de poder tutelares coloniais ou pós-coloniais.

É o caso, por exemplo, relativo à extração das riquezas naturais que asseguram a reprodução física e cultural das comunidades indígenas. A promotora Juliana Santilli (2000) salienta que foi por reconhecer a dependência das comunidades indígenas em relação ao seu habitat natural, que a Constituição impôs ao Poder Público, a obrigação de defender e preservar não só as terras habitadas pelos índios, como também as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. Entretanto, se para a Constituição, a posse e usufruto exclusivo de suas riquezas são dos índios, o texto constitucional não se esquece de ressaltar, contudo, que a propriedade das terras indígenas continua sendo da União.

Nesse mesmo sentido, a Constituição também estabelece que o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos **os potenciais energéticos**, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais, só podem ser efetivado com a autorização do Congresso Nacional, ainda que ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada a participação nos resultados da lavra. Mesmo com todas estas salvaguardas e exceções, apesar de necessária, ainda não existe lei ordinária (ou vontade política) que fixe as condições específicas para exploração mineral e de recursos hídricos nas Terras Indígenas.

Administração Pós-Colonial da Diferença: Por Uma Compreensão Outra do Estado e de Seu Funcionamento

Para compreender a questão envolvida nessa problemática é essencial pensar fundamentalmente, como viemos acima sugerindo, a formação



histórica do Estado-nação brasileiro, suas agências, as empresas nacionais ou transnacionais e seus interesses vinculados ao país, os organismos políticos internacionais como fonte jurídica e os povos e comunidades locais integrantes da comunidade nacional, vale dizer; o caráter pós-colonial da inserção específica do Brasil no cenário internacional globalizado. Acreditamos que pensar o complexo jogo de forças entre esses atores permite avançar a reflexão sobre as dificuldades, obstáculos e resistências à lenta transformação das leis esparsas e pontuais, medidas e ações desarticuladas relativas às minorias no interior do Estado-nação em verdadeiras políticas étnicas de Estado, como efetivos instrumentos de emancipação.

A história da formação dos Estados na América Latina tem como prévio desdobramento, a descoberta das Américas e das rotas marítimas para as Índias, marco inicial do colonialismo mercantilista moderno. Quando aqui chegaram, os portugueses não encontraram terras desocupadas, mas territórios densamente povoados por sociedades contra as quais logo se moveu guerra e uma destruição de proporções até então pouco vista. A história dessas guerras é também, como não poderia deixar de ser, a história de uma aguerrida resistência que se organizou de diversas formas, dentre elas a fuga e o aquilombamento em lugares ermos e de difícil acesso.

A formação do Estado Nacional brasileiro em meados do século XIX, levado a cabo por uma elite de descendente de europeus, descompromissada com a vontade e os interesses dos diversos povos subordinados que aqui habitavam ou que para aqui foram trazidos, pouco modificou o estatuto exógeno, não integrado das comunidades indígenas ou dos povos e etnias que compunham a rica diversidade do país; vistos, quase sempre como primitivos, estrangeiros ou hostis.

Consoante a isso, o Estado-Nação brasileiro, fortemente articulado a interesses estrangeiros, ensaiando seus primeiros passos no que viria a se tornar política de captação/atração de mão-de-obra imigrante européia, já por meados do século XIX avançava desproporcionalmente sua fronteira agrícola, ampliando a procura por novas terras e riquezas no interior do país. A expansão dessa fronteira novamente alcançou povos indígenas e comunidades tradicionais isoladas, considerados, invariavelmente, como signos do persistente atraso e entrave ao desenvolvimento do país. A subordinação total dessas populações e dos espaços por elas ocupados completou-se com a sua completa **pacificação**.



Enfim, tal percurso que abrange conjunturas históricas que vão do final do século XIX, passando pela primeira República, mas que não se esgotam nem com o fim do SPI (Serviço de Proteção ao Índio) nem mesmo com o esvaziamento da FUNAI (Fundação Nacional do Índio), a partir dos anos 1990, revelam, isto sim, ao contrário, a permanência de fato de um tipo específico de gestão territorial e processos de regionalização com sua necessária articulação a discursos e saberes determinados, em tempo, associados às práticas difusas de agenciamento de forças sociais em aparelhos de Estado, apontando para disciplinarização, a homogeneização e o controle da dinâmica social. Nos parece ser esta a melhor expressão do significado da aproximação, controle e subordinação sobre populações e terras indígenas realizadas pelo Estado e suas agências como é o caso exemplar aqui apresentado da Terra Indígena de São Marcos.

Tal como está em Foucault, seria-nos útil então matizar aqui nossa abordagem do particular processo de construção histórica do poder do Estado brasileiro. Especificamente no ponto em que este autor se refere ao poder em termos de combate, de guerra, de confronto.

A célebre inversão que Foucault faz de Clausewitz (a política é a guerra realizada por outros meios), permite pensar o fim das lutas de conquistas e a “pacificação” da diferença étnica no Brasil¹³ pelo descendente de europeu. Tal se finaliza ou se materializa na consolidação de um Estado controlado hegemonicamente por uma elite de descendentes de europeus, numa administração pública centralizada e forte e em suas agências especializadas no outro, na alteridade do poder (tais como o SPI, a FUNAI e outras); responsáveis pela produção de rotinas, disciplinas e controles sobre as comunidades etnicamente marcadas, no sentido de subordiná-las e reproduzir a dominação transfigurada na ordem do poder estatal.

A governamentalização de poderes sociais que deriva desse processo, implica, por parte do Estado, na estrita administração da população, sua disciplinarização e a consequente redefinição dos indivíduos e dos grupos sociais no espaço e no tempo, permitindo um controle social tentacular.

Ao mesmo tempo que isso e, por outro lado, trata-se também de entender o poder não exatamente prisioneiro da imobilidade de suas estruturas e instituições, mas

em uma mecânica de poder que se expande por toda a sociedade, assumindo as formas mais regionais e concretas, investindo em ins-



tituições, tomando corpo em técnicas de dominação. Poder este que intervêm materialmente, atingindo a realidade mais concreta dos indivíduos – o seu corpo – e que se situa ao nível do próprio corpo social, e não acima dele, penetrando na vida cotidiana e por isso podendo ser caracterizado como micro-poder ou sub-poder(...), a consideração do poder em suas extremidades, a atenção a suas formas locais, a seus lineamentos tem como correlato a investigação dos procedimentos técnicos de poder que realizam um controle detalhado, minucioso do corpo – gestos, atitudes, comportamentos, hábitos, discursos. (MACHADO, 1988, p. 12).

Aqui, isto quer dizer que o Estado seria, diferentemente do que propõe a teoria clássica, precisamente, como na leitura particular que Deleuze faz de Foucault, um processo permanente de estatização de poderes ou forças sociais, apropriadas, re-elaboradas, re-significadas a partir de saberes e discursos produtores de um regime específico de verdades e seus efeitos de poder¹⁴, voltados para o controle da mobilidade espacial, da produção simbólica da legitimidade e da conquista¹⁵ de variados grupos sociais definidos como o outro do Estado, pelos setores hegemônicos que o dirigem. O Estado, então, nessa perspectiva, deveria ser compreendido muito mais como linhas de tensão e fluxos de velocidades mensuráveis, vale dizer, vórtice de agenciamentos¹⁶, sem origem determinada, sem tronco, sem núcleo; mas, outrossim, circulantes, dinâmicos, indeterminados, mutantes.

Estado Pluriétnico, Pluralismo Jurídico e Pós-Colonialismo

O pluralismo jurídico introduzido no Brasil a partir da Constituição de 1988, para a qual o direito produzido pelo Estado não é o único, as críticas ao positivismo jurídico que desde sempre subordinou e esvaziou a realidade pluriétnica nacional dissolvida no interior da noção unitária e homogênea de “povo”, o combate à receita clássica do evolucionismo e seu ideário de assimilação dos índios, tribos e diferenças correlatas pela sociedade dominante, certamente propiciaram o desenvolvimento de um novo tipo de relação jurídica entre o Estado e as “minorias”, pautado pelo discurso do respeito à diversidade étnica e cultural.

Tais rupturas e conquistas, todavia, não foram capazes de propiciar ou dotar o Estado brasileiro de



uma política étnica e nem tampouco (...) ações governamentais sistêmicas capazes de reconhecer prontamente os fatores situacionais que influenciam uma consciência étnica. Mesmo levando em conta que o poder é efetivamente expresso sob uma forma jurídica ou que a linguagem do poder é o direito, há enormes dificuldades de implementação de disposições legais desta ordem, sobretudo em sociedades autoritárias e de fundamentos coloniais e escravistas, como no caso brasileiro. (BERNO DE ALMEIDA, 2005, p. 15, 16).

A constituição de 1988, malgrado seus incontestáveis avanços, não pode ser compreendida simplesmente como reflexo de uma vontade modernizante e igualitária (no sentido liberal), ou mesmo anti-tradicional e anti-hierárquica da sociedade brasileira. Ao contrário disso, a Assembléia Nacional Constituinte, a despeito dos enormes avanços materializados na Constituição de 1988, foi, ela mesma, palco de incontáveis *lobbies*, articulações de interesses corporativos de diferentes setores da sociedade e da manutenção de variados tipos de privilégios socialmente consolidados.

Ao contrário de uma “revolução liberal”, o que se viu na constituinte e a partir da Constituição de 1988 foi, sob a rubrica das inovações jurídicas acima assinaladas, sob a égide dos novos deveres e responsabilidades assumidos pelo Estado, a transferência de poderes sociais prontamente governamentalizados. A Constituição de 1988 não ensejou ondas de iniciativas por parte da sociedade civil, ligadas a práticas emancipatórias, demandadoras de autonomia e potencialmente criadoras de poder social. Ao contrário, consolidou a crença difusa no meio social nos poderes quase demiúrgicos do Estado patrimonial e estamental como fonte doadora de poder.

A transferência desses poderes sociais para o Estado, por um lado, mas também o trânsito livre na sociedade de uma mentalidade colonial patriarcal, hierárquica e que enxerga a desigualdade como natural, materializou-se particularmente nas diversas dimensões do exercício livre da tutela, sustentada amplamente em uma maneira específica de diversos segmentos sociais verem a si mesmos e aos outros, entenderem de maneira peculiar o funcionamento da própria sociedade e do Estado e de se organizarem no interior da totalidade social.

Para além da maneira específica de relacionar as minorias étnicas (e outras), a tutela¹⁷ é, sobretudo, a maneira como a sociedade se vê, constrói relações, se organiza¹⁸ e se institucionaliza¹⁹. Tanto essa relação quanto



essa especial forma de organização do social, ambas, são historicamente determinadas, e, sobretudo, reafirmadoras da produção estratégica de uma lacuna, a saber: a concepção de uma política étnica que seja capaz de reorientar a própria idéia de nação brasileira e a partir disso ser capaz também de estabelecer parâmetros e critérios para conceber ações públicas específicas que efetivamente dêem respostas satisfatórias às demandas de emancipação e autonomia a esses grupos sociais.

O conceito amplo de *tutela* com o qual trabalhamos aqui põe a nu o forte caráter pós-colonial do Estado e da sociedade brasileira. A tutela propriamente relativa às sociedades indígenas é, por sua vez, bastante similar às incidentes sobre diversos outros grupos sociais minoritários. Tutela aqui significa, portanto,

um modo específico de estatização de certos poderes incidentes sobre o espaço, através do controle e da alocação diferencial e hierarquizada de populações, para as quais se criam estatutos diferenciados e discricionários nos planos jurídico e/ou administrativo. (SOUZA LIMA, 2002, p.14).

Característica modelar das sociedades a que se convencionou chamar pós-coloniais, a administração da desigualdade, exemplar na figura da tutela e o rico e diversificado gradil de suas manifestações, são índices do prodigioso esforço de parte de setores tradicionalmente dominantes do país, respaldados por uma mentalidade colonial ou pós-colonial difusa, em manter os quadros de produção e reprodução de sua hegemonia, mesmo em novos contextos históricos. Nesse sentido, o poder tutelar aparece como uma possibilidade de entender e abordar o próprio processo histórico de formação da sociedade brasileira e do Estado²⁰.

Weber, em passagem inspirada, enfatiza que “para a vida cotidiana dominação é primariamente administração” (WEBER, 1983, p. 175). As palavras “gestar” e “administrar” revelam em sua matriz comum um mesmo sentido. “Gestar – formar e sustentar (um filho) no próprio ventre” (HOUAISS e VILLAR, 2001, p. 1.449) e “Gerir – exercer gerência sobre: administrar, digerir, gerenciar” (HOUAISS e VILLAR, 2001, p. 1.447) tem a mesma matriz etimológica e permite-nos compreender uma mesma e única operação de controle, disciplinarização e dominação, relativos aos agenciamentos necessários ao exercício do poder.



O que se quer nesse trabalho, sobretudo, é assinalar a especificidade do processo histórico do qual resultou a formação particular da sociedade e de um moderno Estado no Brasil, oriundos e desdobrados diretamente de um contexto colonial, e como reproduziram na contemporaneidade, no sentido de manter as formas gerais tutelares de dominação estabelecidas pelo antigo sistema colonial português que os caracterizou no passado, aquelas mesmas hierarquias de valores, visões de mundo e modos de estabelecer relações com a alteridade, quer elas fossem mulheres, índios, negros, e outras tantas categorias que naquele contexto de então encontravam suas posições e formas específicas de subordinação²¹.

É precisamente no sentido, portanto, de produção e reprodução de um Estado (ou de uma disposição específica de relações de força e seus efeitos de poder) definido como pós-colonial que se pode compreender a idéia de dominação caracterizadora da noção de administração em Weber: administrar aqui é como que gerenciar as diferenças, governamentalizar alteridades, *digerindo* e englobando o outro, gestando e dissolvendo-o na totalidade do *ventre* social, percebido como homogêneo²².

Inserido num contexto propriamente pós-colonial, pluralismo jurídico acaba por não ser outra coisa que mera ficção. Organizada a sociedade em torno de um lugar para onde convergem e são produzidas não apenas as principais iniciativas percebidas como legítimas, mas também as demandas principais da coletividade social, o Estado parece-nos um *locus* concentrador, mobilizador e hierarquizador de sentidos para onde são atraídos e gravitam como satélites; toda autonomia possível.

A Funai e a Tutela na Contramão de Uma Política Étnica

Toda essa transformação jurídica presente na Constituição de 1988, extensamente discutida acima, que aponta para o fim da tutela e da idéia de incapacidade relativa dos índios, malgrado todos os seus inquestionáveis avanços, ressalta, outrossim, a particularidade de um conjunto de relações de forças específicas, que ressignifica os avanços conquistados, materializados num aparato jurídico que afirma direitos coletivos (sem qualquer regulamentações infra-constitucionais), mas que mantém inalterado como pedra de toque a estrutura legal pretérita no que concerne à referência



fundamental e nuclear ao indivíduo e à propriedade privada individual. Tal resignificação permite afirmar, por um lado, a autonomia e a responsabilidade civil desses povos, ao mesmo tempo em que mantém intactos os tradicionais instrumentos, mecanismos e dispositivos tutelares de administração, controle e disciplina – numa palavra, o modelo pós-colonial de governamentalização dessa e de outras populações subordinadas.

Estas dificuldades também têm se apresentado com particular intensidade; principalmente, no campo das reivindicações e lutas quilombolas pela titulação definitiva das suas terras ancestrais. Da mesma forma aqui, encontramos um conjunto de agências do governo, vinculadas, em áreas diferentes de atuação e interesse, à questão; muitas vezes em contradição umas com as outras, na medida em que também, por seu turno, representam elas próprias forças sociais vivas da sociedade e seus interesses políticos, econômicos e estratégicos.

Tais forças sociais, que se mobilizam no âmbito dos diversos segmentos da sociedade – reunindo forças e capital político, capazes de agenciar interesses específicos no jogo de poder no interior dos aparelhos governamentais (usando de seus instrumentos, técnicas e práticas tradicionais), e no andamento de seus processos político-jurídico/administrativo/burocrático de encaminhamento e tomada de decisões – não se furtam em lançar mão, no mais das vezes, do vasto aparato jurídico tradicional de encaminhamento tutelar das demandas sociais.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e agências a ele vinculadas, como é o caso, por exemplo, do INCRA; vêm sustentando que a melhor forma de dar encaminhamento jurídico mais efetivo e célere às demandas jurídicas por titulação definitiva das terras, que tem sido o objetivo mais obstinadamente perseguido pelas comunidades tradicionais negras espalhadas pelo país, seria acionar os mecanismos de ação agrária já disponíveis; isto é, transformar substancialmente uma questão de política étnica e cultural em simples ações burocrático/administrativas de caráter fundiário. O deslocamento da luta negra pela terra dessa esfera política e étnica para outra fundiária encontra forte oposição de agências como a Fundação Cultural Palmares e a Secretaria Especial de Políticas para Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR.

Percebem estas o perigo iminente de dissolução dos fatores étnicos e políticos envolvidos na luta, em meras questões agrárias. Tais instrumentos



de ação fundiária, como é o caso do usucapião e outros, só fariam conferir às terras reivindicadas o status de terras parcelares, individuais, sem o caráter jurídico de propriedade comum, indivisível, fundamentada em elementos étnicos, políticos e culturais como de ocupação histórica e resistência ancestrais, religião, territorialidade, usos e costumes. De quilombolas, comunidades marcadas étnica e culturalmente por uma história e ancestralidade específica, transformar-se-iam, de um salto, em uma massa de trabalhadores rurais lutando no âmbito inespecífico da reforma agrária.

Mais do que isso, tal deslocamento obrigaria o enquadramento da pluralidade de territorialidades negras nos quadros estreitos dos tipos clássicos de cadastramento da terra usados pelo INCRA, tais como, **imóvel rural** e **estabelecimento**²³. Ora, a inadequação é evidente. Terras de Preto, Mocambos, Terras de Santo, Comunidades Negras, são denominações que aludem a processos particulares de territorialização historicamente determinados que ostentam de forma incontornável a dimensão étnica como parte indissociável dela. São terras que se caracterizam por serem propriedade coletiva, de uso comum e variedade de culturas, indivisíveis e indisponíveis para venda.

Contudo, a tentativa desse deslocamento não deve ser entendida apenas como uma simples inadequação da máquina administrativa estatal ou meramente debitada na conta das contradições internas da engrenagem que estrutura a complexa relação entre as agências do Estado. O mercado de terras no Brasil, hipervalorizado por um mercado internacional globalizado, ávido por adquirir enorme volume de commodities, tais como soja e carne bovina, estimula um duplo movimento: se por um lado, a pressão sobre as áreas cultiváveis eleva o preço das terras mais ricas, por outro, a necessidade de novas e mais amplas áreas de pastagem para o gado, expande a fronteira rural do *agrobusiness*. O impacto disso sobre as terras indígenas, quilombolas e reservas naturais ou protegidas é evidente.

Com relação aos quilombolas particularmente, Berno de Almeida assinala que o grande perigo que ameaça ao aquecido mercado de terras é substancialmente este:

a **propriedade definitiva** idealmente tornaria todos 'iguais' nas relações de mercado, com os quilombolas, emancipados de qualquer tutela, se expressando através de uma via comunitária de acesso a



terra. O fato da propriedade não ser necessariamente individualizada e aparecer sempre condicionada ao controle de associações comunitárias torna-as, entretanto, um obstáculo às tentativas de transações comerciais e praticamente as imobiliza enquanto mercadoria. As terras das comunidades quilombolas cumprem sua função social precípua, quando o grupo étnico, manifesto pelo poder da organização comunitária, gerencia os recursos no sentido de sua reprodução física e cultural, recusando-se a dispô-los às transações comerciais. (BERNO DE ALMEIDA, 2005, p. 23.)

No que concerne aos povos indígenas, a FUNAI se apresenta como um lugar inteiramente despreparado para dar respostas satisfatórias – isto é emancipatórias – às demandas dos povos indígenas. A ausência de uma política étnica para o país obriga “as iniciativas do órgão tutor sempre se (configurarem) como uma resposta a *uma situação de emergência*” (OLIVEIRA & BERNO DE ALMEIDA, 1998, p. 70), uma rotina de se estar sempre apagando o incêndio do dia. Em tal contexto a tônica do órgão é sempre a tomada de decisões empíricas, uma completa ausência de hierarquizações de necessidades, programas que se constituem em meros ordenamentos formais de fins burocráticos, completamente divorciados das necessidades dos povos indígenas, girando, freqüentemente ao sabor de práticas utilitárias, pragmáticas ou assistencialistas, aberto a um indigenismo, carente de análises técnicas especializadas. Num quadro como esse o que ressalta é a completa inocuidade de se estabelecer planos e prioridades. As preocupações com identificação, delimitação e demarcação das terras indígenas são recentes e apresentam outras fragilidades²⁴. Enfim, um modelo autoritário de ‘planejamento’, ainda fortemente articulado a uma ideologia desenvolvimentista, burocratizada e despolitizada. (OLIVEIRA & BERNO DE ALMEIDA, 1998, p.72).

A FUNAI ainda é, em grande medida, um aparato estatizado em que se estruturam mecanismos e dispositivos de poderes tutelares para onde convergem relações de forças sociais que impõe a produção e reprodução contínua de relações de poderes caracterizados como de molde colonial ou pós-colonial; maneiras de ver e se relacionar com o outro do poder, vale dizer especificamente suas minorias étnicas, de forma a mantê-los indefinidamente subordinados.

René Marc da Costa Silva



Tais mecanismos ou dispositivos coloniais e pós-coloniais de poder, incorporados à rotina das agências, instituições ou aparelhos estatizados e que permitem a ressignificação, a adaptação ou acomodação²⁵ das inovações ou novidades jurídicas trazidas dos ordenamentos jurídicos internacionais e incorporadas ao direito pátrio; ainda que tenham possibilitado a reprodução do modelo hegemônico de dominação, acabaram por incapacitar de uma vez por todas, o tradicional aparato burocrático-administrativo do Estado especializado no seu outro, de se adequarem às novas e progressistas demandas dos movimentos sociais inscritas no ordenamento jurídico pós 1988. Ao ressignificá-las, desarmou-se nelas seu limitado potencial transformador, libertador. Mas não somente isso; tornou mais visível também e por outro lado, a completa incongruência dos instrumentos técnicos e jurídicos tradicionais de controle e disciplinarização da diferença, historicamente utilizados por essas instituições, como manifestamente anacrônicos frente aos novos sentidos, novos objetivos, parâmetros e variadas outras formas de intervenções definidas e exigidas pelos grupos sociais subordinados e pela constituição para estas instituições.

No caso específico dos povos indígenas, as propostas de substituição da tutela, têm encontrado em segmentos organizados dentro da Fundação Nacional do Índio – FUNAI, enormes resistências²⁶.

Está claro que não se pode ver o Estado como um bloco coeso e homogêneo, com ações perfeitamente articuladas entre suas diversas instâncias, supostamente defendendo interesses coetâneos. Todavia, as novidades jurídicas trazidas pela constituição de 1988, não só acabaram por acirrar antigas contradições no interior das próprias agências do Estado, como o já mencionado caso da FUNAI, como também promoveu novas e complexas contradições entre as agências, elas mesmas entre si.

É assim, nos limites desse quadro que faz sentido e se torna inteligível, por sua vez, pensar também o complexo processo que envolve as articulações entre as demandas do mundo globalizado e as necessidades e prioridades das comunidades locais. É no conjunto dessas coordenadas que ora alargam-se estrategicamente os parâmetros jurídicos nacionais e internacionais que balizam as relações entre os diversos agentes políticos ou burocráticos com as comunidades tradicionais, ora forcem o Estado a redefinir seus dispositivos de poder no enfrentamento de situações específicas na relação de suas agências com tais comunidades ou na administração das relações dessas com empresas nacionais ou transnacionais.



É no âmbito dessa moldura de uma paisagem tutelar ampla, que podemos colocar também em perspectiva a formação de um vasto quadro de funcionários especialistas, seus saberes e práticas acumuladas, que se constituíram como representantes no plano político-administrativo-institucional, de uma cultura geral tutelar e de um Estado nacional pós-colonial. Agentes diretos de um modo de fazer e entender política que perpetua na prática, repondo permanentemente, a desigualdade e que tem como sua ponta de lança a tutela como ferramenta.

No interior desse quadro, não existe, portanto um descompasso entre as inovações jurídico-políticas internacionais trazidas e incorporadas pela Constituição de 1988 e essas agências – nascidas em meio ao atraso, à Lei de Segurança Nacional, o período autoritário, etc.

Tais agências, e seu vasto corpo de funcionários, de uma outra maneira, são hábeis em traduzir, ressignificar e canalizar a novidade desses elementos constitucionais para os fins últimos de produzir, manter e reproduzir a estrutura colonial hierárquica de poder, seus valores e horizontes. Estas agências ou instituições, não são obsoletas como é comum pensar; funcionam muito bem. A ausência de ações sistemáticas, coordenadas, integradas, a ineficiência de procedimentos antiquados; além da total inexistência de planejamento, são; diferentemente, a ponta de lança de estratégias pós-coloniais de um Estado que dá concretude a uma consciência social geral tutelar.

Orientamos, portanto, o entendimento sobre esse (aparente) paradoxo ou descompasso, para a percepção de que é, outrossim, a sociedade brasileira como um todo que é tutelar, de que não existe propriamente um “Estado” de caráter moderno ou modernizante, representando e afirmando, em separado, a hegemonia de uma elite pautada ou formada à partir de elementos individualistas, fundada na separação entre público e privado, afirmando uma crença igualitária, etc., que seriam, por sua vez, vistos como traços isolados, constitutivos de uma Tradição ocidental particular, idealmente desconectada (ainda que para efeito analítico) da totalidade social.

Isto é, não existiria algo tal qual um modelo a partir do qual derivou ou se contrapôs, com maior ou menor perfeição, com maior ou menor proximidade, ou mesmo em oposição, uma estrutura marcada pela desigualdade, pela noção de pessoa ao invés da de indivíduo, pela confusão ou



ambigüidade entre público e privado, considerados como traços característicos da sociedade brasileira.

É evidente que se pode para efeitos analíticos buscar a história das origens dos elementos da Tradição ocidental européia que entraram na formação da Tradição brasileira. Isto é plenamente possível. Todavia, fazê-lo implica, no mais das vezes, além de inútil, conceder à idéia de que tais elementos conformam um conjunto de elementos, idéias e ações disciplinadoras, a partir das quais se intenta (tarefa das elites, ou melhor, dos segmentos mais ou menos esclarecidos das elites do país), sempre de maneira precária, incompleta, a disciplinarização da totalidade social percebida como caótica, imperfeita ou lacunar²⁷.

A busca pela (prótese de) origem faz ressaltar uma lacuna, e o faz porque, e tão somente porque lá, nos começos, brilha um modelo, refulge um Pai, e esse Pai é o valor. O valor por excelência²⁸. Assumamos, então, com Derrida, por um instante o brilho do modelo e a importância da história. História, concebida, bem entendido, não como paixão pela origem, senão, como atenção genealógica aos moldes de Nietzsche.

Para este autor a filosofia do sentido e dos valores deveria ser uma Crítica. Façamos então a crítica do Modelo como crítica do sentido e do valor. Se “os valores aparecem ou se dão como princípios (...) uma avaliação supõe valores a partir dos quais aprecia fenômenos. Porém, por outro lado e mais profundamente, são os valores que supõem avaliações. ‘pontos de vista de apreciação’ dos quais deriva seu próprio valor”. Isto é, para Nietzsche, “o problema crítico é o valor dos valores, a avaliação da qual procede o valor deles, portanto, o problema da sua criação”. (DELEUZE, 1976, p. 07)

Finalmente, façamos então a crítica do sentido e do valor do Modelo como criação: “porque, contrariamente ao que somos a maior parte das vezes tentados a crer, o senhor não é nada. E não tem nada de próprio. Porque não possui como próprio, *naturalmente*, o que no entanto chama a sua língua; porque, independentemente do que queira ou faça, não pode entretecer com ela relações de propriedade ou de identidade naturais, nacionais, congênicas, ontológicas; porque não pode acreditar e dizer esta apropriação senão no decurso de um processo não natural de construções político-fantasmáticas; porque a língua não é o seu bem natural, ele pode justamente por isso historicamente, através da violação de uma usurpação



cultural, ou seja, sempre de essência colonial, fingir apropriá-la para impor como a sua. Tal é sua crença, que ele quer obrigar a partilhar pela força ou pela manha, e na qual ele quer obrigar a crer, como num milagre, pela retórica, pela escola ou pelo exército". (DERRIDA, 1996, p. 37, 38)

Diferentemente disso, é a sociedade e a cultura logicamente anteriores à formação de qualquer Estado²⁹, e são elas mesmas que o *institui*³⁰. Deste ponto de vista, o que se convencionou chamar de *Estado* não é senão um lugar de *agenciamentos*, local de fluxo de *intensidades puras*, uma *totalidade significante*, um *corpo sem órgãos*³¹ por meio do qual são atualizados os principais ordenadores, os valores de força da sociedade³².

Notas

- ¹ Agradeço imensamente a Andréa Mesquita de Menezes, minha mulher, também antropóloga, pela leitura atenta, correções e debate de algumas das principais idéias presentes neste artigo.
- ² Existia, sobretudo a partir dos governos petistas de Lula, uma expectativa difusa no meio social e, nos movimentos sociais particularmente, de que um conjunto de políticas organizadas, sistemáticas, fortemente articuladas com os movimentos sociais tivessem a possibilidade ou capacidade de inverter ou reverter o sentido fortemente colonial presente na mentalidade da sociedade como um todo e nas amadurecida estruturas de poder institucionais, especificamente.
- ³ "Em geral, a 'ideologia' é muito semelhante àquilo que a antropologia americana chama de 'cultura' (...). Chamamos de ideologia o conjunto de idéias e valores – ou representações – comuns em uma sociedade ou correntes em dado meio social (...), ideologia é (...) um conjunto social de representações (...) elas constituem as categorias de base, os princípios operatórios da 'grade' de consciência, as coordenadas implícitas, em suma, do pensamento comum. (...) A definição de ideologia que adoto repousa (...) em tudo o que é socialmente pensado, acreditado, atuado, a partir da hipótese de que há uma unidade viva disso tudo, escondida sob nossas distinções habituais (...) ela é o veículo espontâneo do nosso pensamento, e nela permanecemos encerrados por tanto tempo que não a tomamos como objeto de nossa reflexão. (...) os elementos de base da ideologia permanecem quase sempre implícitos. As idéias fundamentais são tão evidentes e onipresentes que não tem necessidade de ser expressas: sobre o essencial nada é preciso ser dito, é o que se chama 'a tradição'. (DUMONT, ps. 19, 29, 32, 35, 41).
- ⁴ Censo DSEI (Distrito Sanitário Especial Indígena) Leste 2007. (ISA, 2008)
- ⁵ O Município de Pacaraima possui uma população de 8.640, segundo estimativa 2007 do IBGE. Foi criado dia 17 de outubro de 1995, quinze anos depois da



- demarcação e quatro anos depois da homologação da terra indígena. (IBGE, 2008)
- 6 Além de São Marcos, haviam mais duas fazenda nacional: São Bento e a São José.
 - 7 São considerados ocupantes de boa fé os que desconhecem que aquela terra é indígena. Neste caso, a Constituição (art. 231) garante a indenização das benfeitorias realizadas no imóvel. Quanto aos considerados de má fé, são aqueles que, mesmo conhecendo a situação jurídica daquela terra, a ocupam. Esses não têm direito a qualquer indenização.
 - 8 Almeida (2006) afirma ainda que, de 2004 a 2008 foi estabelecido novo Convênio entre a empresa, e a Organização Indígena Associação Programa São Marcos.
 - 9 Segundo o Procurador Luciano Mariz Maia, o conceito de minoria é genericamente aceito como “grupos distintos dentro da população do Estado, possuindo características étnicas, religiosas ou lingüísticas estáveis, que diferem daquelas do resto da população ; em uma posição de não dominância (Maia, 2008). Dessa forma os índios se enquadram perfeitamente neste conceito.
 - 10 Pensamos aqui cosmopolitismo no sentido dado por Boaventura de Sousa Santos quando o opõe às noções de localismo globalizado que *consiste no processo pelo qual determinado fenômeno local é globalizado com sucesso* ou a noção de globalismo localizado que, por sua vez, *consiste no impacto específico de práticas e imperativos transnacionais nas condições locais, as quais são, por essa via, desestruturadas e reestruturadas de modo responder a esses imperativos transnacionais*. **Cosmopolitismo**, como alternativa a esses dois conceitos, *trata-se de um conjunto muito vasto e heterogêneo de iniciativas, movimentos e organizações que partilham a luta contra a exclusão e a discriminação sociais e a destruição ambiental produzidas pelos localismos globalizados e pelos globalismos localizados, recorrendo a articulações transnacionais tornadas possíveis pela revolução das tecnologias de informação e comunicação*. Neste sentido preciso dado por Sousa Santos **Cosmopolitismo** também difere da idéia de cosmopolitismo no sentido moderno convencional, pois, *na modernidade ocidental, cosmopolitismo está associado a idéias de universalismo desenraizado, individualismo, cidadania mundial e negação de fronteiras territoriais e culturais (...), para mim cosmopolitismo é a solidariedade transnacional entre grupos explorados, oprimidos ou excluídos pela globalização hegemônica. Quer se trate de populações hiperlocalizadas (os povos indígenas da cordilheira dos Andes) ou hipertransnacionalizadas (populações deslocadas pela guerra ou por grandes projetos hidrelétricos, imigrantes ilegais na Europa ou na América do Norte), (...) o cosmopolitismo que defendo é o cosmopolitismo do subalterno e luta contra a subalternização*. (SOUZA SANTOS, 2003, p. 35, 36, 37).
 - 11 Randeria lembra, com muita propriedade acerca disso que, “a idéia de pluralismo jurídico, central para a antropologia jurídica dos anos 60 e70, questiona as



assunções básicas da teoria política e da jurisprudência liberais, especialmente no que diz respeito à congruência entre o território, o Estado e o direito. Ao trazeremos para o primeiro plano a coexistência de uma pluralidade de ordenamentos jurídicos no seio de uma unidade política única, particularmente dos direitos consuetudinários das comunidades e dos direitos religiosos a par com o direito da metrópole e com o direito criado especificamente nas e para as colônias nas sociedades (pós)-coloniais, o pluralismo jurídico questiona a centralidade do direito elaborado pelo Estado e sua exigência de exclusividade no ordenamento normativo da vida social. (RANDERIA, 2003, p. 467)

- ¹² “A transnacionalização e o pluralismo jurídico, no sentido da multiplicidade de atores, arenas, métodos e formas de produção do direito, também estão alterando a própria natureza e a noção de direito como um corpo coerente e unitário de conhecimento e prática de tomada de decisões baseada em princípios. À medida que o governo é substituído por uma pluralidade de regimes de governo supra e infra-estatais, com atores públicos e privados, há um direito descentralizado e microscópico que coexiste, de uma forma mais ou menos incômoda, com o direito monumental que anteriormente era monopólio dos Estados. O domínio do direito está sendo expandido no processo de inclusão de convenções, tratados, acordos bilaterais e multilaterais, bem como de protocolos com efeito jurídico, embora esses não possam ser entendidos como direito, no sentido estrito que possuam uma base legislativa (...) A criação do direito torna-se cada vez mais um processo contínuo, de origem tanto administrativa quanto legislativa, sendo as regras, regulamentos e prescrições produzidas a partir de uma diversidade de fontes e locais com fronteiras inconstantes”. RANDERIA, op. cit. p. 467/68).
- ¹³ “O poder político, nessa hipótese, teria como função reinserir perpetuamente essa relação de força, mediante uma espécie de guerra silenciosa, e de reinseri-la nas instituições, nas desigualdades econômicas, na linguagem, até nos corpos de uns e de outros. Seria, pois, o primeiro sentido a dar a esta inversão do aforismo de Clausewitz: a política é a guerra continuada por outros meios; isto é, a política é a sanção e a recondução do desequilíbrio das forças manifestado na guerra”. (FOUCAULT, 1999, p. 23)
- ¹⁴ “O que é o Poder? A definição de Foucault parece bem simples: o poder é uma relação de forças, ou melhor, toda relação de forças é uma ‘relação de poder’. Compreendamos primeiramente que o poder não é uma forma, por exemplo a forma-Estado (...); em segundo lugar, a força não está nunca no singular, ela tem como característica essencial estar em relação com outras forças, de forma que toda força já é relação, isto é, é poder (...), a força não tem outro objeto além de outras forças, não tem outro ser além da relação. (...) É por essa razão que as grandes teses de Foucault sobre o poder, como vimos anteriormente, desenvolvem-se em três rubricas: o poder não é essencialmente repressivo (já que ‘incita, suscita e produz’); ele se exerce antes de se possuir (já que só se possui sob uma forma determinável – a classe – e determinada – Estado); passa pelos dominados tanto quanto pelos dominantes (já que passa por todas as forças



em relação) (...) sobretudo se considerarmos que a força afetada não deixa de ter uma capacidade de resistência. (...) O poder, ao contrário, é diagramático: mobiliza matérias e funções não-estratificadas, e procede através de uma segmentaridade bastante flexível. Com efeito ele não passa por formas, mas por *pontos*, pontos singulares que marcam, a cada vez, a aplicação de uma força, a ação ou reação de uma força em relação às outras, isto é, um afeto como 'estado de poder sempre local e instável'. (...) é a instabilidade das relações de poder que define um meio estratégico ou não-estratificado (...) O que há é uma multiplicidade de integrações locais, parciais, cada uma em afinidade com tais relações, tais pontos singulares. Os fatores de integração, agentes de estratificação, constituem instituições: o Estado – mas também a Família, a Religião, a Produção, o Mercado, a própria Arte, a Moral... As instituições não são fontes ou essências, e não têm essência ou interioridade. São práticas, mecanismos operatórios que não explicam o poder, já que supõem as relações e se contentam em 'fixa-las' sob uma função reprodutora e não produtora. **Não existe Estado, apenas uma estatização**". (DELEUZE, 1988, pgs. 78, 79, 81, 83)

- 15 "É a presença do outro, como categoria e realidade – habitante dos espaços a serem assenhoreados por um movimento de expansão de um eu/nós – o elemento lógico a detonar um universo de possibilidades relacionais, nos planos social e simbólico, melhor caracterizável por uma modalidade de guerra, e como fundamento de certas formas de poder que a sucedem, passível de ser elaborado e intitulado de *conquista*". (SOUZA LIMA, 1995, p. 46)
- 16 "Um agenciamento maquínico é direcionado para os estratos que fazem dele, sem dúvida, uma espécie de organismo, ou bem uma totalidade significativa, ou bem uma determinação atribuível a um sujeito mas ele não é menos direcionado para um *corpo sem órgãos*, que não pára de desfazer o organismo, de fazer passar e circular partículas a-significantes, intensidades puras, e não pára de atribuir-se os sujeitos aos quais não deixa senão um nome como rastro de uma intensidade". Considerado por Deleuze como um feixe de agenciamentos, ao Estado perguntar-se-á antes, "com o que ele funciona, em conexão como o que ele faz ou não passar intensidades, em que multiplicidades ele se introduz e metamorfoseia a sua, com que corpos sem órgãos ele faz convergir o seu". (DELEUZE & QUATTARI, 1995, p. 12)
- 17 Tutela aqui pode ser entendido de maneira ampliada de modo a alcançar variados "processos de regionalização e gestão territorial, e a produção de saberes a eles articulados; as práticas de aparelhos de governo destinados, dentre outras coisas, ao controle da mobilidade espacial de segmentos da população brasileira (índios, menores, migrantes, favelados) (...) Supõe e implica a atribuição da capacidade relativa a estas populações e a necessária tutela jurídica por parte do Estado. Implanta-lo demandou criar e expandir, em efetivo numérico e em termos de espaço abrangido, segmentos administrativos também específicos, dispostos sob forma de uma malha governamental concebida como de espectro *nacional*. Sua criação, por parte do governo federal, demandou a articulação de redes sociais efetivamente em controle de partes do território brasileiro (...)



entretecendo-as como parte de um único aparelho administrativo com funções de governo". (SOUZA LIMA, 2002, os. 11, 14)

- ¹⁸ À propósito disso Castoriadis assinala que é impossível captar um 'conteúdo' da vida social que seria primário e se 'daria' uma expressão nas instituições independente delas; esse 'conteúdo' (diferentemente do que como momento parcial e abstrato, separado depois), só é definível em uma estrutura, e esta comporta sempre a instituição. As 'relações sociais reais' de que se trata são sempre *instituídas*, não porque tenham uma vestimenta jurídica (ela podem muito bem não te-las em certos casos), mas porque foram estabelecidas como maneiras de fazer universais, simbolizadas e sancionadas. (...) A relação patrão-escravo, servo-senhor, proletário-capitalista, assalariados-burocracia já é uma instituição e não pode aparecer como relação *social* sem se institucionalizar imediatamente. Como exemplo disso, Castoriadis assevera que, até mesmo "(...) as relações de produção articuladas na escala social (...) significam *ipso facto* uma rede, ao mesmo tempo real e simbólica que sanciona ela própria – por conseguinte, uma instituição". (CASTORIADIS, 1982. p.151)
- ¹⁹ Trabalhando precisamente com essa orientação, mas tendo John Searle como referencial teórico, Lima Lopes mostra que "Quando o comportamento dos sujeitos exige ações cooperativas (desde fazer uma ponte, até 'constituir' uma família) é necessário compartilhar estados intencionais (crenças, desejos, intenções). E para além dos objetos pode-se criar uma *instituição*, isto é, algo que só existe por meio de regras (...) A instituição incorpora uma 'intencionalidade compartilhada', objetiva e constitui-se por regras que valem. Para 'valer' dependem de que haja intenções coletivas sobre ela". (LIMA LOPES, 2003. p. 197)
- ²⁰ "Correspondendo ao delineamento de um formato sócio-político, à definição básica de seus limites internacionais e expansão sobre o espaço geográfico por estes incluídos (...) A este modo de relacionamento e governamentalização de poderes, concebido para coincidir sobre uma única nação, denomina-se aqui *poder tutelar*". (SOUZA LIMA, 1995, p.39).
- ²¹ "Pois administrar, num certo nível, é também pôr em movimento dispositivos capazes de engendrar e de repetir – e fazer repetir – esquemas de percepção e ação da vida diária ao ponto de torna-los automáticos e inquestionáveis". (SOUZA LIMA, 1995, p, 18)
- ²² "Que sociedade, que Estado e que nação surgiriam, pois, da invasão e do confronto entre conquistador e conquistados? Conseqüentemente, quais as continuidades e distanciamentos dados a cada novo povo indígena *pacificado*? O que é o Índio, termo apropriado para ser matéria de incidência de um conjunto de práticas e representações governamentalizadas? Perguntas muito abrangentes e informes (...) contudo é possível recoloca-las ao se reconhecer que toda *conquista* envolve subsequente administração do butim, processo capaz de produzir homogeneidades inexistentes antes de sua intervenção: de terras indivisas, ou sujeitas a outros padrões de delimitação, criam-se territórios, produ-se uma população capaz de se reconhecer como uma comunidade (enquanto objeto de controle racional por aparelhos de



poder) onde antes só existiam povos dispersos, histórica, lingüística e culturalmente distintos". (SOUZA LIMA, 1995, p.67.

- ²³ "O Cadastro de Imóveis Rurais do INCRA adota, desde 1966, a seguinte definição operacional: **Imóvel rural**, para os fins do cadastro, é o prédio rústico, de área contínua, formado de uma ou mais parcelas de terra, pertencentes a um mesmo dono, que seja ou possa ser utilizados em exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial, independente de sua localização na zona rural ou urbana do município. 'As restrições são as seguintes: os imóveis localizados na zona rural e cuja área total seja inferior a 5.000m² não são abrangidos por essa classificação de 'imóvel rural'; e aqueles localizados na zona urbana somente serão cadastrados quando tiverem área total igual ou superior a 2ha., bem como produção comercializada (...) A noção de "**estabelecimento**" vem sendo utilizada desde que, em 1950, o Recenseamento Geral envolveu, dentre outros, os censos demográfico e agrícola. Em conformidade com estes censos, 'considerou-se como **estabelecimento** agropecuário todo terreno de área contínua, independente do tamanho ou situação (urbana ou rural), formado de uma ou mais parcelas, subordinado a um único produto, onde se processasse uma exploração agropecuária, ou seja: o cultivo do solo com culturas permanentes ou temporárias, inclusive hortaliças e flores; a criação, recriação ou engorda de animais de grande e médio porte; a criação de pequenos animais; a silvicultura ou o reflorestamento; a extração de produtos vegetais. Excluíram-se da investigação os quintais de residências e hortas domésticas. "E ainda: 'as áreas confinantes sob a mesma administração, ocupadas segundo diferentes condições legais (próprias, arrendadas, ocupadas gratuitamente), foram consideradas um único estabelecimento." Apud. (BERNO DE ALMEIDA, 2005).
- ²⁴ Considerações nas quais não entraremos, posto que estenderia demasiadamente esta reflexão. Todavia, ela está perfeitamente delineada em OLIVEIRA (1988).
- ²⁵ É de fundamental importância assinalar a persistência desse traço, estruturante da sociedade brasileira, caracterizador de toda a sua evolução histórica e ainda fortemente presente na atualidade, e que teve no direito, ao longo de todo esse percurso, o seu principal instrumento. Wheling enfatiza que a principal "característica do direito ibérico foi seu caráter estamental" e que a história mesmo do absolutismo ibérico e suas possessões pode "ser estudada como a história da tensão entre a centralização, com ou sem sua plena constituição burocrática, e a reação particularista dos senhores territoriais, do clero regular e das estruturas corporativas – estes últimos nem sempre acordes entre si, uma das razões de sua fraqueza ante o rei -, o mesmo ocorre com o direito. Tal perspectiva do absolutismo não deve induzir, entretanto, a uma excessiva antinomia moderno (o Estado real) *versus* arcaico (a sociedade estamentada e corporativa). A própria monarquia absoluta dos séculos XVI e XVII era ainda estamental e corporativa, concedendo privilégios e gerando direitos que se contrapunham ou poderiam contrapor-se, aos esforços centralizadores. Mesmo no século XVIII, no apogeu da atuação centralizadora dos burocratas absolutistas de Portugal, França, Espanha ou Toscana, ainda existiam setores do Estado e mecanismos



institucionais que continuavam a emitir privilégios e isenções, gerando assim novos direitos particulares.” Continuando, contudo, Wheling não se furta em mostrar que a antiguidade histórica e o caráter estruturante para a sociedade brasileira do mecanismo de resignificação, adaptação ou acomodação que estamos a assinalar, implicou num particular impacto sobre o direito. Para o autor, “fontes múltiplas e divergentes não são a única consequência da sociedade estamentalizada para o direito. Também a desigualdade perante a lei, de acordo com a condição social do autor e do réu, era traço significativo, em especial do direito penal”. (WEHLING & WEHLING, 2004, p.15,16)

- 26 Segundo Araújo & Leitão (2002), “tais setores da FUNAI, sob o argumento de ameaça de extinção do órgão e conseqüente abandono da proteção dos povos indígenas por parte do Estado, acabam mobilizando índios que, em razão de seus vínculos orgânicos e de sua dependência em relação à estrutura de clientelismo patrocinada com os recursos do próprio orçamento da FUNAI, constituem-se em tropa de choque permanentemente utilizada para agredir quem queira debater o tema com seriedade”. p. 26
- 27 O que este propõe em trecho de Édouard Glissant, em epígrafe a seu famoso livro *O Monolinguismo do outro – ou a prótese de origem*: “ ‘A falta’ não reside no desconhecimento de uma língua (o francês), mas no não-domínio de uma linguagem apropriada (em crioulo ou em francês). A intervenção autoritária e prestigiada da língua francesa não faz senão reforçar os processos da falta. A reivindicação desta língua apropriada passa portanto por uma revisão da língua francesa (...). Na medida em que a domesticação pela língua francesa se exerce através de uma mecânica do ‘humanismo’, esta revisão poderia participar no que se chamaria um anti-humanismo”. (DERRIDA, 1996, p. 11)
- 28 “O bem, na figura visível-invisível do pai, do sol, do capital, é a origem dos *ónta*, de seu aparecer e de sua vinda ao *logos* que os distingue e os reúne ao mesmo tempo (...) O bem (o pai, o sol, o capital) é, pois, a fonte oculta, iluminante e cegante, do *logos*. E como não se pode falar disso que permite falar (proibindo que se fale dele ou que se lhe fale face a face), se falará apenas disso que fala e das coisas que, exceção de uma só, se fala constantemente. Como não podemos dar conta ou razão disso de que o *logos* (conta ou razão: *ratio*) é responsável ou devedor, como não podemos contar o capital e encarar o chefe, será preciso, por operação discriminativa e diacrítica, contar o plural dos juros, dos lucros, dos produtos, dos descendentes”. (DERRIDA, 2005. p. 28)
- 29 Esta é certamente uma grande contribuição da antropologia de Louis Dumont. Este autor aponta a grande ruptura da ideologia moderna com a tradição (predominantemente holista) representada, por exemplo, pela emergência das teorias do contrato social, a partir do século XVII (Hobbes, Locke e Rousseau). Tais teorias, muito diferentes entre si, teriam como ponto comum colocarem o indivíduo em anterioridade à sociedade, ele próprio instituindo, por um qualquer acordo de vontades, a sociedade (vista muitas vezes em confusão com o político ou ao próprio Estado – em Hegel, por exemplo – p. 34). Tal configuração pode ser apreendida e está dispersa em toda a obra; como neste trecho: “su-



ponho que, para Locke, conceber a sociedade como justaposição de indivíduos abstratos só foi possível porque ele pôde substituir os vínculos concretos da sociedade pela moralidade capaz de aglutinar estes indivíduos na espécie humana sob o olhar de Deus. Em outros termos suponho que, neste caso, a substituição do homem como ser social pelo homem como indivíduo foi possível porque o cristianismo garantia o indivíduo como ser *moral*. Tornou-se, assim, possível a transição de uma ordem social holista para um sistema político edificado pelo consentimento (...)." (DUMONT, 2000, p. 92)

- ³⁰ Articularemos aqui Dumont com Castoriadis no sentido de mostrar que a sociedade institui o instituído porque, e somente porque, foi possível imaginá-lo antes, instituindo-o dentro dos parâmetros ou no interior de um conjunto de valores com os quais a imaginação operou. Castoriadis, Cornelius. "A Instituição Imaginária da Sociedade". Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982. Castoriadis, em outro lugar completa: "*Portanto*, a sociedade se cria a si mesmo. A partir do momento em há um coletivo humano, ou esse coletivo se auto-institui ou ele desaparece. É com certeza uma das coisas mais difíceis de aceitar para o pensamento tradicional. Quando falamos de coletivos 'que desapareceram logo de início', eles sempre *já* tinham se auto-instituído. Não há 'contrato social', nem de direito, nem de fato". (CASTORIADIS, 2007, p. 31).
- ³¹ Deleuze, Gilles. "Mil Platôs: capitalismo e esquizofrenia". Rio de Janeiro, Ed. 34, 1995.
- ³² O que se pretende aqui é romper com a maneira já enraizada de ver a cultura ou a Tradição brasileira como subordinada a uma dialética que a institui como termo antitético nascida de dentro de um modelo ocidental (tese) europeu, eternamente tributária e imperfeita em relação à ele. O que se pretende não é negar a presença de tais elementos e valores europeus, mas mostrá-los em composição a uma outra coisa, uma Tradição outra, uma diferença, passível sim de comparações no conjunto plural das culturas, mas como uma afirmação e não como um termo, uma negação no interior de uma grande tradição demiúrgica. Deleuze, melhor que ninguém, ao comentar a recusa da dialética por Nietzsche, nos deixa ver bastante claramente esta armadilha que, além de subordinar, inviabiliza a produção da pluralidade e da diferença: "Nietzsche substitui o elemento especulativo, da oposição ou da contradição, pelo elemento prático da **diferença**: objeto de afirmação e de gozo. É neste sentido que existe um empirismo nietzschiano. A pergunta tão freqüente em Nietzsche: o que uma vontade quer? O que quer este? Aquele? Não deve ser compreendida como a procura de um objetivo, de um motivo nem de um objeto para esta vontade. O que uma vontade quer é afirmar sua diferença. Em sua relação essencial com a outra, uma vontade faz de sua diferença um objeto de afirmação. 'O prazer de se saber diferente', o gozo da diferença, eis o elemento conceitual novo, agressivo e aéreo pelo qual o empirismo substitui as pesadas noções da dialética e, sobretudo, como diz o dialético, o **trabalho** do negativo. Dizer que a dialética é um trabalho e o empirismo é um gozo basta para caracteriza-los". (DELEUZE, 1976, p. 07)



Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Eduardo. Autonomia Indígena em Laboratório. In: **Povos indígenas no Brasil: 2001 – 2005**. São Paulo, ISA, 2006.

ANDRELLO, Geraldo. **Taurepang**: História. ISA, 2004. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/pib/epi/pib/epi/taurepang/hist.shtm>.

ARAUJO, Ana. **Direito internacional**: Pleitos e reconhecimento. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/pib/portugues/direito/internac.shtm>. Acesso: 01 maio 2008.

ARAÚJO, Ana, LEITÃO, Sergio. Direitos indígenas: avanços e impasses pós-1988. In: LIMA, Antonio, HOFFMANN, Maria (orgs.) **Além da tutela**: bases para uma política indigenista III. Rio de Janeiro, Ed. LACED, 2002.

BRASIL. **Constituição da República federativa do Brasil**. 1988.

BERNO DE ALMEIDA, Alfredo Wagner. Nas Bordas da Política Étnica: Os Quilombos e as políticas Sociais. In: **Territórios quilombolas**: Reconhecimento e Titulação das Terras. Boletim Informativo do NUER/UFSC, Vol. 02 n. 02. Florianópolis, 2005.

BRAND, Antonio. Mudanças e continuísmos na política indigenista pós-1988. In: LIMA, Antonio, HOFFMANN, Maria (orgs.) **Estado e povos indígenas**: bases para uma política indigenista II. Rio de Janeiro, Ed. LACED, 2002.

CARNEIRO DA CUNHA, M. **Os direitos dos índios, ensaios e documentos**. São Paulo, editora Brasiliense, 1987.

CASTORIADIS, Cornelius. **A Instituição imaginária da sociedade**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1982.

CASTORIADIS, Cornelius. **Sujeito e verdade – no mundo social-histórico**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2007.

DUMONT, Louis. **Homo aequalis**. São Paulo: Editora Edusc, 2000.

DUPRAT, Marés. As novas questões jurídicas nas relações dos Estados nacionais com os índios. In: LIMA, Antonio, HOFFMANN, Maria (orgs.) **Além da tutela**: bases para uma política indigenista III. Rio de Janeiro, Ed. LACED, 2002.

DERRIDA, Jacques. **A farmácia de Platão**. São Paulo: Editora Iluminuras, 2005.



- _____. **Da hospitalidade.** São Paulo: Editora Esculta, 2003.
- _____. **O monolingüismo do outro – ou a prótese de origem.** Porto: Editora Campos das Letras, 1996.
- _____. **Margens da filosofia.** São Paulo: Editoras Paysannes e Papyrus, 1991.
- DELEUZE, Gilles. **Nietzsche e a filosofia.** Rio de Janeiro: Editora Rio, 1976.
- _____. **Foucault.** São Paulo: Editora brasiliense, 1988.
- DELEUZE, Gilles & GUATTARI, Gilles. **Mil platôs: Capitalismo e esquizofrenia.** Rio de Janeiro: Editora 34, 1995.
- FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade.** São Paulo, Martins Fontes, 1999. p. 23.
- IBGE. **Base de dados sobre os municípios brasileiros.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>>. Acesso: 10 setembro 2008.
- HATHAWAY, Gisela. Relação entre o Direito Internacional Ambiental e as Instituições Financeiras. In: PARREIRA, C, ALIMONDA, H. (orgs.) **As instituições financeiras públicas e o meio ambiente no Brasil e na América Latina.** Brasília, Flacso/Brasil, 2005.
- HERKENHOFF, João Baptista. Direitos Humanos e Direitos dos Povos. In: **Direitos humanos – a construção universal de uma utopia.** São Paulo: Ed. Santuário, 1997.
- INSTITUTO WARA. **Declaração dos povos indígenas,** aprovado no dia 06 de julho de 2006, no âmbito da Organização da Nações Unidas. Disponível em: <http://www.institutowara.org.br>. Acesso: 02 janeiro 2008.
- ISA. **Caracterização socioambiental das terras indígenas no Brasil.** Disponível em: http://www.socioambiental.org/pib/portugues/quonqua/indicadores/detalhes_ti.html?id_arp=3799. Acesso: 11 setembro de 2008.
- LIMA, Antonio, HOFFMANN, Maria. Além de Tutela: aspectos de uma nova regulação dos direitos indígenas no Brasil. In: LIMA, Antonio, HOFFMANN, Maria (orgs.) **Além da tutela: bases para uma política indigenista III.** Rio de Janeiro, Ed. LACED, 2002.
- LIMA LOPES, José Reinaldo. Iluminismo e Jusnaturalismo no Ideário dos Juristas da Primeira Metade do Século XIX. In: Jancsó, István. (Org.). **Brasil: formação do Estado e da Nação.** São Paulo, Hucitec, 2003.



MACHADO, Roberto. Por uma genealogia do poder. In: Foucault, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro, Graal, 1988.

MAGALHÃES, Edvard. **Legislação indigenista brasileira**. Brasília, FUNAI/ DEDOC, 2002.

MAIA, Luciano. **Os direitos das minorias étnicas**. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/lucianoamaia/lmaia_minorias.html. acesso: 05 abril 2008.

OLIVEIRA, João Pacheco. Cidadania e globalização: povos indígenas e agência multilaterais. In: LIMA, Antonio, HOFFMANN, Maria (orgs.) **Além da tutela: bases para uma política indigenista III**. Rio de Janeiro, Ed. LACED, 2002.

OLIVEIRA, João Pacheco (Org.). **Indigenismo e territorialização: Podres, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro, ContraCapa, 1988.

OLIVEIRA, João Pacheco & IGLESIAS, Marcelo. As demarcações participativas e o fortalecimento das organizações indígenas. In: LIMA, Antonio, HOFFMANN, Maria (orgs.) **Estado e povos indígenas: bases para uma política indigenista II**. Rio de Janeiro, Ed. LACED, 2002.

OLIVEIRA, João Pacheco & BERNO DE ALMEIDA, Alfredo Wagner. Demarcação e Reafirmação Étnica: um ensaio sobre a FUNAI. In: OLIVEIRA, João Pacheco (Org.) **Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro, Contracapa, 1998.

OIT. **Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais em países independentes e resolução referente à ação da OIT sobre povos indígenas e tribais**. Brasília, OIT, 2005.

PEREIRA, Déborah Duprat. O Estado Pluriético. In: LIMA, Antonio Carlos de Souza & BARROSO-HOFFMANN, Maria (Orgs.). **Além da tutela: Bases para uma nova política indigenista III**. Rio de Janeiro, editora Contra Capa Livraria, 2002.

PNUD- Brasil. **Objetivos de desenvolvimento do milênio**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/odm/index.php?lay=odmi&id=odmi>. Acesso: 02 janeiro 2008

POUTIGNAT, Philippe & STRIFF-FENART Jocelyne. **Teorias da etnicidade**. São Paulo, editora UNESP, 1998.



RAMOS, Adriana. Os índios e o novo Congresso Nacional. In: LIMA, Antonio, HOFFMANN, Maria (orgs.) **Além da tutela:** bases para uma política indigenista III. Rio de Janeiro, Ed. LACED, 2002.

RANDERIA, Shalini. Pluralismo Jurídico, Soberania Fraturada e Direitos de Cidadania Diferenciais: instituições internacionais, movimentos sociais e Estado pós-colonial na Índia, In: SANTOS, Boaventura (org.) **Reconhecer para libertar:** os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

RIOS, Aurélio. Terras Indígenas no Brasil: definição, reconhecimento e novas formas de aquisição. In: LIMA, Antonio, HOFFMANN, Maria (orgs.) **Além da tutela:** bases para uma política indigenista III. Rio de Janeiro, Ed. LACED, 2002.

SANTILLI, Juliana. **Atividades econômicas em terras indígenas.** Brasília ISA, 2000. Disponível em: www.socioambiental.org/pib/portugues/direito/ativecon.shtm

SANTILLI, Paulo. **Macuxi:** História do Contato. ISA, 2004. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/pib/epi/macuxi/hist.shtm>.

SANTOS, Boaventura. **Reconhecer para libertar:** Os caminhos do Cosmopolitismo Multicultural. Rio de Janeiro, editora civilização brasileira, 2003.

SANTOS, Raimundo. **Roraima:** a Construção de Identidades Políticas Indígenas e não- Indígenas no final do século XX. Teses de Doutorado. UFRJ. Rio de Janeiro 2003.

SEDH. **Convenção americana dos direitos humanos.** Disponível em: http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/conv_americana_dir_humanos.htm. Acesso: 02 janeiro 2008

SEDH. **Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial** . Disponível em: http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/conv_int Eliminacao_disc_racial.htm. Acesso: 02 janeiro 2008

SEDH. **Pacto dos direitos civis e políticos.** Disponível em: http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_politicos.htm. Acesso: 02 janeiro 2008

SEDH. **Pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais.** Disponível em: http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_economicos.htm. Acesso: 02 janeiro 2008



- SOUZA LIMA, Antônio Carlos. **Um grande cerco de paz:** poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil. Rio de Janeiro, Petrópolis, 1995.
- SOUZA LIMA, Antônio Carlos. Sobre Gestar e Gerir a Desigualdade: pontos de investigação e diálogo. In: Soza Lima, Antônio Carlos (Org.). **Gestar e gerir:** estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 2002.
- VIEIRA, Jaci. **Missionários, fazendeiros e índios em Roraima:** A disputa pela Terra – 1777 a 1980. Dissertação de Mestrado. UFPE. Recife, 2003.
- WEHLING, Arno & WEHLING, Maria José. **Direito e justiça no Brasil colonial.** Rio de Janeiro, Renovar, 2004.
- WEBER, Max.. **Economia y sociedad. México, fondo de cultura económica,** 1983.
- HOUAISS, A. & VILLAR, M. **Dicionário Houais da língua portuguesa.** Rio de Janeiro, Objetiva, 2001.



CEARÁ: INDUSTRIALIZAÇÃO, MUDANÇAS AMBIENTAIS E ASPECTOS DA SAÚDE

Regianne Leila Rolim Medeiros

Telma Bessa Sales

Doutora em Human Geography – Manchester University, Reino Unido.
Professora Adjunta – Universidade Estadual do Ceará.

E-mail: regiannemedeiros@uece.br

Doutora em História Social pela PUC/SP. Professora e Pesquisadora
(CNPq/FUNCAP) da Universidade Federal do Ceará.

E-mail: telmabessa1@yahoo.com.br

Resumo

O Estado do Ceará, principalmente a partir das duas últimas décadas, vem passando por mudanças de grande profundidade que têm impactado na realidade do Estado. Relacionadas ao plano político, econômico e de gestão da administração pública, essas mudanças refletem fortemente na reestruturação da organização das atividades produtivas, com importantes conseqüências para a sociedade, a saúde e o ambiente. O objetivo desse artigo é contribuir para uma reflexão sobre essas reformas, principalmente os aspectos ligados à industrialização e às modificações que ela provoca nas condições de saúde da população e no meio ambiente.

Palavras-chaves: Industrialização; Meio Ambiente; Desenvolvimento; Saúde.

Introdução

O Estado do Ceará, principalmente a partir das duas últimas décadas, vem passando por mudanças de grande profundidade que causaram impacto na realidade do Estado. Relacionadas ao plano político, econômico e

Ceará:

Industrialização, Mudanças Ambientais e Aspectos da Saúde



de gestão da administração pública, essas mudanças refletem fortemente na reestruturação da organização das atividades produtivas, com importantes conseqüências para a sociedade, a saúde e o ambiente.

Portanto, para entender a sociedade cearense atual e dentro dela o quadro da saúde da população com os desafios que se apresentam, além também das mudanças ambientais que vêm se aprofundando, é necessário entendermos de qual Ceará estamos falando e que mudanças têm ocorrido, para assim se compreender a real dimensão e implicações dessas transformações. O objetivo desse artigo é contribuir para uma reflexão sobre essas reformas, principalmente os aspectos ligados à industrialização nas duas últimas décadas do século XX, e as modificações que ela provoca nas condições de saúde da população e no meio ambiente.

A Paisagem Cearense em Transformação

O Ceará, de acordo com dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), alcançou em 2007 uma população de 8.185,286 habitantes. Tradicionalmente a economia do estado está associada às atividades agropecuárias. Isso se deu desde o início da colonização com a ocupação dos sertões da Capitania do Siará-Grande (hoje estado do Ceará) com a criação do gado.

Com 93% do seu território em região do semi-árido nordestino, caracterizado por falta de precipitações pluviométricas e incidências periódicas de secas, e com o bioma da caatinga cobrindo a maior parte da área, as terras do Ceará, inicialmente, não despertaram o interesse do colonizador português, pois estas não eram favoráveis ao cultivo da cana e fabrico açúcar, principal atividade desenvolvida pela Coroa. A partir do século XVIII, no entanto, principalmente com a Carta Régia de 1701 que proibia a criação de gado até dez léguas das plantações canavieiras, a pecuária se estende pelo interior da Colônia, favorecendo assim a ocupação dos sertões nordestinos até então não conquistados pelo colonizador, com a atividade criatória (GI-RÃO, 1984)

A cana é dependente do gado para transporte e força de tração para os engenhos trapiches, além da alimentação e do couro usado na confecção artesanal. Assim, apesar de economicamente ser apenas complemen-



tar, a pecuária significou um passo decisivo no processo de ocupação do espaço nordestino, sendo a charque um dos gêneros básicos da alimentação colonial.

No povoamento e ocupação com base na pecuária, os rios eram os caminhos seguidos, o que também caracterizou uma peculiaridade do Ceará em comparação com o restante da Colônia, qual seja, a ocupação se deu pelo sertão e não pelo litoral. Nessas condições, a partir da doação de sesmarias, como destaca Capistrano de Abreu (1996), aos poucos os sertões se cobriram de núcleos de povoamento com a fixação das fazendas de criar. Essas fazendas se constituíram como unidade econômica e social, o que acabou marcando também a configuração cultural, social e de poder no Ceará, com importantes conseqüências futuras.

Cada fazenda representava uma família, caracterizada pelo patriarcalismo, onde além dos parentes próximos existiam os moradores e agregados. Estes últimos compunham a maior parte da população, eram os desprovidos da posse da terra. Nesse contexto, não havia pagamento de salário, mas trocas de serviços. O fazendeiro era responsável direto pela proteção e bem-estar dos seus agregados, atendendo suas necessidades básicas em troca de trabalho. Com isso estabeleceu-se relações de poder e mando baseado na posse da terra. Aqui o vaqueiro se constituiu na figura central, marcando profundamente o imaginário da região (CARNEIRO GIRÃO, 1989). No século XVIII iniciou-se também o chamado ciclo das charqueadas com a criação das primeiras oficinas de charque no Ceará.

Nessa estrutura desenvolveu-se o que Porto Alegre chama de indústria rural doméstica, com os engenhos, as casas de farinha, os curtumes e olarias, juntamente com as artes e ofícios do cotidiano fornecendo a infra-estrutura para a sobrevivência da população no sertão (PORTO ALEGRE, 1990).

O surto do algodão nos séculos XVIII e XIX, em virtude da Revolução Industrial inglesa, inaugurou uma nova etapa, pois integrou a produção local ao mercado internacional, fazendo surgir o binômio gado-algodão. Transformando-se em principal produto da pauta de exportação cearense, o maior número de fazendas e as melhores terras foram ocupadas com a cultura do algodão (LEMENHE, 1991), o que favoreceu também o incremento das manufaturas do algodão, que será importante para o desenvolvimento da industrial têxtil no Ceará do século XX, como veremos.



A comercialização e importação do algodão eram controladas pelos comerciantes estrangeiros, mas a produção continuava nas mãos dos grandes proprietários rurais, não alterando as relações de poder local. Além disso, esse controle da comercialização pelos comerciantes estrangeiros fez com que os lucros obtidos fossem desviados, não ocorrendo investimentos para um melhor aproveitamento do solo e da produção no semi-árido.

Assim, processou-se paulatinamente a organização do espaço cearense, que tem na complementaridade e dependência o alicerce da estrutura econômica.

A perda da importância da pecuária no âmbito nacional ainda no século XVIII e as constantes crises e oscilações do valor do algodão no mercado internacional, tanto no século XIX como no século XX, além dos constantes períodos de escassez pluviométrica, juntamente com a ausência de políticas públicas efetivas, acabam por contribuir para a alta incidência de pobreza e fome, emigração massiva, saúde precária (marcado por constantes epidemias) e analfabetismo no estado. Essas condições também são partilhadas por outros estados que estão localizados no semi-árido nordestino, fazendo com que ao longo do século XX a região se transforme em "Região Problema" nas palavras de Celso Furtado, coordenador do GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste) em 1956.

Mudanças no Século XX

Vale a pena considerar que, apesar dessas condições, as primeiras indústrias têxteis cearenses datam ainda do século XIX, no período conhecido como República Velha, que compreende os anos de 1889 a 1930. Conforme apontam os estudos de Elizabete Fiúza (1989), as fases de industrialização de fiação e tecelagem no Ceará podem ser compreendidas com a seguinte subdivisão temporal: 1ª fase: 1800 a 1900 e, 2ª fase do ano de 1900 a 1930, 3ª fase de 1930-1950. Segundo a autora, a indústria têxtil cearense pode também ser caracterizada por uma produção de fios para redes e algodão cru para sacarias. Esta produção era alocada para o mercado local e regional, sendo que a indústria têxtil cearense não chegou a ter projeção nacional. No recenseamento do IBGE do ano de 1920, entre 17 Estados produtores, o Ceará ocupou o 10º lugar.



Dessa forma, é importante considerar também que o setor de fiação e tecelagem representou a consolidação da produção fabril no Estado e que este representa um importante papel no delineamento urbano da cidade de Fortaleza e da formação da classe operária cearense. As indústrias têxteis representam, até 1930, uma grande fonte de riquezas para o Ceará, aglutinando mão-de-obra e acelerando o processo de urbanização das cidades (FIUZA, 1989).

Na década de 1950 as indústrias têxteis, alimentícias e metalúrgicas da capital cearense instalaram-se nos bairros de Carlito Pamplona, Barra do Ceará e Pirambu, bairros circunvizinhos industriais. Essas indústrias são exemplos de indústrias que nos últimos anos vêm incorporando novos padrões tecnológicos, eliminando postos de trabalho e promovendo a exclusão de trabalhadores do processo produtivo industrial (ESMERALDO, 1998).

No entanto, é na esteira das idéias desenvolvimentistas que marcaram tanto o Brasil como a América Latina a partir da década de 50, que as intervenções do Governo Federal irão assumir um caráter diferenciado na região Nordeste, procurando estabelecer medidas que pudessem promover o desenvolvimento. A partir daí a industrialização vai ser definitivamente impulsionada.

Assim, em 1956 é criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN, que tinha como objetivo promover um estudo da região que pudesse orientar as intervenções públicas do período, apontando soluções para um problema que começava a se tornar incômodo: a pobreza da população. Na análise das razões do atraso do Nordeste, passaram a aparecer também as questões de ordem social, econômica e política, destacando o desenvolvimento marginal a que a região vinha sendo submetida. Outro entrave aparece ligado ao papel das intervenções do Estado que, de acordo com o GTDN, favorecia os investimentos industriais no Centro-Sul do país, o que resultava em prejuízo direto para as regiões menos desenvolvidas, tendo como conseqüência o agravamento da pobreza. (RIGOTTO, 2001).

Entretanto, apesar dos avanços na visão sobre os problemas da região, as debilidades do meio físico também são apresentadas como causas profundas da situação de dificuldades da região, sendo a ausência de re-



cursos naturais apresentada como entrave ao desenvolvimento. Essa visão é oriunda ainda do final do século XIX, quando definitivamente a questão da seca passa a ser considerada como problema de política governamental (NEVES, 2000), e apontada como a principal causadora dos problemas de miséria da região. É a partir daí que o Governo Federal criou algumas medidas visando solucionar o problema da seca, como o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS, que assumiu essa denominação em 1945, mas que já existia desde 1909 com algumas mudanças em suas siglas (IOCS e IFOCS, por exemplo). Mas, como destaca Domingos Neto e Borges (1987) essa intervenção estatal não ofereceu uma redução nas proporções do fenômeno, mas sim sua perpetuação, mesmo que com lavagem retocada.

Portanto, também em relação ao GTDN, para muitos autores (BURSZTYN, 1985; PAULINO, 1992; OLIVEIRA, 1977) as propostas e medidas levadas a cabo a partir do GTDN não foram capazes de promover mudanças e transformação na estrutura econômica e social da região.

Apesar disso, o GTDN influenciou a intervenção do Estado na economia da região com o incentivo a projetos de industrialização, principalmente a partir da criação da SUDENE em 1959, e com investimentos do BNDES e do BNB, fazendo com que aos poucos o Nordeste assuma um novo papel na divisão inter-regional do trabalho no contexto brasileiro, passando de produtor de bens de consumo não duráveis para bens intermediários (RIGOTTO, 2001). Isso foi baseado na concepção de que a industrialização da região era o caminho de promoção do desenvolvimento.

A partir do final dos anos 50, o Estado desenvolvimentista atuou no Nordeste, investindo em infra-estrutura viária e energética, em formação de quadros, através da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, e em pesquisas de recursos naturais. As atividades urbanas e industriais ganham crescentemente espaço no ambiente econômico da região e passam a comandar o crescimento da produção... (RIGOTTO, 2001, p. 38).

Um exemplo dessa política foi a criação do Distrito Industrial de Maracanaú, há pouco mais de 40 anos, parte da política de desenvolvimento industrial implantada pelo então Governador Virgílio Távora. Hoje, é o mais importante Distrito Industrial do Estado, concentrando 1/3 da produção cearense no setor e o 2ª colocado no ranking de arrecadação do ICMS. Reúne



cerca de 100 empresas de diversas áreas de atuação, como as têxteis, metalurgia e mecânica, papel e papelão, material elétrico, químico, de vestuário e calçados e serviços de construção, gerando mais de 15 mil empregos diretos.

Essa nova perspectiva favoreceu a expansão de novos setores industriais no Ceará, e impulsionou os antigos, o que contribuiu, por sua vez, para a reorganização e o rearranjo nas relações políticas e de poder no Estado.

A Velocidade das Transformações

Membros oriundos dos setores que acabaram sendo favorecidos pela perspectiva desenvolvimentista e de industrialização do Ceará, organizados ao redor do Centro Industrial do Ceará – CIC, identificando a si mesmos com o ideário de “modernização” e eficiência, formaram uma coalizão política que venceu as eleições estaduais para governador em 1986. A idéia que orientou esse grupo, em sua maioria jovens empresários, era de que para conseguir os objetivos econômicos de industrialização e vencer o atraso da região, seria necessário conseguir também o domínio político, até então nas mãos dos chamados coronéis ligados ao setor agrário do estado. O slogan da campanha em 1986 “*a luta pelo fim do coronelismo*” mostra bem que esses empresários identificavam o coronelismo com as relações tradicionais de poder, de mando e também de produção. Assim, buscou-se passar na campanha eleitoral, que tinha como candidato a governador o jovem empresário Tasso Jereissati, que somente esse grupo seria capaz de libertar o estado do poder coronelista, principal causa do atraso (PARENTE, 1992).

É nesse momento, que no Ceará, ascendeu ao governo do estado um jovem empresário representando um projeto burguês ‘desenvolvimentista’ [...]. Com o estímulo das massas mobilizadas incentivou-o a rebeldias contra o ‘tradicional’, o ‘atraso’, os ‘coronéis’ da política local (PARENTE, 1992, p. 10).

A vitória em 1986 marca a ascensão dessa nova elite, que adquiriu rapidamente expressão nacional, eram os jovens empresários e seus aliados. A propaganda oficial buscou apresentar a eleição de Tasso Jereissati como um momento de ruptura profunda com as práticas políticas até então vigentes e com o início da modernização política e econômica do estado.



O embate entre o novo e o velho, o moderno e atrasado é finalmente vencido pelo grupo que representava a modernização tanto econômica quanto política, social, cultural. E uma vez no poder passaram a buscar o equilíbrio orçamentário, eficiência administrativa e probidade na coisa pública e, apesar da tendência neoliberal, basearam-se em uma forte relação Estado e economia, propondo um modelo de desenvolvimento onde o setor público é o indutor de investimentos (GONDIM, 1998). A industrialização é apontada como sendo o caminho para geração de empregos e aumento da renda da população, conseqüentemente contribuindo para combater a pobreza.

Em conseqüência disso, inicia-se uma política de atração de investimentos para o Ceará considerado um dos mais agressivos do país (GONDIM, 1998). Como resultado o estado passa a receber vultosos investimentos para instalação de indústrias. Esse processo reconfigura o quadro presente até então, com conseqüências para a organização social, a saúde e o ambiente da população, sendo marcado também por uma série de conflitos sociais e ambientais.

Rigotto (2001), analisando os Planos de Governo nos três governos de Tasso Jereissati (87-91, 95-98 e 99-2002), mostra como em todos esses planos o incentivo ao desenvolvimento industrial do Estado aparece como fundamental, embora neles esteja presente também a necessidade de investimentos ligados à agricultura. O desenvolvimento de grandes projetos industriais e da agroindústria é interpretado como sendo capaz de acelerar a taxa de crescimento econômico e favorecer uma melhor distribuição de renda a partir da geração de empregos. Aqui a interiorização da indústria aparece como estratégia, buscando limitar a concentração econômica que se dava em torno de Fortaleza.

A Dimensão Ambiental e a Saúde do Trabalhador

Esses Planos de Governos também contemplam temas relacionados à questão ambiental e à saúde da população. A política ambiental exposta afirma a necessidade de conciliação entre desenvolvimento econômico e uso racional dos recursos naturais, com promoção da qualidade de vida da população e proteção ao meio ambiente (RIGOTTO, 2001). Quanto ao diag-



nóstico de saúde, os Relatórios de Governo apontam o elevado nível de morbi-mortalidade da população, as precárias condições sanitárias, além do alto índice de mortalidade infantil e doenças infecto-contagiosas, como os principais problemas, ou seja, as chamadas doenças do atraso.

É importante destacar que a partir dessa constatação, é implementada uma agressiva política de saúde com vista à melhoria dos indicadores de saúde da população. Com Tasso, um grupo ligado à Reforma Sanitária brasileira assumiu a Secretaria de Saúde do Estado SESA. Os membros da reforma sanitária adotaram os princípios de cuidados preventivos na elaboração de políticas de saúde para o estado. Isso possibilitou que o Ceará melhorasse a cobertura de cuidados primários de saúde, conseguindo reduzir a taxa de mortalidade infantil em 36% no Ceará – de 102 por 1.000 em 1986 para 65 por mil em 1992 (TENDLER, 1997).

O problema, de acordo com Rigotto (2001), é que essa política de saúde não foi capaz de atingir as novas demandas. Demandas essas geradas inclusive a partir do processo de industrialização e reorganização do espaço urbano, ou seja, as chamadas doenças ‘modernas’ ou do ‘progresso’ (câncer, doenças cardiovasculares e causas externas). Assim, embora oficialmente nos planos de governo estivesse presente a consciência de que doenças do atraso e doenças modernas convivem no Ceará, nem as primeiras foram satisfatoriamente controladas e nem o impacto de um novo modelo de vida urbano-industrial no perfil epidemiológico da população passou a ser devidamente diagnosticado, deixando de contemplar problemas cruciais como a saúde do trabalhador, por exemplo. (RIGOTTO, 2001).

Portanto, de todas as estratégias propostas nos Planos de Governo, a industrialização foi a que figurou como central, atingindo proporções nunca antes vista, trazendo também conseqüências sérias para as condições de saúde da população, o trabalho, o ambiente e a organização social e cultural no estado, levando a sérios questionamentos em relação à sustentabilidade dessas políticas de desenvolvimento e industrialização.

Rigotto (2002), ao avaliar os reflexos da política de industrialização (usando o conceito de “amplificação sócio-política dos riscos”, emprestado de Porto e Freitas) mostra algumas conseqüências desse processo.

O conceito de “amplificação sócio-política dos riscos” está ligado à tendência de divisão internacional do trabalho e riscos industriais; falta de



estruturação político-econômica e técnico-científica dos países em desenvolvimento para prevenção e controle dos riscos; e fragilidade dos movimentos sociais nesses países. Assim, a autora mostra como no Ceará o apelo pela industrialização, em setores pesados como química, petroquímica e de siderurgia, e de setores com mão-de-obra intensiva, adequa-se à nova divisão internacional do trabalho, facilitado pela globalização. O problema é que a fragilidade das instituições e dos movimentos sociais faz com que os setores produtivos estabeleçam aqui regulamentações menos restritivas em termos de direitos trabalhistas e ambientais, favorecendo a transferência tanto de tecnologia como de riscos.

Uma avaliação do risco ambiental das 432 empresas instaladas no período de 1995 a 1998, usando a classificação do Conselho Estadual de Política Ambiental de Minas Gerais, onde os gêneros industriais são classificadas em classes quanto ao potencial poluidor e aos riscos ambientais, Rigotto (2002) verificou que mais de 70% das empresas instaladas no Ceará têm potencial poluidor entre médio e alto impacto ambiental (sendo alimentos, bebidas, química, metalurgia, papel e celulose os mais poluidores). Essas indústrias têm efeito na poluição do ar, poluição hídrica e contaminação do solo e águas subterrâneas. Além disso, há um alto consumo de recursos naturais, como água, energia e minerais. Também esses riscos são aumentados pelo perigo constante de acidentes, derramamentos, vazamentos, incêndios e explosões (RIGOTTO, 2002).

Na avaliação dos riscos à saúde e à qualidade de vida, utilizou-se a mesma classificação do Ministério do Trabalho (NR-4), onde empresas foram classificadas em graus de risco ocupacional crescentes de 1 a 4. De acordo com a autora, a grande maioria (71%) das empresas estão entre os níveis mais altos da escala (RIGOTTO, 2002). Para agravar essa situação, o sistema de saúde não tem a capacidade de captar os novos riscos que surgiram.

Essa postura pode ser caracterizada como uma *estratégia de negação*, estabelecida para resultar em ocultamento dos conflitos ecológicos e de saúde, na medida em que, se a rede de serviços não está apta a identificar os danos do trabalho e do ambiente sobre a saúde da população – acidentes de trabalho, doenças relacionadas ao trabalho, intoxicações de origem ambiental, etc. – o diagnóstico delas não será feito, (...) o problema não aparecerá na estatística, nem nas prioridades do setor saúde, nem na mídia, nem na pauta negocial trabalhadores-empregadores, nem nas pesquisas, ou seja, ele não



terá visibilidade, embora perpassse o cotidiano das pessoas (RIGOTTO, 2001, 58).

Assim, Rigotto questiona a sustentabilidade desse processo em relação ao meio-ambiente e à saúde, à geração de empregos e à qualidade de vida da população. A meta das ações, como já visto se restringiu ao quadro da morbi-mortalidade e das doenças infecto-parasitárias. Medidas de gestão ou de tecnologias que pudessem prever substituição de atividades, ou antecipação dos riscos, com controle, monitoramento e avaliação não foram efetivadas.

Em relação à geração de emprego e à sua qualidade, Rigotto (2002) destaca que apesar de ser esta a principal justificativa para o processo de industrialização, na verdade o que se viu na prática foi uma limitação quanto ao número de empregos gerados, sendo que este não foi, portanto, capaz de alterar o quadro de extrema pobreza da população. Também em relação à qualidade, constata-se que ocorreu uma precarização do trabalho, baixos salários, longas jornadas, descumprimento dos direitos trabalhistas, flexibilização e terceirização.

Quanto à questão urbana, a estratégia de interiorização das indústrias significou uma desconcentração das atividades econômicas, mas também aqui esse processo é acompanhado de problemas. As indústrias, ao serem deslocadas para o interior, geralmente para cidades sem tradição industrial, provocam profundas modificações no espaço social, no modo de vida e no processo saúde/doença.

Irlene Ferreira Rosa (2001), em um estudo sobre o processo de industrialização em Horizonte, município na região metropolitana de Fortaleza, ilustra bem essa questão. Historicamente a economia do município era voltada para o setor agrário, com grande concentração de granjas e cultivo de cana-de-açúcar, mandioca, manga, maracujá e acerola.

Em 1991 Horizonte foi incluído na política de interiorização do desenvolvimento industrial do Ceará, recebendo recursos de fundos públicos federais e estaduais para estimular a instalação de novas indústrias. Favorecidos por essa política, além de vantagens e incentivos municipais como isenção de IPTU e ICMS e redução do ISS, a autora aponta que entre 1991 a 1997, 72 empresas se instalaram no município. Um grande número dessas empresas estava concentrada nos setores alimentício, têxtil, papel e pape-

Ceará:

Industrialização, Mudanças Ambientais e Aspectos da Saúde



lão, de confecções e metalurgia. A partir dessas indústrias, nesse mesmo período houve um aumento significativo da renda per capita e da receita municipal.

Com a expansão da atividade econômica, veio também o crescimento populacional, mas este, no entanto, não foi acompanhado na prática de políticas de planejamento urbano. Com isso emergiram novos problemas como ocupação urbana intensa e desordenada, favelização, violência, aumento no consumo de drogas, prostituição, acidentes de trânsito, além da demanda por políticas públicas como água, saneamento, escolas, saúde e transporte, por exemplo. Assim Horizonte transformou-se em cidade pequena com problemas de cidade grande (FERREIRA ROSA, 2001). Além disso, a maioria dos melhores postos de trabalho – de técnicos e administrativos – foi ocupada por trabalhadores de outros municípios, gerando problemas de acesso ao emprego por parte da população local, que por ser menos qualificada e caracterizadamente agrícola, fica com as funções vinculadas à produção.

Ferreira Rosa destaca também,

Há problemas ainda em relação à qualidade do emprego gerando, no que diz respeito aos níveis de remuneração, ao cumprimento da legislação trabalhista, concessão de benefícios. Quanto às condições de trabalho, em muitos relatos aparece a exposição a riscos ocupacionais, acidentes e doenças de trabalho. ((FERREIRA ROSA, 2001, p. 80).

Portanto, percebe-se que não necessariamente ocorre uma relação entre industrialização e geração de empregos e melhoria da qualidade de vida ou de saúde da população.

A instalação do complexo Industrial e Portuário do Pecém é também outro caso exemplar da extensão dos projetos desenvolvimentistas no estado do Ceará, com importantes conseqüências para o rearranjo de comunidades locais e o meio ambiente. Pecém é uma comunidade praieira no município de São Gonçalo do Amarante a 50 km de Fortaleza. Local escolhido para instalação do Complexo Industrial e Portuário Pecém-CIPP, que faz parte do quadro de desenvolvimento do governo e de interiorização das indústrias e integração regional. O complexo envolve, além da construção do Porto, a instalação da Refinaria Nordeste – RENOR e a Companhia Siderúrgica do Ceará.



Albuquerque e Carvalho (2001) enfatizam que ao apresentar o projeto do Porto Pecém, a promoção do desenvolvimento e da geração de empregos está em todos os discursos oficiais "... questão do emprego teve presença muito forte da divulgação e na proposta de implantação do CIPP exposta à população e à comunidade em geral" (ALBUQUERQUE E CARVALHO, 2001: 191). No entanto, em estudo realizado em 1999 sobre o efeito desse projeto na comunidade do Pecém, a partir de entrevistas com moradores locais, esses autores mostram que, na prática, esse é um projeto desagregador e desestruturador das condições de vida de boa parte da população.

Em verdade, não percebemos, em todo o processo de implantação do CIPP, os devidos cuidados com a qualidade de vida do Pecém, tanto em termos de meio ambiente, como das condições sociais. A pobreza assumiu 'nova cara', mais cruel e dramática pela falta de horizontes, de perspectivas. A metamorfose na vida das famílias vem sendo violenta, sem que a população fosse devidamente informada (ALBUQUERQUE E CARVALHO, 2001, p. 194).

No Pecém, assim como em Horizonte, logo foi possível perceber que a população local carecia de falta de formação e capacitação para o trabalho, limitando a ocupação nos novos postos de trabalho disponíveis, uma vez que essa população tradicionalmente era dedicada à agricultura e à pesca. Assim, em lugar de emprego para a população da vila, ocorreu de fato sua exclusão (ALBUQUERQUE E CARVALHO, 2001).

Em lugar de emprego, como mostra os autores acima, os moradores foram na verdade surpreendidos com a desapropriação das terras onde moravam e trabalhavam. Processo esse que foi levado sem o fornecimento das informações necessárias a essa população e sem levar em consideração as necessidades locais.

Indiscutivelmente, o processo de desapropriação do Pecém faz parte da perversa história de expulsão de terras, com o controle da terra pelo Estado, e também, por àqueles que a concentram, e, paralelo a isso, a submissão do pequeno proprietário e produtor frente a uma situação que não criaram e que, muitas vezes aparece nebulosa, não fica claro as razões de sua expulsão do pedaço de chão em que sempre viveram e sempre trabalharam (...)

O silêncio oficial sobre o assunto foi causa de desconforto e inseguranças sobre o futuro de vida daqueles que seriam reassentados e indenizados, gerando o pânico e a insatisfação entre essas famílias.



Tal situação foi publicizada pela imprensa que então, denunciou a injustiça das desapropriações do Pecém (ALBUQUERQUE E CARVALHO, 2001, p. 196).

Como conseqüência para a população diretamente afetada pela desapropriação ocorreu uma insegurança frente às novas condições de vida que se apresentavam, com a quebra do modo de vida tradicional e de laços de solidariedade forjado com vizinhos ao longo do tempo.

Comparando com Horizonte, alguns dos impactos apresentados por Albuquerque e Carvalho (2001) também são similares: aumento da população e do uso de drogas, violência, prostituição e alteração da paisagem natural. Além disso, em relação às condições de saúde, verificou-se a falta de capacidade do sistema para dar conta dessa nova situação, com subnotificação dos agravos de saúde e despreparo dos profissionais para responder a esse contexto social, cultural e ambiental das mudanças.

Considerações Finais

No caso do Ceará, portanto, o que se percebe é que, já desde o processo de início da industrialização, se configura um quadro favorável ao crescimento econômico e de fortalecimento do capital, sem que isso fosse na realidade acompanhado de um fortalecimento da população trabalhadora. As políticas desenvolvimentistas das últimas décadas do século XX não alteraram essa realidade, onde apesar de apregoar o desenvolvimento sustentável, a atuação do Estado se situa apenas no desenvolvimento econômico e das atividades produtivas, sem uma preocupação com medidas que viessem controlar os impactos desse processo, gerando dúvidas quando à sua sustentabilidade.

A industrialização do Ceará registrou crescimento constante com indicadores excepcionais nos anos de 1960, 1970, e final dos anos de 1990 e cada período com peculiaridades e políticas de desenvolvimento, o que resultou na criação do DI – Distrito Industrial do Maracanaú.

No final da década de 1980 mais de 63% da PEA (População Economicamente Ativa) não possuía rendimento nenhum ou ganhava no máximo um salário mínimo apropriando-se de apenas 14% da renda total, 43% da PEA não auferia rendimentos ou percebia menos que meio salário mínimo



apropriando-se de menos de 5% da renda total. No outro extremo dos que auferem mais de 20 salários mínimos, representando 1,2% da PEA, ocorria a apropriação de 26% da renda total. O rendimento mensal médio da PEA cearense constituía menos da metade, ou seja, 45% do rendimento mensal médio da PEA brasileira.

Percebemos que este tema enfrenta, em suas diferentes nuances, e nas várias disciplinas que o aprofundam, uma pluralidade de elaborações. Muito se tem produzido nesta temática e os debates se tornam mais intensos, indicando que a discussão sobre os trabalhadores, o trabalho, a reestruturação produtiva na indústria brasileira, bem como a saúde do trabalhador, é bem diversificada.

Neste momento, convivem o velho e o novo, nas formas de implementação de mudanças assumidas pelas empresas, transformando os ambientes fabris no Brasil. Causando impactos para os trabalhadores, estabelecendo novas relações de trabalho e outras formas de controle sobre estes, eliminando postos de trabalho e extinguindo profissões. Vemos ao mesmo tempo, o aumento crescente do desemprego e exclusão social, política, cultural, econômica.

Referências Bibliográficas

ABREU, J. Capistrano de. **Os caminhos antigos e o povoamento do Brasil**. São Paulo: Xerox do Brasil, Câmara Brasileira do Livro, 1996

ALBUQUERQUE, Z. F. e CARVALHO, A. M. P. "O Pecém e seus novos retalhos cotidianos". In: RIGOTTO, R. M. (org.). **As tramas da (in) sustentabilidade: trabalho, meio ambiente e saúde no Ceará**. Fortaleza: Inesp, 2001.

ALBUQUERQUE, Nazareno. **Distrito industrial – 40 anos – Maracanaú – Ceará**. s/d

BURSZTYN, M. **O poder os donos: planejamento e clientelismo no Nordeste**. Petrópolis, Vozes, 1985.

CARNEIRO GIRÃO, V. "Da Conquista à implantação dos primeiro núcleos urbanos na Capitania do Ceará Grande". In SOUZA, Simone de (Coordenação). **História do Ceará**. Fortaleza: Demócrito Rocha, UFC, 1989.

DOMINGOS NETE, M. e BORGES, G. A. **Seca seculorum: flagelo e mito da economia rural piauiense**. Teresina, Fundação CEPRO, 1987.



ESMERALDO, Gema Galgani Silveira Leite. **O feminino na sombra:** relações de poder na CUT. Fortaleza, EUFC, 1998

FERREIRA ROSA, I. "Industrialização em Horizonte "um projeto que envolve todo mundo?". In: RIGOTTO, R. M. (org.). **As tramas da (in) sustentabilidade:** trabalho, meio ambiente e saúde no Ceará. Fortaleza: Inesp, 2001.

FIUZA, Elizabete Aragão. **A trajetória da indústria têxtil no Ceará:** o setor de fiação e tecelagem 1880-1950. Coleção Estudos Históricos – NUDOC – Projeto História do Ceará, UFC, 1989.

GIRÃO, Raimundo. **Pequena história do Ceará.** 4ª ed. Revista e atualizada. Fortaleza, Edições Universidade Federal do Ceará, 1984. 294 p. Prefácio de Th. Pompeu Sobrinho. (Coleção Estudos Cearenses)

GONDIM, L. M. **Clientelismo e modernidade nas políticas públicas:** o 'Governo das Mudanças' no Ceará (1987-1994). RS, Ed. Ijuí, 1998

LEMENHE, M. A. A. L. **As razões de uma cidade:** conflito de hegemonias. 1ª. Ed. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1991.

IBGE. Contagem da População 2007, Censo 2007.

MATOSO, Jorge. **O Brasil desempregado.** São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 1999

NEVES, Frederico de Castro. **A multidão e a história:** saques e outras ações de massas no Ceará. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Fortaleza, CE: Secretaria de Cultura e Desporto, 2000

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma religião.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PARENTE, J. C. **Construindo a hegemonia burguesa:** as Eleições Municipais de 1988 no Ceará. NEPS/Série Estudos e Pesquisas, 21. UFC, Fortaleza, 1992

_____. "Projetando a Hegemonia Burguesa: Organização e Expressão Política dos Industriais Cearenses". **Revista de ciências sociais.** Vol. 20/21. 1990

PAULINO, F. S. **Nordeste, poder e subdesenvolvimento sustentado:** discurso e prática. Fortaleza: Edições UFC, 1992.

PORTO ALEGRE, M. S. "Vaqueiros, Agricultores, Artesãos: Origens do Trabalho Livre no Ceará Colonial". **Revista de ciências sociais,** vol. 20/21, nº 1/2, UFC, pp. 1-29, 1990.



RIGOTTO, R. Democratizou-se a poluição? Um estudo dos riscos tecnológicos e ambientais associados à industrialização em região semi-árida do Brasil. **Scripta nova revista electrónica de geografia y ciencias sociales**, Universidad de Barcelona, vol. VI, núm. 111, 1 de abril de 2002. www.ub.es/geocrit/sn/sn-111.htm

_____. **As tramas da (in) sustentabilidade**: trabalho, meio ambiente e saúde no Ceará. Fortaleza: Inesp, 2001.

RIGOTTO, R. M. "Trabalho Industrial, Meio Ambiente e Saúde: discutindo aspectos da sustentabilidade do processo de desenvolvimento no Ceará". In: RIGOTTO, R. M. (org.). **As tramas da (in) sustentabilidade**: trabalho, meio ambiente e saúde no Ceará. Fortaleza: Inesp, 2001.

Tendler, J. **Good government in the tropics**. John Hopkins University Press. 1997

Tendler, J., and Freedheim, S. "Trust in a Rent-Seeking World: Health and Government Transformed in Northeast Brazil". **World development**, vol. 22, no 12, pp. 1771-91, 1994.



VIDA PREGRESSA: ENTRE O ESTADO LEGAL E O ESTADO MORAL

Gina Marcílio Pompeu

Clarissa Fonseca Maia

Mestre em Direito pela UFC, Doutora em Direito pela UFPE, Professora da graduação e do Programa de Pós Graduação em Direito da UNIFOR. Av. Washington Soares, 1321, 60811-905. FOR/CE/Brasil. Consultora Técnico-Jurídico da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará.
E-mail: www.ginapompeu.pro.br. ginapompeu@secrel.com.br.

Mestranda em Direito Constitucional pela UNIFOR, bolsista da Fundação Cearense de Amparo à Pesquisa – FUNCAP. Professora de Direito Constitucional. Advogada.
E-mail: www.clarafonsecamaia@hotmail.com.

Resumo

O artigo examina os julgados ocorridos a respeito da impugnação do registro de candidatura de cidadão possuidor de má conduta social e política constatada por meio da análise da vida pregressa do candidato feita pela Justiça Eleitoral. A questão foi submetida à apreciação do Poder Judiciário em diversos Tribunais Regionais Eleitorais do país, chegando ao Tribunal Superior Eleitoral e ao Supremo Tribunal Federal com a indagação quanto à auto-aplicabilidade do preceito contido no Art. 14 § 9º da Constituição Federal. Os argumentos colacionados a respeito da dúvida explicitada serão trazidos à discussão nos julgamentos da tese de inelegibilidade decorrente de inidônea vida pregressa de candidato. Ressalta-se a responsabilidade do eleitor, do Partido Político e da Justiça Eleitoral para viabilizar eleições livres e limpas.

Palavras-Chaves: Vida Pgressa Inidônea; Partidos Políticos; Justiça Eleitoral; Moralidade; Legalidade.



Introdução

O artigo analisa os debates ocorridos no Tribunal Superior Eleitoral e no Supremo Tribunal Federal em torno da imputação de inelegibilidade baseada na inidônea vida pregressa de candidato ao mandato eletivo. O foco essencial é a verificação da auto-aplicabilidade do Art. 14 § 9º da Constituição Federal.

Com este intuito, buscar-se-á expor os argumentos levantados nos votos dos Ministros da Corte Eleitoral e Constitucional, desenvolvendo os principais pontos de suas análises, que fundamentaram as teses favorável e contrária à denominada “Teoria da Moralidade Eleitoral como Condição de Elegibilidade Implícita”¹. Neste sentido, a questão central da discussão formula-se na seguinte indagação: considerando-se os princípios democráticos, e os princípios da moralidade e da lisura no certame eleitoral, disciplinados no § 9º do art. 14 da Carta Magna, é possível impugnar registro de candidatura de cidadão com presumida inidônea vida pregressa, réu em ações criminais e de improbidade administrativa que não tenham ainda trânsito em julgado?

A questão foi aventada inicialmente em alguns Tribunais Regionais Eleitorais² que, interpretando ser auto-aplicável o dispositivo contido no art. 14 § 9º da Constituição Federal, impugnaram candidaturas por entender ser a vida pregressa desabonadora, incompatível com a representação popular. Desta forma, pessoas que respondiam a processos judiciais estariam excluídas da participação do certame eleitoral e da futura ocupação de mandato político.

No entanto essa tentativa de consolidar nova jurisprudência, por parte dos juízes eleitorais e dos Tribunais Regionais Eleitorais, encontrou oposição, quando em grau de recurso junto ao Tribunal Superior Eleitoral, esta Corte seguiu o esboçado na Súmula 13³, decidindo que não é auto-aplicável o § 9º do art. 14 da Constituição Federal⁴.

Em 2006, novamente o TSE foi consultado sobre o assunto no RO-1069 TRE-RJ⁵. Naquele ano, a discussão foi posta ao plenário, permitindo conhecer os partidários da idéia da moralidade eleitoral implícita. Destacaram-se os Ministros Carlos Ayres Britto, José Delgado e Cesar Asfor Rocha.



No entanto, mesmo com o brilhantismo dos argumentos trazidos por estes Ministros, a Corte entendeu, por maioria de apenas 01(um) voto, que a regra contida no Art. 14 § 9º, no que tange a aferição da vida pregressa do candidato, não é auto-aplicável; devendo os Juízes eleitorais aguardarem a concretização normativa para então, sob este fundamento, imputarem a sanção de inelegibilidade.

A questão continua em pauta, pois, enraizada nos argumentos jurídicos da força normativa da Constituição e no ativismo judicial, vem ganhando festejados juristas⁶ como adeptos. A indignação cívica no plano social cresce diante da constatação de escândalos envolvendo agentes públicos em diversas acusações de crimes como homicídio, tráfico de drogas, formação de quadrilha, lavagem de dinheiro, desvio de recursos públicos. Avultam-se notícias de políticos corruptos envolvidos com os mais absurdos exemplos de improbidade administrativa, que submetidos ao pleito eleitoral de 2006 foram eleitos e permaneceram nas assembleias estaduais, no Congresso Nacional, ou exercendo a função de governador, em nome próprio e não a favor do interesse coletivo.

As autoras, que mantêm grupo de pesquisa permanente na UNIFOR sobre a democracia e a representação política, seguem o pensamento de que a concretização dos fins republicanos por meio da democracia representativa só é possível por intermédio de mandatos marcados pela proibição administrativa. Para a efetivação dos princípios da administração pública da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência faz-se necessária a atuação conjunta dos partidos políticos na responsabilização quando da concessão da legenda, exigindo vida pregressa idônea quando do registro da candidatura diante da Justiça Eleitoral e sobremaneira do povo politicamente consciente.

É essencial o desempenho por excelência da Justiça Eleitoral, para impedir a existência de mandatos políticos forjados pela fraude, pela corrupção ou pelo abuso de poder econômico. Impedir acesso desses maus políticos ao poder e coibir sua participação nos futuros pleitos eleitorais é questão de suma importância para a concretização dos fins republicanos por meios Democráticos. Possuir bons antecedentes, e ilibada reputação não há de ser considerado equivalente à primariedade, a concretização de eleições limpas e do voto livre dependerá da excelência do desempenho da Justiça Eleitoral. (POMPEU, 2008, p.147).



Ação & Debate

No pleito municipal de 2008, retornam os debates sobre o indeferimento de registro de candidatos com presumida má conduta social e política. Várias consultas são feitas ao TSE⁷.

Finalmente a questão chegou ao STF por meio da ADPF 144-DF⁸ proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, sendo levada a plenário e julgada em seis de agosto pela Corte Maior que, seguindo as linhas traçadas nos julgamentos anteriores feitos pelo TSE, julgou improcedente a argüição de descumprimento de preceito fundamental, declarando a constitucionalidade da exigência de trânsito em julgado para fins de se aplicar a inelegibilidade cominada baseada na vida pregressa do candidato prevista no Art. 14 § 9º da Carta Magna.

Com o propósito de constatar os principais pontos levantados na discussão da possibilidade de subjetivamente o Juiz Eleitoral impugnar a candidatura, com base na vida pregressa de candidato, o estudo aborda inicialmente a concepção contemporânea dos direitos políticos, sua caracterização como direito fundamental, a abrangência e os modos de fruição, e, por fim, a relevância para o Estado Democrático de Direito. Em seguida, examina a tese desenvolvida pelo Ministro Carlos Ayres Britto que justifica a possibilidade de restrição da capacidade eleitoral passiva quando confrontada com o princípio democrático e o princípio da moralidade.

No capítulo seguinte, sem a pretensão de esgotar o assunto e as ponderações suscitadas por tema desta envergadura, busca comentar os principais argumentos, favoráveis e contrários, colacionados nos julgamentos do TSE e do STF, nos quais a questão da inelegibilidade em decorrência da vida pregressa do candidato foi posta em debate, expondo-se as razões manifestadas pelos Ministros e as explanações doutrinárias que as fundamentaram.

Dos Direitos Políticos no Ordenamento Jurídico Brasileiro

Iniciando-se os comentários específicos sobre as decisões do TSE e do STF, que esgotaram, ao menos provisoriamente, a discussão quanto à possibilidade de o Juiz Eleitoral negar registro de candidatura em face da avaliação subjetiva da vida pregressa do candidato, cumpre realizar a abordagem de alguns aspectos referentes aos direitos políticos, uma vez que a



matéria refere-se à fruição da faceta passiva desse direito, ou seja, da capacidade de ser votado.

Os direitos políticos inserem-se na classificação de Jellineck como decorrente do *status civitates*, que engloba as dimensões do direito subjetivo de votar- *jus suffragii* – e do direito subjetivo de ser votado – *jus honorum* – e assim, participarem os cidadãos das decisões políticas do Estado (*apud* SARLET, 2007, p. 183-184). Estes direitos são reconhecidos no constitucionalismo moderno a partir da evolução do conceito de soberania popular, trabalhada de um lado pelo ideário liberal e revolucionário francês – embora mais vinculado à imagem de Nação, e do outro pela formulação de independência dos Estados Federados norte-americanos, afastando a concepção de soberania do rei ou de qualquer entidade divina.⁹

Portanto, observam-se nos direitos políticos o relevo de serem os primeiros reconhecidamente fundamentais ao indivíduo, juntamente com os direitos de liberdade e os de limitação legal ao poder Estatal.

Assim como a Carta de direitos fundamentais se alargou no decorrer da afirmação do constitucionalismo, também ocorreu com a noção de sufrágio – direito de votar e ser votado-, pois este transcorreu diversos momentos com qualificação restritiva de seus detentores, até chegar-se à idéia de universalidade que hoje os garante.

Na formulação atual, os direitos políticos evidenciados sobre o prisma do sufrágio universal representam a efetivação de um modelo de soberania popular no qual a ordem constitucional está materialmente vinculada aos princípios de liberdade política, igualdade dos cidadãos, organização plural de interesses politicamente relevantes, e procedimentalmente dotada de instrumentos garantidores da operacionalidade prática. (CANOTILHO, 2003, p.292).

Desta forma, sob o pálio da amplitude universal do sufrágio estendido ao maior número possível de cidadãos de um Estado, encontram-se tratados os direitos políticos em emblemáticos modelos de Democracias Contemporâneas. Como exemplo cita-se a previsão da Emenda XV da Constituição dos Estados Unidos, *in verbis*: “Nenhum cidadão dos Estados Unidos poderá ser privado do direito de voto pela União ou por qualquer outro Estado com fundamento na raça, na cor ou na anterior condição de escravo”. No mesmo sentido, a Constituição Italiana no seu art. 48 § 2º de-



termina: "O direito de voto não pode ser limitado, exceto por incapacidade civil ou por efeito de sentença penal irrevogável ou nos casos de indignidade moral, indicados pela Lei". (NOBRE JUNIOR, 1998, p.100)

O sufrágio universal está disciplinado no art. 3º da Constituição francesa, podendo ser direto ou indireto nas condições previstas pela Constituição, porém o sufrágio é sempre universal, igual e secreto¹⁰. Também neste sentido dispõe a Constituição Portuguesa afirmando: "Tem direito de sufrágio todos os cidadãos maiores de dezoito anos, ressalvadas as incapacidades previstas na lei em geral" (NOBRE JUNIOR, 1998, p.100). Finalmente, no título referente aos direitos políticos, art.14 da Constituição Federal Brasileira verifica-se a adoção do sufrágio universal como reconhecimento dos direitos fundamentais de participação política, *in verbis*: "A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e nos termos da lei"¹¹.

No mesmo sentido de universalidade dos direitos políticos presentes nos diplomas legais, segue grande parte da doutrina. Ao dissertar sobre a importância da amplitude do sufrágio, Mônica Herman S. Caggiano vincula-se ao prisma do corolário democrático do *free and fair elections* que se apresenta na compatibilidade de uma mecânica eleitoral na qual estejam presentes "atribuição igual do direito de voto e sufrágio universal, igualdade do valor do voto, sigilo do voto, liberdade de postular cargos, direito dos candidatos de disputarem respaldo popular, direitos dos líderes políticos e candidatos de disputarem votos, envolvendo em especial o exame dos tópicos: corpo eleitoral, quadro de candidaturas, partidos políticos e sistema eleitoral" (2002, p.542).

Adverte a autora que não basta a existência de um destes requisitos isoladamente, sendo necessária a configuração de todos os elementos que, concatenados e previstos numa legislação, venham a contemplar todo um sistema, "possam servir à prática do sufrágio em clima de real densidade democrática" (CAGGIANO, 2002, p.542).

Ainda a respeito do princípio da universalidade do sufrágio, convém ressaltar os ensinamentos de Canotilho sobre o disciplinado no ordenamento constitucional português, aplicado igualmente *mutatis mutandis* aos demais modelos de Estados democráticos acima esboçados, dentre eles, o Brasil:



O **princípio da universalidade do sufrágio** impõe o alargamento do direito de voto a todos os cidadãos. Todos os cidadãos podem votar (“direito de sufrágio activo”, “capacidade eleitoral activa”) e todos os cidadãos podem ser eleitos (“direito de sufrágio sucessivo”, “capacidade eleitoral passiva”). Com excepção dos cidadãos sem capacidade eleitoral, a Constituição proíbe o *sufrágio restrito*, qualquer que seja o seu fundamento (sexo, raça, rendimento, instrução, ideologia). O princípio da universalidade do sufrágio actua, assim, como *proibição de discriminação* (cfr. art. 13º) vedando a exclusão injustificada dos cidadãos da participação eleitoral. Mas ele tem também um *sentido dinâmico* no sentido de obrigar, eventualmente, à extensão do direito de voto a cidadãos estrangeiros (cfr. CRP, art. 15º), e de tornar inconstitucionais restrições ao direito de sufrágio desnecessárias e desproporcionadas (inelegibilidades e incompatibilidades) ou consideradas como conseqüências automáticas de certas actividades (ex.: perda do direito de voto como pena acessória em caso de condenação por actividade criminosas). (CANOTILHO, 2002, p.302)

Do exposto, algumas conclusões podem ser tiradas a respeito dos direitos políticos e da sua fruição: a) trata-se de direitos fundamentais de primeira geração, reconhecidos nas luzes do constitucionalismo moderno, que como tais representam cláusulas pétreas do ordenamento jurídico brasileiro, devendo ser garantida, no máximo de sua densidade normativa, a sua eficácia; b) por serem disposições fundamentais da Constituição, deve o sistema político que ele consagrar conduzir as demais normas atinentes ao direito eleitoral adequando-se à observância destes direitos; c) embora sejam os direitos políticos vinculados ao sufrágio universal não são de todo absolutos, admitindo-se restrições a sua fruição, desde que por motivos suficientemente justificáveis; d) dada a relevância dos direitos políticos fundamentais não só ao indivíduo cidadão, mas também ao Estado Democrático, as possíveis restrições ao sufrágio universal devem se fundamentar nos princípios constitucionais pertinentes, reservando a regulamentação da matéria ao campo da reserva legal, nos moldes do que traçar a Constituição Federal.

Portanto, embora se reconhecendo a limitação do sufrágio universal no gozo dos direitos políticos, estas limitações, além de justificadas com base nos princípios constitucionais, devem estar presentes no diploma legal reclamado.

Inaugurando um entendimento contrário ao ora exposto, no julgamento do Recurso Ordinário 1069 TRE-RJ, em 15 de setembro de 2006, o



Ministro Carlos Ayres Britto defendeu uma tese na qual reconheceu aos direitos políticos, sobretudo à sua vertente de elegibilidade, um perfil normativo diverso dos demais direitos fundamentais de primeira geração. Argumentou o Ministro que os direitos e garantias fundamentais se alinham em blocos ou subconjuntos classificados em razão da vinculação com proto-princípios constitucionais distintos. Desta forma, estaria o bloco dos direitos políticos mais próximo dos princípios da soberania popular e do princípio da democracia representativa ou indireta, que possuem valores coletivos. Em razão disto “os titulares dos direitos políticos não exercem tais direitos para favorecer imediatamente a si mesmos, diferentemente, pois, do que sucede com os titulares de direitos e garantias individuais e os titulares dos direitos sociais”¹².

Baseado nesta vinculação valorativa de extensão coletiva ao bloco dos direitos políticos e fundamentando-se na hermenêutica constitucional, sobretudo nos princípios da unidade e da força normativa da Constituição, o Ministro Carlos Ayres Britto entendeu que o exercício do sufrágio pela parêntese temática: elegibilidade-inelegibilidade, “não pode comportar interpretação que, a pretexto de homenagear este ou aquele dispositivo isolado, force a Constituição a cumprir finalidade opostas àquelas para as quais se preordenou”¹³.

Destarte, manifestou-se o Ministro Carlos Ayres Britto pela restrição dos direitos políticos fundamentais do cidadão, quando confrontados com os valores inerentes à ordem jurídica constitucional de amplitude coletiva. Assim formulou a tese de que, embora os direitos políticos sejam reconhecidamente direitos fundamentais liberais, se afastam dos demais direitos dessa ordem; haja vista que com estes, os indivíduos têm sua fruição imediata, enquanto que com aqueles não é o cidadão o detentor direto dessa prerrogativa, mas sim a coletividade, em razão da sua vinculação funcional aos valores consagrados no princípio da soberania popular e no princípio da democracia representativa.

Neste diapasão, o Ministro Carlos Ayres Britto filiou-se ao entendimento manifestado pelo Egrégio Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro¹⁴ que entendeu, não obstante a dicção do art. 14 § 9º da Constituição condicionar a sua eficácia à regulação em lei complementar para que se restrinja à capacidade eleitoral passiva do cidadão, coaduna a avaliação da



vida pregressa, por ser dispositivo legal auto-aplicável em razão da força normativa e da unidade da Constituição. Dessa forma, pode o Juiz Eleitoral, no exercício de sua função integrativo-secundária,¹⁵ fazer subjetivamente, quando da verificação dos requisitos de elegibilidade no momento do registro de candidatura, a análise da vida pregressa do candidato.

Esta formulação desenvolvida pelo Ministro Carlos Ayres Britto, a qual defende que a fruição dos direitos políticos no que tange ao *jus honorum* é imediatamente ligada à coletividade, em razão da vinculação deste direito com o princípio da soberania, da democracia participativa e da moralidade, será a pedra basilar para fundamentar os argumentos da auto-aplicabilidade do preceito contido no art. 14, § 9º da Constituição Federal.

Esse mesmo entendimento proferido pela unanimidade da composição do pleno, no Recurso Especial Eleitoral nº 26.394/2006, não se cristalizou nos ulteriores julgamentos do TSE, já que, em situações análogas que se apresentaram nos cinco julgamentos seguintes, apenas três recursos receberam decisão semelhante acerca da auto-aplicabilidade do art. 14, § 9º, conforme tabela abaixo:

Número	Natureza	Relator	Data	Art. 14, § 9º, CF
1.133	Recurso Ordinário	José Delgado	21/09/06	Auto-aplicável
1.176	Recurso Ordinário	José Delgado	20/09/06	Auto-aplicável
26.395	Recurso Especial Eleitoral	Marcelo Ribeiro	21/09/06	Não auto-aplicável
26.406	Recurso Especial Eleitoral	José Delgado	20/09/06	Auto-aplicável
26.437	Recurso Especial Eleitoral	Marcelo Ribeiro	21/09/06	Não auto-aplicável

Fonte: Revista Leis e Letras. (POMPEU, PUCCI, 2008, p.40)

Prevalência do Estado Legal Sobre o Estado Moral: Posicionamento Dominante do TSE e do STF

Como exposto anteriormente, a tese aduzida pelo Min. Carlos Ayres Britto no TSE em julgamento do RO – 1069 TRE-RJ decidido em 2006 e re-



afirmado na resposta ao Processo Administrativo (PA 19919) e na Consulta 1495, analisadas em Junho de 2008, e finalmente na ADPF nº. 144-DF, foi vencida pelos argumentos levantados por seus pares. A fundamentação dos votos contrários pode ser resumida nos seguintes pontos: a) respeito ao princípio constitucional da presunção da inocência, ou da não-culpabilidade, reconhecendo-se sua aplicação ao processo eleitoral; b) exigência de Lei Complementar específica, em face da interpretação literal do art. 14 § 9º da Constituição, para o fim de qualificar e regular a apreciação da vida progressa; c) respeito do princípio da separação dos poderes, uma vez que não cabe ao Judiciário substituir-se ao legislador elaborando normas complementares à Constituição; d) observância dos princípios da segurança jurídica e da igualdade jurídica, ante o elevado grau de subjetivismo que caberia aos Magistrados eleitorais na apreciação da vida progressa de um candidato.

Passa-se então a comentar, sucintamente, tais pontos debatidos nos diversos duelos judiciais nos quais foram discutidos a “Teoria da Moralidade Eleitoral como Condição de Elegibilidade” expondo os argumentos utilizados pelos partidários desta tese e aqueles argüidos por seus opositores.

Ponderação Entre o Princípio da Não-Culpabilidade e o Princípio da Moralidade na Aferição da Vida Progressa do Candidato

Inspirados pelo clamor popular de moralização no quadro político nacional, ante diversos exemplos de detentores de mandato eletivo com notória indignidade para exercerem cargos públicos, e baseados no princípio da moralidade pública e na diretriz hermenêutica da força normativa da Constituição, uma corrente doutrinária, à qual se filiou o Ministro Carlos Ayres Britto, entendeu ser auto-aplicável o mandamento contido no Art. 14 § 9º da Carta Magna que reza:

Lei Complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade, para o exercício do mandato, considerada a vida progressa do candidato, a normalidade e legitimidade das eleições, contra a influência do abuso do poder econômico ou abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração pública.



Segundo os defensores desta tese a Emenda 04/94 que formulou o texto atual deste dispositivo vincula-se aos valores da probidade administrativa e da moralidade para o exercício do mandato. Aduzem que em razão do perfil normativo dos direitos fundamentais serem diferentes para cada categoria, estariam os direitos políticos envolvidos não com o indivíduo diretamente, mas com a coletividade¹⁶. Assim, argumentam que no confronto entre o princípio da presunção da inocência – que exige o trânsito em julgado para a condenação do réu – disciplinado no art. 5º, LVII da Constituição e no art. 15, III da Lei de Inelegibilidades (LC 64/90), e os princípios da probidade e da moralidade eleitoral previstos no Art. 14 § 9º e no Art. 37, todos da Constituição Federal, prevaleceriam estes, uma vez que se vinculam aos valores constitucionais da democracia representativa e da soberania popular.

Neste mesmo sentido é a lição de Djalma Pinto, que aduz:

(...) a aplicação do princípio da não culpabilidade sem levar em consideração a necessidade de ponderação, atribuindo-lhe um tom de exclusividade em detrimento do princípio da vida pregressa compatível com a magnitude da representação popular, ofende as diretrizes que norteiam o manejo dos princípios no sistema jurídico. Por isso, fere de morte uma expectativa da sociedade, transformada em postulado juridicamente vinculante: a exigência do poder político.

(...)

Os fins sociais e a satisfação do bem comum, que a lei eleitoral busca concretizar, resultarão inalcançáveis em face da autorização para participação, no certame eleitoral e posterior investidura no poder, de pessoas sabidamente envolvidas com desvio de dinheiro público. O argumento de inexistir coisa julgada, em relação ao desvio de verba comprovado por documentação inquestionável, apenas atesta a necessidade de aprimoramento do processo eleitoral, para cumprir a sua elevada missão de proteção da moralidade pública e preservação da democracia. (PINTO, 2007, p.42-43)

Ainda combatendo o princípio da presunção da inocência, o Ministro Carlos Ayres Britto ponderou em seus votos que este não se aplica ao processo eleitoral, mas tão somente ao penal, pois a inobservância do trânsito em julgado para restrição dos direitos políticos não traz conseqüências trágicas na esfera individual e social, como ocorre no caso de condenação criminal, mas tão só limita a candidatura do impugnado. Também sobre



este prisma a Juíza Sérgio Miranda argumenta afirmando que até mesmo no processo penal, onde por excelência o princípio da presunção da inocência é elevado à categoria de dogma fundamental, este princípio da não culpabilidade é relativizado:

Questionando-se a abrangência do princípio da presunção de inocência é possível se chegar à conclusão de que a simples instauração de procedimento penal macula-o, ou toda prisão antes do trânsito da sentença condenatória é ilegal e inconstitucional. Não é assim que a doutrina e a jurisprudência dos nossos Tribunais interpretam esse princípio. (MIRANDA, 2007, p. 19)

Portanto, para os que defendem a prevalência do princípio constitucional da moralidade quando a análise da vida pregressa do candidato apontar para uma conduta ímproba, o princípio da presunção da inocência seria afastado em concreto, visando a favorecer a ética e a lisura no processo eleitoral.

De forma mais moderada manifestou-se o Ministro Joaquim Barbosa, defendendo que na análise da vida pregressa de um candidato, a inelegibilidade decorrente do § 9º do Art. 14 da Constituição Federal exige sentença condenatória confirmada por uma segunda instância. Isto porque, segundo o Ministro, não existem direitos fundamentais de caráter absoluto, e o exercício político por pessoas ímprobas repercute de maneira negativa no próprio sistema representativo como um todo¹⁷.

Em sentido contrário ao defendido na ADPF 144-DF, já no voto Relator do Processo, o Ministro Celso de Mello reafirmou a relevância superlativa do princípio da presunção da inocência, que irradia seus efeitos além da esfera criminal, destacando sua importância para as sociedades democráticas e a sua vinculação ao princípio da dignidade da pessoa humana. No mesmo passo, manifestou-se o Ministro Eros Grau, aduzindo que, caso afastado o princípio da presunção da inocência, criar-se-ia no ordenamento jurídico pátrio uma presunção de culpabilidade, ao invés da presunção de não culpabilidade. Assim ponderou:

A suposição de que o Poder Judiciário possa, na ausência de lei complementar, estabelecer critérios de avaliação da vida pregressa de candidatos para o fim de definir situações de inelegibilidade importaria a substituição da *presunção de não culpabilidade* consagrada no art. 5, LVII, da Constituição ("ninguém será considerado culpado até



o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”) por *uma presunção de culpabilidade* contemplada em lugar nenhum da Constituição (qualquer pessoa poderá ser considerada culpada independentemente do trânsito em julgado de sentença penal condenatória). Essa suposição não me parece plausível.¹⁸

Esta tese foi a acolhida por grande parte dos Ministros nos julgamentos do TSE e STF sobre a possibilidade de impugnar candidatura baseando-se na vida pregressa do candidato, que entendeu ser constitucional a exigência de trânsito em julgado de condenação criminal ou civil para se imputar a inelegibilidade e restringir o *jus honorium* de cidadão.

Legalidade Versus Moralidade

A respeito do entendimento pelo qual, em razão da força normativa da Constituição seria a regra do Art. 14 § 9º auto-aplicável, afastando assim a necessidade de sua regulamentação, a absoluta maioria da Corte Constitucional se manifestou contrária, pois aduziram da dicção do artigo acima esboçado, precisa é a idéia de que é necessária a edição de lei complementar para definir o que se pode atribuir como conduta para macular a vida pregressa. Conclui-se que tal dispositivo não é auto-aplicável, exigindo a feitura da lei para sua efetivação, inexistente no ordenamento jurídico até o presente momento.

Como não há previsão legal determinando que a existência de ações questionando a probidade do candidato é suficiente para restrição do *jus honorium*, mas ao contrário disto, diz o artigo 1º, inciso I, da LC 64-90 que a inelegibilidade cominada está jungida aos condenados com sentença transitada em julgado, entendeu a maioria do TSE e do STF que não há como interpretar contrariamente à lei. A situação criaria uma nova hipótese de inelegibilidade; neste caso seria a punição por uma figura que não foi tipificada, uma vez que, responder a processos judiciais ainda em curso não caracteriza vida pregressa desabonadora.

O Ministro Marco Aurélio, no julgamento do RO-1069, comungando do entendimento ora esboçado, assim se manifestou

Indaga-se: a quem está dirigida a referência contida hoje, reconheço, em bom vernáculo, no § 9º do artigo 14, ao objeto da previsão de



casos de inelegibilidade, a fim de proteger a probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato? Ao Judiciário? Trata-se de uma carta em branco quanto a casos de inelegibilidade, para se ter como foi dito por um advogado militante nesta Corte, o implemento da ira cívica? A resposta para mim é desenganadamente negativa. Não somos nós legisladores, não nos podemos substituir ao Congresso Nacional no que ele, muito embora tendo havido a aprovação da Emenda Constitucional de Revisão nº 4/94, em verdadeiro lembrete do que já estaria latente na previsão do § 9º, não veio a alterar a lei de 1990, já que a Emenda Constitucional de Revisão nº 4 é de 1994.

Qual o parâmetro de referência para o caso concreto? É o parâmetro revelado pela Lei Complementar nº 64/90. Se formos a essa lei, veremos no artigo 1º, inciso I, que a inelegibilidade, considerados os processos criminais, está jungida aos condenados criminalmente com sentença transitada em julgado. Posso substituir, revogando mesmo – e seria uma derrogação – a alínea e? Posso concluir que onde está revelada a inelegibilidade em decorrência da existência de sentença transitada em julgado, leia-se processo em curso? A meu ver a menos que caminhemos para o estabelecimento no âmbito do próprio Judiciário, em um campo tão restrito como é o campo da inelegibilidade, de situações concretas, ao sabor das circunstâncias reinantes, da quadra vivida no país, que reconheço, realmente é de purificação, enquanto o Direito for ciência, o meio justifica o fim, mas não o fim ao meio, e não temos como olvidar que no caso se exige bem mais para assentar-se a inelegibilidade do que o simples curso de processo.

O julgamento é importantíssimo e certamente não será, em termos de crivo do Tribunal Superior Eleitoral, entendido pela sociedade, que anseia pela correção de rumos objetivando a punição daqueles que de alguma forma se mostrem, pelo menos no campo da presunção, como transgressores da ordem jurídica. Mas se abandonarmos parâmetros legais, o texto da Carta de 1988, tão pouco amada, se abandonarmos o que se contém na Lei de Inelegibilidades em vigor, para como que fazer surgir uma nova regência em termos jurisprudenciais, é retrocesso; não se coaduna com o Estado democrático de direito que se imagina viver nos dias atuais no Brasil.¹⁹

Neste sentido foi que o Ministro Eros Grau desenvolveu o principal fundamento da tese vitoriosa: a prevalência do direito legal sobre o moral. Defendeu o Magistrado que a racionalidade formal do direito não pode ser substituída por uma racionalidade construída a partir da ética, uma vez que esta é abstrata e fundamentada em postulados vazios e indeterminados



que se efetivam “objetivando-se nos comportamentos que um determinado grupo social entenda devam ser adotados diante da realidade”²⁰. Neste sentido, expõe que:

O fato de o princípio da moralidade ter sido consagrado no art. 37 da Constituição não significa abertura de sistema jurídico para introdução, nele, de preceitos morais.

Daí que o conteúdo desse princípio há de ser encontrado no interior do próprio direito. A sua contemplação não pode conduzir à substituição da ética da legalidade por qualquer outra. O exercício da judicatura está fundado no direito positivo (= a eticidade de HEGEL). Cada litígio há de ser solucionado de acordo com os critérios do direito positivo, que se não podem substituir por quaisquer outros. A solução de cada problema judicial estará necessariamente fundada na eticidade (= ética da legalidade), não na moralidade. Como ética do sistema jurídico é a ética da legalidade, a admissão de que o Poder Judiciário possa decidir com fundamento na moralidade entroniza o arbítrio, nega o direito positivo, sacrifica a legitimidade de que se devem nutrir os magistrados. Instalaria a desordem.²¹

Portanto, explica o Ministro Eros Grau que a opção pela prevalência da legalidade quando confrontada com a moralidade não significa o sacrifício dos princípios atinentes a valores éticos, mas sim a condensação destes dois horizontes por intermédio de uma ética de legalidade.

Limites de Atuação do Judiciário

Outra questão levantada para o não-acolhimento da tese ora estudada foi o respeito ao princípio da separação dos poderes, corolário do Estado Constitucional. Entendeu a maioria dos ministros que não compete ao Judiciário corrigir a omissão do legislador, invadindo a competência deste e regulando em matéria reservada à Lei Complementar. Sobre este tema os Ministros fizeram uma reflexão, no intuito de revelar o papel e os limites da legitimidade do Poder Judiciário para efetivação dos direitos constitucionais.

Não há dúvidas que, a partir da metade do século XX, com o crescimento da Jurisdição Constitucional acompanhado do desenvolvimento das constituições dirigentes, há um redimensionamento do papel do Poder



Ação & Debate

Judiciário, colocando-o, muitas vezes, na função de ator político na efetivação dos direitos constitucionais. Sobre esta perspectiva foi que alguns juízes eleitorais, encampados pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, motivaram-se para por meio da apreciação subjetiva sobre a vida pregressa do candidato, fazer uma verdadeira limpeza moral nos quadros políticos do Estado, impedindo o registro da candidatura daqueles possuidores de “ficha suja.”

Para os defensores deste comportamento ativista do juiz na apreciação da vida pregressa do candidato, a inércia do Congresso Nacional, a quem caberia concretizar por Lei Complementar a regra do Art. 14 §9º da Constituição Federal, mas que, muitas vezes por interesse próprio, foge do tema, mesmo sendo este de fundamental importância para o amadurecimento político do país, autoriza o Judiciário a promovê-la, definindo os contornos do que fora esboçado na Constituição Federal.

Em que pese, na observação da realidade, que os argumentos utilizados para justificar a medida sejam plausíveis e, até mesmo simpáticos, não só aos partidários deste novo comportamento do Judiciário, mas também a toda a população que desacreditada com os rumos dados à política nacional, visualiza em tal medida uma verdadeira faxina dos “ficha-suja” na política nacional; tal argumento não foi acolhido pela maioria dos Ministros das Cortes Eleitoral e Constitucional, pois entenderam estes que, em um Estado de Direito cujas regras e competências são previamente determinadas, nem mesmo a autêntica reivindicação de moralidade na política é capaz de suprir a deficiência de legitimidade que possui o Poder Judiciário para extrapolar os limites da matéria de sua competência, normatizando preceito que a própria Constituição exige que seja regulado por Lei Complementar.

Proclamando sermos “escravos da Constituição”, a Ministra Carmem Lúcia afirmou não caber ao Judiciário “substituir-se ao legislador na elaboração de normas complementares à Constituição Federal para melhorar o sistema eleitoral e a administração pública”²².

Destarte, os clamores de uma moralização política não apagam as regras de competências constitucionais, nem delegam ao Judiciário a tarefa de legislar em matéria reservada a Lei Complementar. Neste sentido, oportuna é a crítica de Martônio Mont’Alverne para quem o ativismo judiciário,



alguém dos debates acadêmicos, só atinge a população quando instigado pela imprensa de forma eloqüente e pernicioso:

Ainda que não de forma clara, a crítica à política e aos políticos deslegitima-os, fazendo com que as esperanças de realizações democráticas e de efetivação constitucionais recaiam quase sempre sobre juizes e tribunais" (BARRETO 2007, p.186).

A tese vencedora enalteceu que o papel ativista do Poder Judiciário, na sua função normativa constitucional, não é o de se atribuir novas competências, invadindo a esfera de outros poderes, mas sim de solidificar a democracia dando direções ao Legislativo e ao Executivo. Não pode, assim, o Poder Judiciário, utilizando-se de uma abstratividade inerente a sua função normativa constitucional e de meandros da reviravolta lingüística e hermenêutica do constitucionalismo moderno, intervir na competência do Poder Legislativo que o detém, sobretudo, por possuir legitimidade democrática para tanto.

A Atividade Jurisdicional, mesmo a constituinte, não é legislativa. Nas palavras de Lenio Luiz Streck:

De uma perspectiva interna ao direito, e que visa a reforçar a normatividade da constituição, o papel da jurisdição é o de levar adiante a tarefa de construir interpretativamente, com a participação da sociedade, o sentido normativo da constituição e do projeto de sociedade democrática a ela subjacente. Um tribunal não pode paradoxalmente subverter a constituição sob o argumento de a estar garantindo ou guardando.

Há, portanto, uma diferença de princípio entre legislação e jurisdição (Dworkin). O "dizer em concreto" significa a não-submissão dos destinatários – os cidadãos – a conceitos abstratizados. A Suprema Corte não legisla (muito embora as súmulas vinculantes, por exemplo, tenham adquirido explícito caráter normativo em terrae brasilis)." (STRECK, 2008)

Deste modo, o entendimento dominante do TSE e do STF foi no sentido de que, em que pese a grande contribuição que o ativismo judicial pode trazer na tarefa de efetivação dos direitos e princípios constitucionais, deve-se respeito aos contornos esboçados na Constituição. Assim, medidas que visem à moralização na política para serem legítimas precisam se ater ao pálio da legalidade.



Ameaça aos Princípios da Segurança Jurídica e da Isonomia na Livre Apreciação Pelo Juiz da Vida Progressa de Candidato

Também foram levantados como argumentos para o não acolhimento da tese de inelegibilidade implícita decorrente da avaliação da má conduta do candidato, a ameaça aos princípios da segurança jurídica e da igualdade, uma vez que a apreciação subjetiva da vida progressa de candidato de forma livre e extremamente solipsista pelo Magistrado sem que haja qualquer parâmetro legal, fatalmente conduziria a situações divergentes e conflitantes, pois o que um juiz poderia considerar como inidônea vida progressa para um candidato exercer uma função pública, não necessariamente seria entendido por diverso Magistrado que analisasse a conduta de outro candidato com histórico semelhante. Neste sentido a Ministra Carmem Lúcia atentou para o fato de que o critério defendido pela AMB na ADPF 144-DF poderia conduzir a decisões diversas em casos semelhantes.²³

Especial atenção quanto a este ponto foi dada pelo Ministro Lewandowski, pois este, atento às distorções que uma interpretação desvinculada do Juiz a qualquer parâmetro legal na avaliação da vida progressa do candidato poderiam causar, citou dados do próprio STF sobre a reforma de sentenças de instâncias inferiores em Recursos Extraordinários Criminais, nas quais se alcança o patamar de cerca de 28% dos casos em que há mudança de entendimento das decisões prolatadas nos órgãos ordinários. Destarte, este número é significativo para se levar a uma conclusão mais cuidadosa acerca da possibilidade de se indeferir candidatura sem que haja trânsito em julgado de uma condenação criminal ou por improbidade administrativa, uma vez que, exemplificando o Ministro, caso todos estes no percentual de 28% fossem de candidatos condenados em primeira instância e como tais, inelegíveis num primeiro momento, a decisão de reforma do STF poderia ocorrer só após as eleições e, desta forma, já teria sido tolhido o direito fundamental destes cidadãos de participar da coisa pública.²⁴ Assim, advertiu o Ministro Lewandowski que:

(...) alguns juízes poderiam considerar que candidatos que respondem a processo são inelegíveis. Outros, que apenas sentença em primeira instância pode levar à inelegibilidade, outros, ainda, que



seria necessário confirmação da condenação em segunda instância para que se impeça alguém de exercer mandato eletivo. Isso levaria a uma afronta ao princípio da isonomia, já que os candidatos seriam tratados de formas diversas, segundo critérios pessoais ou dos tribunais.²⁵

De fato, não bastasse a fundamentada preocupação acima exposta dos Ilustres Ministros com o excesso de subjetivismo na livre apreciação e qualificação da vida pregressa de candidato para fins de lhe impor inelegibilidade cominada que conduziriam a uma situação de instabilidade jurídica ante o comprometimento do princípio isonômico, uma outra observação é oportuna para somar a este receio: o fato de que, no campo da política, freqüentemente os candidatos se utilizam dos mais ardilosos expedientes para macular o perfil administrativo e, até mesmo, a honra pessoal dos seus adversários.

Os que militam na atividade político-partidária bem sabem como, na ânsia de conquistar o voto dos eleitores e assim se chegar ao poder, a retórica dos palanques acaba se compondo de acusações levianas e insultos pessoais a candidatos, que movidos pelas paixões são autores ou vítimas das mais diversas denúncias de crimes contra a honra e contra a administração pública. Muitas vezes, estas denúncias são meramente oportunistas e servem, de forma maliciosa e fraudulenta, ao comprometimento do nome do candidato perante seus eleitores. Assim, corre-se o perigo de que a festejada tese da "Teoria da Moralidade Eleitoral como Condição de Elegibilidade Implícita", quando conduzida por intuitos outros que não a efetiva garantia da lisura e da moralidade no processo eleitoral, sirva-se de forma oportunista para macular a "vida pregressa" do candidato e com isto impugnar sua candidatura. Desta forma, estariam se comprometendo toda a paz e a lisura do certame, na medida que, abusando-se da credibilidade do Judiciário e do princípio da inafastabilidade da Jurisdição, os maus atores se utilizariam destas aventuras judiciais para fundamentar os seus ataques políticos e, favorecendo-se da ingenuidade dos mais desavisados, os influenciariam nas suas escolhas de candidatos.

Destarte, ante este cenário real da política nacional, exigir-se-ia do Magistrado muito mais que a avaliação da vida pregressa de candidato como condição moral de elegibilidade. Seria necessário deste, também, uma perspicácia maior para, conhecendo todo o contexto político local,



Ação & Debate

apurar se as acusações contra o candidato que se imputa a maculada vida pregressa são idôneas. Isto tudo sem comprometer a necessária equidistância do Juiz no campo político para que se possa garantir a sua independência funcional.

Portanto, observa-se que permitir ao Julgador que na análise das condições para registro de candidatura se possa imputar uma condição de elegibilidade baseada em princípios morais e éticos, mas sem padrões legais definidos, em matéria política onde os ânimos e paixões partidárias são acirrados a ponto de cotidianamente se criarem “factóides políticos”, é atribuir ao Magistrado uma responsabilidade e comprometimento com a validade material da sentença de esforço superior, até mesmo, a tarefa do Juiz Hércules²⁶, uma vez que este Julgador terá que decidir com uma cognição sumária, pois é este o rito adotado nas Ações de Impugnação de Registro de Candidaturas (AIRC), se há de fato acusações plausíveis e presumidamente verossímeis capazes de restringir um direito fundamental do cidadão de submeter seu nome à apreciação dos eleitores na escolha de um cargo público eletivo.

Conclusão

No ano em que os 20 anos da promulgação da Constituição cidadã são festejados, observam-se as diversas reflexões que se fazem sobre o seu reconhecimento efetivo, não só como documento político, mas também jurídico e auto-aplicável. Da mesma forma, o próprio modelo de Estado Democrático de Direito consagrado na Carta de 1988, é reavaliado e posto em discussão ante a constatação do enfraquecimento dos Poderes representativos, em razão da composição de seus membros. A imprensa vulgariza os corruptos e ímprobos, ou ainda os incompetentes ou pouco criativos. Boa parcela do povo, em face do voto obrigatório, reage com a apatia do voto em branco ou nulo.

Assim, no ano de 2008, os Tribunais Superiores foram sede de debates envolvendo questões de desenvolvimento político e institucional do país. Neste diapasão, foi posta mais uma vez em discussão a possibilidade de Juiz eleitoral, considerando a inidônea vida pregressa de um cidadão, restringir-lhe a sua capacidade eleitoral passiva mediante a impugnação de



seu registro de candidatura, haja vista que, o Art. 14§ 9º da Constituição Federal reconhece a moralidade como condição implícita de elegibilidade.

Nos julgamentos pertinentes ao tema ponderaram os ministros do TSE e do STF, na sua absoluta maioria, que, muito embora a sociedade clame por mudanças nos quadros políticos do país ante a presença de algumas figuras com má conduta social e política nos cargos públicos que contribuem para a corrupção e para a malversação dos recursos públicos, fugir dos limites traçados pela legalidade seria comprometer toda a ordem constitucional e a configuração do Estado de Direito.

Assim, provisoriamente, a tese da moralidade como condição implícita de elegibilidade foi afastada, pois preponderou o entendimento que a regra contida no Art. 14 § 9º da Constituição Federal não é auto-aplicável, exigindo-se para sua efetivação a necessária concretização legislativa.

Ao contrário do que aparentemente possa parecer, o não acolhimento da tese em comento não representa uma derrota ou retrocesso na tentativa de moralização nos quadros políticos do país, pois muito embora tenha sido reiteradamente indeferida, sobretudo em razão da impossibilidade de transpor obstáculos relevantes, notadamente os limites da legalidade, a limpeza ética proposta por esta tese inspirou a sua defesa por diversos movimentos da sociedade que se manifestaram favoráveis à exclusão dos “fichas-sujas” do cenário político nacional. Com a discussão sempre em pauta, não só nos debates judiciais, mas também nos espaços de manifestações públicas como por meio da imprensa, das associações comunitárias, da igreja, do parlamento, dentre outros, cobra-se com veemência a necessária e urgente regulação legislativa pertinente. Também se instiga nos eleitores uma reflexão quando da escolha responsável dos seus representantes, o que será decisivo para a concretização dos direitos coletivos e a efetivação do interesse público.



Notas

- ¹ Expressão utilizada por Thales Tácito Pontes de Pádua em material didático da 3ª aula da Disciplina Teoria Geral do Direito Eleitoral e Direito penal eleitoral, ministrada no Curso de Especialização Telepresencial e Virtual em Direito Eleitoral – UNISUL- Rede LFG.
- ² Como exemplos, podem –se citar julgados do TRE do Rio de Janeiro nos acórdãos 26.958, Rel. Min. Ivan Nunes Ferreira, julgado em 03.09.2004; Acórdão 27.041, Rel. Ministro Marlan Marinho, julgado em 04.09.2004; e Acórdão n. 31.121, Rel. designado Rudi Lowenkron, julgado em 23.08.2006; todos disponíveis em < <http://www.tre-rj.gov.br>>, acesso em 28.08.2008. Da mesma forma julgou o TRE de Rondônia no acórdão n. 59, Rel. Cássio Rodolfo Sbarzi Guedes, julgado em 28.04.2005, disponível em < <http://www.tse.gov.br-Internet-index.html>>, acesso em 28.08.2008.
- ³ Súmula n. 13: “ não é auto-aplicável o§ 9, artigo 14 da Constituição, com a redação da Emenda Constitucional de Revisão n. 4-94”, disponível em < <http://www.tse.gov.br> >, acesso em 17.08.2008.
- ⁴ Como exemplo deste entendimento é a reforma na decisão do acórdão nº 159/ classe 04, proveniente do Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia, no qual o Relator , Ministro Luiz Carlos Madeira, em decisão monocrática, manifestou-se expressando não ser *incumbência da Justiça Eleitoral emitir juízos sobre a probidade dos candidatos a mandatos eletivos, mas unicamente aplicar a Lei de Inelegibilidade de que se edite com base nas diretivas do art. 14 § 9º da Constituição*. Disponível em < <http://www.tse.gov.br>>, acesso em 28.08.2008.
- ⁵ RO 1069 proveniente do TRE-RJ, Rel. Ministro Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira, julgado em 20.09.2006. Disponível em < <http://www.tse.gov.br>>, acesso em 18.09.2008.
- ⁶ Djalma Pinto com rigor preleciona que ao deferir-se registro de candidatura de pessoa indiciada, denunciada ou condenada nega-se a magnitude dos princípios da moralidade e da representação popular. (PINTO, 2008, p.45)
- ⁷ Resposta ao Processo Administrativo (PA 19919) e a Consulta 1495, ambas analisadas em 04. 06.2008. Disponível em < <http://www.tse.gov.br-noticias>> , acesso em 28.08.2008.
- ⁸ ADPF 144-DF, REL. Ministro Celso de Mello, julgado em 06.08.2008. Disponível em < <http://www.stf.gov.br>>, acesso em 26.08.2008
- ⁹ Hannah Arendt discute a confusão entre a secularidade com a mundanidade. Alerta que a secularização, como evento histórico e tangível, significa a separação entre religião e política, implica o retorno à atitude cristã de dar a César o que é de César e a Deus o que é de Deus e não uma perda de fé e intranscendência. (ARENDR. 2007, p.265)
- ¹⁰ **Art. 3.** – La souveraineté nationale appartient au peuple qui l’exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun



individu ne peut s'en attribuer l'exercice. Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret. Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques. (La Constitution du 4 octobre 1958. Disponível em <www.legifrance.gouv.fr>> acesso em 25 de setembro de 2008.

- ¹¹ Constituição Federal Brasileira de 1988, art. 14.
- ¹² RO 1069 proveniente do TRE-RJ, Rel. Ministro Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira, julgado em 20.09.2006. Disponível em <<http://www.tse.gov.br>>, acesso em 18.09.2008.
- ¹³ *Idem, ibidem*
- ¹⁴ TRE-RJ, Acórdão 31.121, Rel. Rudi Loewenkron, julgado em 03.09.2006, disponível em <<http://www.ter-rj.gov.br>>, acesso em 28.08.2008.
- ¹⁵ Cita-se a regra contida no art. 23 da Lei Complementar 64-90 : *O tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público e a lisura eleitoral.*
- ¹⁶ Nas palavras do Ministro Carlos Ayres Britto no julgamento da ADPF 144: "Nos princípios políticos, o exercício da soberania popular e da democracia representativa não existe para servir aos titulares do direito, mas à coletividade, em favor da polis".
- ¹⁷ Disponível em <<http://www.stf.gov.br-noticias>>, acesso em 26.08.2008
- ¹⁸ ADPF 144-DF, REL. Ministro Celso de Mello, julgado em 06.08.2008. Disponível em <<http://www.stf.gov.br>>, acesso em 26.08.2008
- ¹⁹ RO 1069 proveniente do TRE-RJ, Rel. Ministro Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira, julgado em 20.09.2006. Disponível em <<http://www.tse.gov.br>>, acesso em 18.09.2008.
- ²⁰ ADPF 144-DF, REL. Ministro Celso de Mello, julgado em 06.08.2008. Disponível em <<http://www.stf.gov.br>>, acesso em 26.08.2008
- ²¹ *Idem, ibidem*
- ²² Disponível em <<http://www.stf.gov.br-noticias>>, acesso em 26.08.2008
- ²³ Disponível em <<http://www.stf.gov.br-noticias>>, acesso em 26.08.2008
- ²⁴ *Idem, ibidem.*
- ²⁵ *Idem, ibidem*
- ²⁶ Metáfora ilustrativa que Ronald Dworkin descreve como um juiz filósofo dotado de sabedoria elevada, capaz de resolver os casos difíceis através de uma análise completa da legislação, dos precedentes e dos princípios aplicados ao caso (1999, p. 305).



Referências Bibliográficas

ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

CAGGIANO, Mônica Herman S. **O cidadão – eleitor, o voto e o papel que desempenha no quadro brasileiro** in *As Vertentes do Direito Constitucional Contemporâneo*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7ª Ed. Lisboa: Almedina, 2003.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. **Preleções de direito eleitoral**, v. 1, Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

DWORRIN, Ronald. **O império do direito**. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves; PEDRON, Flávio Quinaud. **O poder judiciário e(m) crise**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

FRANÇA. La Constitution du 4 octobre 1958. Disponível em <www.legifrance.gouv.fr> acesso em 25 de setembro de 2008.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1997.

LIMA, Martônio Mont'alverne Barreto, **Judiciário versus executivo/legislativo: o dilema de efetivação dos direitos fundamentais numa democracia**, Revista Pensar, vol. 11: Fortaleza, 2007.

MIRANDA, Sérgia. **O princípio da presunção de inocência no processo eleitoral**. Revista do Tribunal Regional Eleitoral –CE. Fortaleza. Jul a Dez/2007.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Da Perda e Suspensão dos Direitos Políticos**. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 38, 2006.

PINTO, Djalma. **Delinquentes e o direito de ser votado**. Revista do Tribunal Regional Eleitoral –CE. Fortaleza. Jul a Dez/2007.

_____. **Direito Eleitoral – improbidade administrativa e responsável fiscal – noções gerais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. **Elegibilidade no direito brasileiro**. São Paulo : Atlas, 2008.

ROCHA, José de Albuquerque. **Estudos sobre o poder judiciário**. São Paulo: Malheiros, 1995.

POMPEU, Gina V. Marcílio. A justiça eleitoral e a análise da vida pregressa e das ações de impugnação de mandato eletivo. In: **Nomos**, Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC. V. 28. Fortaleza: LCR, jan./jul., 2008, p. 147- 167.

_____. e PUCCI, Pedro. Processo judicial eleitoral e análise da vida pregressa. In: **Leis e Letras**, ano II, nº14, Fortaleza: Leis e Letras. 2008, p.40-41.

SARLET. Ingo Wolfgang Sarlet. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SOUSA, Patrícia Brito e. **Inelegibilidade decorrente de vida pregressa**, Revista Fórum Administração – Dir. Público – FA, Belo Horizonte, ano 8, n. 87. p. 44-55, maio 2008.

SOUZA, Eliseu Fernandes. **A presunção de inocência no processo eleitoral**. Revista Fórum Administração – Dir. Público – FA, Belo Horizonte, ano 6, n. 760. p. 8267-8271, dez.2006

STRECK, Luiz Lenio, **A nova perspectiva do STF sobre o controle difuso: mutação constitucional e limite de jurisdição constitucional**, disponível em <http://www.Jusnavigandi.com.br>. Acesso em 17 de jan. de 2008.



ESTADO, MERCADO E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Francisca Rejane B. Andrade

Professora Doutora da Universidade Estadual do Ceará
rejanemarkert@yahoo.com.br

Resumo

O presente artigo analisa a educação superior no Brasil a partir da discussão sobre a redução do papel do Estado nas políticas educacionais como consequência da introdução do ideário neoliberal no país, assim como das mudanças no mercado de trabalho através da globalização da economia e das transformações no processo de produção industrial. Em meio a essa realidade, mudanças significativas são introduzidas na educação superior brasileira. Os cursos seqüenciais, a graduação tecnológica, a formação docente e um novo sistema de avaliação são alguns dos elementos de análise deste nível de ensino, que tem por referência inicial a Constituição Brasileira e a Lei 9.394/96. A compreensão de que a defesa por uma educação superior de qualidade para todos é suplantada pela massificação do ensino superior e por uma proposta de estratificação do conhecimento, indica que essa educação passou a ser vendida num mercado em que o Estado não tem conseguido regular.

Palavras-Chave: Estado; Mercado; Regulação; Educação Superior; Brasil.



O Direito à Educação Superior na Sociedade Brasileira

A situação atual da educação superior no Brasil pode ser analisada a partir de diversos aspectos. Neste artigo propomos trilhar os caminhos deste nível de ensino tendo por referência inicial a Constituição Brasileira de 1988, que em seu Art. 207 destaca que: "As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão."

É inegável a importância deste artigo para a formatação da educação superior ao destacar à época, que ensino, pesquisa e extensão devem ser desenvolvidos de forma indissociável nas universidades brasileiras. No entanto, a preocupação com tal aspecto em outros espaços acadêmicos, como Centros Universitários e Faculdades, não foi considerada, o que contribuiu para que estas instituições fossem caracterizadas posteriormente como voltadas prioritariamente para ensino de graduação, não havendo, portanto, obrigatoriedade de desenvolvimento do tripé ensino, pesquisa e extensão.

A análise das conseqüências advindas da classificação das Instituições de Educação Superior no país segundo a oferta de ensino, pesquisa e/ou extensão são esclarecedoras em termos de avaliação da qualidade do ensino superior, pois isto implica discutir os investimentos voltados para a formação docente, iniciação à pesquisa, extensão acadêmica etc., os quais são relevantes para a formação integral de sujeitos competentes para atuar no espaço laboral e na sociedade. No entanto, destaque-se o contexto em que essa educação foi pensada, trazendo em si a preocupação de atendimento de uma ampla e diversificada demanda para o ensino superior. Numa sociedade socioeconomicamente desigual não haveria como comportar a realização de um padrão único de qualidade (Gomes, 2002) para todos.

Interessante se faz relacionar a análise acima com os dados do Censo da Educação Superior (2006), que apresentou a existência de 2.213 Instituições de Educação Superior no Brasil, das quais 177 são caracterizadas como universidades, 185 como Centros Universitários e 2.036 como Faculdades. Isto quer dizer que a Instituição Acadêmica que oferece ensino, pesquisa e extensão é a que apresenta menor índice de estabelecimentos, fato preo-

Francisca Rejane B. Andrade



cupante para um país que pretende uma auto-sustentabilidade econômica, pois a dependência científica é um forte entrave para a independência socioeconômica em tempos de globalização.

Em termos de dever do Estado com a educação, podemos observar ainda que o Art. 208 da Constituição é elucidativo para nossas análises ao destacar que (...) este será efetivado mediante a garantia de: (...) V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um.

O exposto indica que o Estado passa ao cidadão à responsabilidade de acesso à educação superior e à pesquisa, à capacidade que o mesmo possa ter para ingressar neste nível de ensino.

As desigualdades historicamente presentes na sociedade brasileira caminham na contramão do que determina a referida Lei. Seria ilusório acreditar que todos os cidadãos brasileiros têm condições iguais de acesso ao ensino superior, caso venham depender apenas de sua capacidade individual. Na nossa compreensão, seria responsabilidade e dever do Estado à oferta pública e gratuita de educação superior, o que implicaria também a oferta de educação básica de qualidade, favorecendo a todos o desenvolvimento de competências e habilidades fundamentais ao prosseguimento de estudos superiores.

Infelizmente, ao contrário, percebe-se a oferta de uma educação básica ineficaz, com a apresentação de elevados índices de evasão, repetência, reprovação etc. que pouco contribuem para que crianças e jovens assimilem os processos básicos de linguagens e códigos. Sem dúvida, o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB é uma fonte de informação e reflexão desta realidade educacional no Brasil.

As questões que surgem neste debate são diversas, das quais destaque-se: como um cidadão brasileiro que estudou doze anos numa escola pública pouco eficaz pode se responsabilizar por seu ingresso na educação superior? Como esse cidadão terá condições de ingressar numa instituição de ensino superior pública, considerando que das 2.398 Instituições de Educação Superior, 2.141 são privadas (Censo, 2006)? E finalmente, como esse cidadão terá condições de ingressar numa Instituição de Ensino Superior que lhe dê condições de acesso a uma educação que trabalha com a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, favorecendo a sua



formação integral, visto que existem somente 177 universidades em todo o Brasil (Censo, 2006)?

Nessa perspectiva, a exclusão passa a ser, portanto, uma realidade para aqueles que pretendem iniciar uma carreira acadêmica numa instituição de ensino superior pública em nosso país. Resta, então, a possibilidade de ingresso na iniciativa privada, o que para muitos daqueles que estudaram numa escola pública se torna inviável devido à sua condição socioeconômica.

Destaque-se que a Constituição brasileira trata também do acesso livre ao ensino por parte da iniciativa privada (Art. 209), contanto que sejam atendidas as condições de: "I – cumprimento das normas gerais da educação nacional; II – autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público". Revele-se aqui o embate político existente entre os diversos segmentos da sociedade e a influência e poder do setor privado nas decisões de cunho legal em nosso país. Além da histórica participação do setor privado no sistema de educação superior brasileiro, "com percentuais de matrícula superiores a 40% a partir de 1930 e de 60% desde 1973" (Levy, 1986; Durham e Sampaio, 1995 apud Gomes, 2002:289).

É em meio a esse contexto de idéias, ações e contradições que as diversas camadas sociais iniciam as discussões que culminarão na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei no. 9394/96), que se referencia no Capítulo III da Constituição.

Iremos, a seguir, adentrar em análises que nos levem a perceber a relação entre as mudanças no mundo do trabalho, a legislação aplicada ao ensino superior, em especial a LDB, e atual contexto deste nível de ensino.

Mercado de Trabalho e Educação Superior no Brasil: a Oferta Segundo o Pedido do Cliente

As primeiras mudanças no mercado de trabalho brasileiro, advindas da globalização e das transformações no processo de produção capitalista, passam a ser efetivadas no final dos anos de 1980. Uni-se a esse processo a introdução do ideário neoliberal, que causa de forma contundente a redução da máquina estatal entre suas propostas.

Francisca Rejane B. Andrade



Esses dois processos efetivam-se claramente, de um lado, através da privatização de empresas estatais brasileiras e de programas de demissão voluntária para funcionários públicos, e de outro, com a introdução da flexibilização da produção em muitas empresas e da demissão de um grande contingente de trabalhadores. As mudanças na legislação trabalhista e o enfraquecimento dos movimentos sociais e sindicais também foram perceptíveis ao longo da década de 1990.

A compreensão da reorganização socioeconômica e política resultante desse processo é *sine qua non* para entendermos a realidade da política educacional brasileira e, especificamente, a política de educação superior atual.

Entre a promulgação da Constituição e a decretação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional passaram-se 08 anos. E foi em meio às mudanças anteriormente destacadas que foram realizados os debates e embates referentes à educação nacional.

A LDB é uma súpula desse momento histórico brasileiro, o que a torna ao mesmo tempo elemento favorecedor de inclusão e de exclusão educacional de milhões de cidadãos brasileiros.

Ocorreram mudanças significativas na educação superior pós-LDB. Dentre elas pode-se destacar a inclusão e oferta de cursos seqüenciais e de graduação tecnológica. Essas duas novas modalidades de educação superior, atreladas à discussão sobre a formação docente, fornecem indicadores para a realização de uma discussão profícua sobre a educação superior.

Os cursos seqüenciais estão contemplados no Art. 44 da LDB, o qual destaca que:

Art. 44º. A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas:

- I – cursos seqüenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino;
- II – de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo;



III – de pós -graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino;

IV – de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino.

Percebe-se, portanto, um leque de possibilidades de ingresso na educação superior, seja na graduação ou pós-graduação, os quais teoricamente estão disponíveis a todos aqueles que concluíram o ensino médio e a graduação, consecutivamente. Especificamente sobre os cursos seqüenciais pode-se afirmar que foram pensados com vistas a atender demandas imediatas do mercado de trabalho que ora se reorganizava. Com a flexibilização da produção e a introdução de novos métodos de gestão, os recursos humanos tornaram-se elemento-chave para o sucesso empresarial. Nessa linha, o conhecimento integral do processo de trabalho passa a ser exigido aos trabalhadores, demandando a realização de cursos específicos de nível superior por campo de saber com a emissão de certificação, que fossem realizados de forma mais rápida que os cursos de graduação, fato que contribuiu para a idealização dos cursos seqüenciais.

Por conseguinte, com o avanço da oferta de cursos de graduação tecnológica, a demanda por cursos seqüenciais tem sido reduzida gradativamente. Isto porque os cursos superiores de tecnologia têm duração menor que os bacharelados e licenciaturas, variando em média, de dois a três anos e meio e emitem diploma, diferentemente dos cursos seqüencias, que emitem certificado. Ressalte-se que os cursos tecnológicos ofertam uma formação profissional voltada para uma área específica, aliando teoria e prática aplicadas.

Ainda sobre os cursos seqüenciais, Cunha destaca que:

(...) são as instituições privadas de mais baixo nível – que não conseguem completar as vagas dos cursos de graduação, mesmo com o processo seletivo mais aligeirado permitido pela legislação – as que demonstram interesse por esse tipo de curso. Os candidatos que não conseguem ingressar nos cursos de graduação são chamados aos seqüenciais, como o objetivo de acumular créditos que podem ser contabilizados, posteriormente, pelos cursos de graduação (2004, p. 805).

Francisca Rejane B. Andrade



A omissão do Estado na regulação da educação superior pode ser constatada em fatos como o destacado por Cunha. Percebe-se que a educação passou a ser vendida num mercado em que o Estado não tem conseguido controlar, seja por omissão ou por opção.

Adentrando no campo da graduação tecnológica, interessa destacar aqui o que diz respeito à origem legal dos cursos tecnológicos, que são contemplados na LDB como um dos níveis da modalidade de educação profissional, o que se compreende como uma nova dualidade na educação brasileira, que historicamente é vivida no ensino médio (educação geral x educação técnica) e hoje enraíza na educação superior (bacharelado x tecnológico).

O que se pode supor, num primeiro momento, é que a criação destes cursos superiores de tecnologia veio atender a demandas reprimidas dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET's), pois estes passaram a ter, dentre outras atividades, o oferecimento de educação tecnológica de nível superior. Muitos destes CEFET's passam a ter atualmente a denominação de Instituto Federal de Educação Tecnológica IFET, o que tem reforçado nossas hipóteses.

Temos ciência da importância histórica dos CEFET's no campo da educação profissional brasileira (desde que eram denominados Escolas Técnicas Federais), bem como, e de uma certa forma por este motivo, da força política dos que fazem estas instituições no país. Nesse sentido, podemos indicar que a legislação aplicada à educação profissional e tecnológica pós-LDB sofreu os efeitos também dos embates políticos travados, entre outros atores sociais, pelos representantes dos CEFET's.

O que supomos ainda é que não se pensava, à época da elaboração da LDB-96, que os cursos superiores de tecnologia passassem a ser ministrados por Universidades, Centros Universitários, Centros de Educação Tecnológica, Faculdades Integradas e Isoladas e Institutos Superiores, conforme destacado no Parecer CNE/CES N° 436/2001. Esse fato, sob uma determinada perspectiva, reduz a atuação dos CEFET's, pois pesquisas realizadas pelo Ministério da Educação revelam que em torno de 80% dos cursos superiores de tecnologia são ofertados por instituições privadas e apenas algo em torno 20% pelos CEFET's.

Este é certamente um tema de grande relevância no campo da política educacional brasileira, tendo em vista a abrangência e impacto de tais



curso para a educação superior dos trabalhadores brasileiros, pois a resolução CNE/CP nº 03/2002, em seu artigo 2º, define que:

Os cursos de educação profissional de nível tecnológico serão designados como cursos superiores de tecnologia e deverão:

I – incentivar o desenvolvimento da capacidade empreendedora e da compreensão do processo tecnológico, em suas causas e efeitos;

II – incentivar a produção e a inovação científico-tecnológica, e suas respectivas aplicações no mundo do trabalho;

III – desenvolver competências profissionais tecnológicas, gerais e específicas, para a gestão de processos e a produção de bens e serviços;

IV – propiciar a compreensão e a avaliação dos impactos sociais, econômicos e ambientais resultantes da produção, gestão e incorporação de novas tecnologias.

V – promover a capacidade de continuar aprendendo e de acompanhar as mudanças nas condições de trabalho, bem como propiciar o prosseguimento de estudos em cursos de pós-graduação;

VI – adotar a flexibilidade, a interdisciplinaridade, a contextualização e a atualização permanente dos cursos e seus currículos.

O exposto traz algumas indagações: como os cursos superiores de tecnologia, com uma carga horária variando entre 1600 horas e 2400 horas, não contando nenhuma carga horária para estágio obrigatório, “conseguem” atender a todas estas determinações? Qual a formação necessária aos docentes para que possam realizar tamanha “façanha”? Certamente urge a necessidade de realizarmos estudos *in loco* para respondermos a pertinentes questões, principalmente quando se pretende ofertar cursos superiores de tecnologia que partem do entendimento de que a competência profissional é:

...a capacidade pessoal de mobilizar, articular e colocar em ação conhecimentos, habilidades, atitudes e valores necessários para o desempenho eficiente e eficaz de atividades requeridas pela natureza do trabalho e pelo desenvolvimento tecnológico (CNE/CP nº 03/2002, p. 3).

Para que de fato tal competência profissional seja desenvolvida, torna-se fundamental o investimento na formação dos profissionais da educação tecnológica, como bem destacado no documento “Proposta de Políticas Públicas para a Educação Profissional e Tecnológica” (2003, p. 55):

Francisca Rejane B. Andrade



A formação dos profissionais da educação profissional e tecnológica constitui-se num direito que possibilita o desenvolvimento e aprimoramento desses trabalhadores, contribuindo para a qualidade social das atividades educativas. A sua relevância consiste numa condição essencial para o processo de expansão qualitativa e quantitativa da educação profissional e tecnológica e num elemento fundamental para uma política educacional comprometida com a justiça social.

A questão da formação de professores no Brasil permanece ainda hoje como tema grave e fundamental, pois não se tem percebido o avanço de medidas concretas que tenham por meta a qualidade social das atividades educativas. Nesta perspectiva, infelizmente, os professores da educação superior não compõem uma exceção.

Concordamos com Cunha quando destaca:

O fato é que o desenvolvimento do ensino superior tem sido feito à base da improvisação docente, no âmbito do patrimonialismo prevalecendo nas instituições públicas e privadas. Nas IES públicas, nas últimas duas ou três décadas, tem sido feito um esforço para mudar o quadro patrimonialista na direção do racional-legal, de modo que a seleção de docentes passou a ser feita mediante concursos públicos, nos quais a exigência de graus de mestre e doutor se generaliza. Todavia, mesmo nestas instituições, a preparação específica para o magistério superior é algo desconhecido (2004:797).

A formação para o magistério superior torna-se um elemento-chave para a compreensão da realidade neste nível de ensino, principalmente quando identificamos que o crescimento de matrículas não foi acompanhado pelo investimento em formação docente que viesse suprir a demanda na graduação.

O Censo da Educação Superior de 1991 revela que havia 1.565.056 matrículas em cursos de graduação naquele ano. Por conseguinte, o Censo de 2005 indicou a existência de 4.453.156 matrículas em cursos de graduação (MEC/INEP/Deaes/Censo da Educação Superior). Isto denota que num período de 14 anos ocorreu um crescimento de 2.888.100 matrículas, o que demanda a contratação de milhares de docentes para a educação superior em todo o país.

Quando se direciona o olhar para a relação entre a formação dos docentes e as áreas de conhecimento na educação superior, pode-se observar



não apenas a necessidade de qualificação profissional dos docentes que já se encontram neste nível de ensino, mas também a urgência de criação e financiamento de cursos de mestrado e doutorado em algumas dessas grandes áreas, como por exemplo, a área de ciências sociais, negócios e direito, que no Censo da Educação Superior (2006) apresentou 11.251 professores com graduação e 28.914 com especialização, enquanto existiam apenas 12.085 professores com doutorado. Como segundo exemplo pode-se destacar a área de saúde e bem estar que apresentava à época do Censo um total de 4.309 professores com graduação e 17.469 professores na educação superior com apenas especialização.

Para os que consideram a pesquisa como fundamental para a qualidade do ensino na educação superior, os resultados do Censo 2006 sobre a titulação dos docentes por área do conhecimento revelam o baixo nível e a improvisação presentes no mercado educacional. Alie-se a tudo isso a atual discussão sobre a falta de profissionais-chave no mercado brasileiro por falta de planejamento estratégico estatal. Em artigo publicado no jornal O POVO (29/09/2008) são apresentados dados da Associação Nacional das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) que indicam que

No Brasil, apenas 5,6% de todos os formandos no ano de 2006 haviam escolhido se graduar em algum curso das áreas de Engenharia – que, no País, ainda inclui Arquitetura e Urbanismo. Na Coréia do Sul, são 26% de todos os formandos. No Japão, 19,7%. Mesmo o México, país em desenvolvimento com indicadores semelhantes aos brasileiros, hoje tem 14,3% de seus formandos nessa área.

Em termos de pós-graduação – mestrado e doutorado – a situação é posta como ainda mais complicada, pois segundo os dados da Andifes “apenas um em cada 30 mil estudantes da educação básica chega a fazer um doutorado na área” (Idem). Para que haja crescimento é necessário planejamento, incluindo projetos estruturais no campo educacional.

Finalmente, acredita-se que regular este mercado da educação superior não é tarefa fácil, considerando o número de instituições, cursos, matrículas, docentes, dentre outros, na educação superior brasileira. No entanto, destaque-se que o Estado tem desenvolvido um processo de supervisão que merece algumas considerações neste artigo.

Francisca Rejane B. Andrade



Avaliação e Qualidade do Ensino na Educação Superior

A dinâmica socioeconômica mundial tem contribuído para que a política educacional dos países seja objeto de avaliação de institutos nacionais e organismos internacionais de forma mais incisiva desde o início dos anos de 1990. Os resultados apresentados por estas avaliações têm contribuído inclusive para a definição de participação dos países em blocos econômicos como, por exemplo, na Comunidade Européia.

A transnacionalização da economia e a criação de blocos políticos-econômicos contribuem para o debate sobre a qualidade da educação superior, isto porque a formação de recursos humanos torna-se elemento-chave da nova dinâmica capitalista.

Nessa perspectiva Schugurensky destaca que:

(...) enquanto sob o Estado do Bem-Estar e do *fordismo*, quando do apogeu das teorias do capital humano, a educação superior (universidade) era vista como investimento público de crucial importância para o desenvolvimento e criação de empregos, no Estado neoliberal e na globalização, a educação superior (a universidade) passa a ser vista como parte do *problema econômico* de cada país, entendido este como falta de competitividade internacional (2002 *apud* Sguisardi, 2004: 48).

A escolha de centros de excelência universitária passa, assim, a ser realidade em países desenvolvidos como, por exemplo, a Alemanha. Em um país considerado desenvolvido, onde a excelência deveria ser comum em todas as universidades, inicia-se um processo de seleção para identificação de centros de excelência que passarão a contar com recursos diferenciados para pesquisa e inovação.

Ao passo que esse processo revela a tendência para a estratificação do conhecimento, denota, por conseguinte, o pouco interesse das nações desenvolvidas e dos organismos internacionais em defender propostas que buscam uma educação de qualidade para todos, entendendo-se assim a relação deste processo atrelada à redução orçamentária estatal com a educação.

As considerações de Schugurensky sobre este aspecto são reveladoras:



A participação no sistema [subsistema de educação superior], outrora considerado um direito social inalienável, é agora interpretado como um privilégio individual, e os objetivos da autonomia institucional, crítica social e desenvolvimento cultural são vistos como redutos obsoletos de interesses particulares. Ao mesmo tempo, o Estado benevolente que financiava cada universidade em função de suas matrículas converteu-se em um Estado avaliador e regulador que condiciona recursos à obtenção de resultados (2000, p. 116 *apud* SGUISSARDI, 2004: 49/50).

A realidade dos países periféricos é mais problemática, como no caso do Brasil, onde as universidades públicas conviveram por décadas com o descaso do Estado para com o ensino, a pesquisa e a extensão. Os recursos advindos das agências de fomento atendem a poucos grupos de pesquisa, que normalmente estão localizados nas regiões mais desenvolvidas do país.

É neste contexto que a avaliação surge como elemento competitivo que dará credibilidade às instituições de educação superior no Brasil, o que dependerá da qualidade universitária identificada pela avaliação institucional e dos cursos realizadas por órgãos competentes. Segundo Peixoto

Para alguns estudiosos da questão, contudo, o predomínio nessa avaliação de critérios voltados para o controle da qualidade, concentrados no desempenho e na eficácia do sistema, acarreta sérios reflexos à estrutura da universidade, seus currículos e, conseqüentemente, à formação oferecida aos alunos (2004:175).

A avaliação torna-se, portanto, um dos eixos norteadores da política de educação superior brasileira, tendo o Ministério da Educação à responsabilidade de desencadear ações que foram paulatinamente alterando “objetivos, valores e processos educativos no campo da educação” (CATANI et al, 2002, p. 113).

Caminhando neta linha de raciocínio, identifica-se que a proposta de avaliação implementada no primeiro Governo Lula tem sido criticada por diversos segmentos, críticas estas fundamentadas na concepção de que a avaliação da educação superior brasileira atende a determinações internacionais de garantia de desempenho por resultados, o que segundo Gomes:

(...) tem levado a uma análise comparativa das instituições. A política para o ensino superior no Brasil acompanha o consenso internacio-



nal. As comparações entre instituições, e entre cursos de diferentes instituições, referenciadas em noções como qualidade, desempenho e maior aceitação dos seus produtos, vêm se tornando matéria de debate em amplos setores da população (2002:296).

Finalmente, pode-se considerar que o aumento da demanda por educação superior em todo o mundo e, especificamente, no Brasil abalou as estruturas desse nível de ensino, principalmente em termos de atendimento e manutenção da qualidade ofertada. Por conseguinte, as propostas de avaliação do sistema, ao invés de se voltarem para a identificação do atendimento das necessidades e demandas sociais, traduzido numa educação de excelência para todos, tem se destinado a classificar as instituições e cursos com vistas a estratificar a educação superior em nosso país e atender a elementos que são fundamentalmente de cunho mercadológico.

Referências Bibliográficas

BRASIL. **Lei de diretrizes e bases da educação nacional**. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. **Censo da educação superior**. INEP/Deaes. Brasil. Ministério da Educação. Censo da Educação Superior. INEP/Deaes. 1991.

BRASIL. Ministério da Educação. **Censo da educação superior**. INEP/Deaes. Brasil. Ministério da Educação. Censo da Educação Superior. INEP/Deaes. 2006.

BRASIL. Parecer CNE/CES n. 436/2001. Aprovado em 02/04/2001.

BRASIL. Ministério da Educação-Secretaria de Educação Média e Tecnológica. Proposta de políticas públicas para a educação profissional e tecnológica. Brasília, dezembro / 2003.

BRASIL. **Resolução CNE/CP nº 3** de 18/12/2002, publicada no DOU em 23/12/2002.

CATANI, A. et all. A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão. In: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D.I. (Orgs.). **Avaliação democrática para uma universidade cidadã**. Florianópolis: Insular, 2002.

Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 05 de outubro de 1988.



CUNHA, L.A. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior: Estado e mercado. In: **Educação & sociedade**, n. 88, Volume 25, Número Especial, Cedes, Campinas, 2004.

GOMES, A. M. Política de avaliação da educação superior: controle e massificação. In: **Educação & sociedade**, n. 80, Volume 23, Número Especial, Cedes, Campinas, 2002.

O POVO. **Falta de engenheiros pode ameaçar crescimento do País**. Fortaleza-CE, 29 de setembro de 2008.

PEIXOTO, M. C. L. O debate sobre avaliação da educação superior: regulação ou democratização. In: MANCEBO, D.; FÁVERO, M. L. A. (Orgs.). **Universidade – Políticas, avaliação e trabalho docente**. São Paulo, Cortez, 2004.

SGUISSARDI, V. A universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva. In: MANCEBO, D.; FÁVERO, M. L. A. (Orgs.). **Universidade – políticas, avaliação e trabalho docente**. São Paulo, Cortez, 2004.

**DIREITOS HUMANOS MULTICULTURAIS**

Leyza Ferreira Domingues

Mestranda em Direito das Relações Internacionais pelo Centro Universitário de Brasília. Advogada, assessora em políticas públicas.

E-mail: leyza.domingues@gmail.com

Resumo

O processo de internacionalização dos direitos humanos visa garantir um mínimo de proteção a qualquer indivíduo, no sentido em que tais direitos decorrem da própria condição humana, por intermédio de garantias estabelecidas em uma Carta Universal. Contudo, a diversidade cultural desempenha um papel complicador nesse processo. A globalização promove profundas interações entre as diferentes sociedades e, por conseguinte, estabelece um constante e intenso intercâmbio cultural. Nestas interações, verifica-se que há uma tensão entre a universalidade dos direitos humanos e os particularismos culturais. Busca-se, nesse trabalho, ir além dessa questão, de modo a acrescentar ao debate problematizações sobre o caráter universal dos direitos humanos a realidade multicultural das sociedades. Perceber-se-á que a concretização da noção de direitos humanos multiculturais, por intermédio da hermenêutica diatópica de Boaventura de Souza Santos, apresenta-se como uma possível alternativa a esse desafio da contemporaneidade.

Palavras-Chaves: Direitos Humanos; Multiculturalismo; Universalismo; Relativismo; Hermenêutica Diatópica.



Introdução

A partir da Segunda Guerra Mundial, percebeu-se que uma prática específica de uma sociedade pode colocar em risco toda a humanidade. Dessa constatação, surge o Direito Internacional dos Direitos Humanos como uma resposta às atrocidades cometidas durante o nazismo e com o intuito de proporcionar algumas salvaguardas à ordem internacional através de um efetivo mecanismo de proteção ao indivíduo. Trata-se dos Direitos Humanos. Importa mencionar que esses direitos são considerados inerentes ao homem e, por tal fato, reconhece-se uma dignidade inata a todos os seres.

Com o fenômeno da globalização houve um incremento nas relações entre as diferentes nações e, conseqüentemente, as culturas começaram a interagir mais profunda e radicalmente umas com as outras. Percebe-se, desde então, uma crescente discussão em torno da universalidade dos direitos humanos e sobre idéias concernentes a relativismo cultural. Se nenhuma cultura pode julgar-se superior à outra ou até mesmo almejar dar fim a determinadas práticas, como conciliar a diversidade cultural com a pretensão universal dos direitos humanos?

Em um ambiente onde as relações sociais, políticas, econômicas e culturais se intensificam, é preciso entender como vem ocorrendo a interação entre os direitos humanos e a diversidade cultural. Boaventura de Souza Santos, por intermédio de sua hermenêutica diatópica, propõe um diálogo intercultural para equilibrar a tensão existente entre os direitos humanos, considerados em seu âmbito de atuação global, e os particularismos culturais, apresentando; nesse sentido, a compreensão de direitos humanos multiculturais. Perceber-se-á que, a partir desta proposta, é possível criar um diálogo entre as culturas, de modo a evitar a preponderância de uma sobre as outras, respeitando a diversidade cultural existente em cada sociedade.

Para o desenvolvimento do presente trabalho, será necessário, a princípio, discorrer acerca do processo de internacionalização dos direitos humanos, para uma melhor compreensão de seu caráter de universalidade. Após, elucidar-se-á o conflito entre a universalização dos direitos humanos e o relativismo cultural. Por fim, serão abordadas as noções de direitos hu-



manos multiculturais e da hermenêutica diatópica de Boaventura de Sousa Santos, como uma proposta, acreditamos, viável para pensar de outro modo o problema colocado.

A Internacionalização dos Direitos Humanos e o Multiculturalismo

O processo de internacionalização dos direitos humanos é recente, surgindo após a Segunda Guerra Mundial, como resposta aos horrores do nazismo. No pós-guerra, percebeu-se a necessidade de reconstrução do valor dos direitos humanos como orientação e referencial na ordem internacional. Observa-se, nesse aspecto, que consolidar um entendimento internacional acerca de um efetivo sistema de proteção dos direitos humanos visa buscar um equilíbrio mundial, diante dos riscos que a humanidade corre por práticas específicas de determinadas sociedades.

Importa mencionar que nesse processo, a Liga das Nações, a Organização Internacional do Trabalho e o Direito Humanitário tiveram grande relevância. Cada um destes institutos teve seu papel: o Direito Humanitário colocou limites à atuação dos Estados em tempos de guerra; a Liga das Nações impôs obrigações e sanções militares e econômicas aos transgressores do ordenamento estabelecido e a Organização Internacional do Trabalho buscou assegurar um padrão mais justo nas condições e relações de trabalho. A partir de então, ampliou-se o alcance das obrigações internacionais, que passou a salvaguardar os direitos do homem, não se limitando mais a proteger interesses exclusivos de Estados.²

Assim, o Direito Internacional dos Direitos Humanos instituiu obrigações dos Estados para com todas as pessoas, estrangeiros e nacionais. Determinou-se que todo indivíduo deve ter direitos, os quais todos os Estados devem respeitar e proteger, em virtude de tais direitos decorrerem da própria condição humana.³

Esse ramo do direito consiste em um sistema de normas internacionais, procedimentos e instituições desenvolvidas com vistas a promover o respeito dos direitos humanos em âmbito mundial, conforme mostra Richard Bilder.⁴ E completa:



O movimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos é baseado na concepção de que toda nação tem a obrigação de respeitar os direitos humanos de seus cidadãos e de que todas as nações e a comunidade internacional têm o direito e a responsabilidade de protestar, se um Estado não cumprir suas obrigações. [...] Embora a idéia de que os seres humanos têm direitos e liberdades fundamentais tenha há muito tempo surgido no pensamento humano, a concepção de que os direitos humanos são objeto próprio de uma regulação internacional, por sua vez, é bastante recente. [...] Muitos dos direitos que hoje constam do 'Direito Internacional dos Direitos Humanos' surgiram apenas em 1945, quando, com as implicações do holocausto e de outras violações de direitos humanos cometidas pelo nazismo, as nações do mundo decidiram que a promoção de direitos humanos e liberdades fundamentais deve ser um dos principais propósitos da Organização das Nações Unidas.⁵

Compreende-se que apesar da noção de direitos humanos já ter sido desenvolvida ao longo da história em diferentes culturas, somente após a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 é que se consolidou o entendimento acerca da universalidade desses direitos.⁶

Dessa forma, a Declaração de 1948 é responsável pela concepção contemporânea dos direitos humanos, a qual é caracterizada pela universalidade e indivisibilidade desses direitos. Em seu elenco estão incluídos tanto direitos civis e políticos quanto direitos econômicos, sociais e culturais.

A universalidade dos direitos humanos diz respeito à extensão universal que estes direitos possuem, em virtude de decorrerem da própria condição humana. Assim, o único requisito para que alguém seja sujeito de direitos humanos é sua condição de pessoa humana. No tocante à indivisibilidade, esta diz respeito à interdependência dos direitos humanos, de modo que a "a realização dos direitos civis e políticos sem o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais torna-se impossível".⁷

Considera-se, em geral, o avanço realizado nas últimas décadas em relação à proteção do indivíduo, ressaltando-se a consolidação do processo de internacionalização dos direitos humanos, dotado de mecanismos internacionais, como a criação do Tribunal Penal Internacional⁸. Não obstante, muito se questiona acerca de sua efetividade, propondo-se evoluções nesse processo, de modo a viabilizar a globalidade desses direitos também no plano operacional.

Leyza Ferreira Domingues



É importante enfatizar, todavia, que para os direitos humanos serem realmente efetivos de modo global, é preciso que tais direitos não só respeitem o indivíduo como tal, mas também sua cultura, seus costumes, seu lócus e sua identidade.⁹ Percebe-se que a diversidade cultural das sociedades interfere e, muitas vezes, dificulta a aplicação efetiva dos direitos humanos, na medida em que não se reconhece na prática a pluralidade, autonomia e independência das diversas culturas.

Em se tratando disso, é notório que cada sociedade possui um modo específico de se manifestar e, mesmo dentro de uma única sociedade, é possível verificar diversos tipos de culturas diferentes e até mesmo relativamente autônomas. Sob esse aspecto, o multiculturalismo apresenta-se como um desafio para o pensamento político contemporâneo, na medida em que qualquer proposta de nova ordem internacional viável passa necessariamente por reconhecer as diferenças na discussão acerca da universalidade dos direitos humanos.¹⁰

A Universalidade dos Direitos Humanos e o Relativismo Cultural

Não é raro encontrar o argumento de que um dos maiores avanços da Declaração Universal dos Direitos Humanos foi o de reconhecer que as violações desses direitos não deveriam ser admitidas como questões de jurisdição doméstica dos países, mas como objeto de preocupação de toda a comunidade internacional.

Esse argumento diz respeito à universalidade da Declaração de Direitos Humanos, o que faz com que ela seja, em tese, aplicável a qualquer pessoa, cidadão de qualquer Estado do globo, independentemente do regime político e da forma de governo adotado. Reconhece-se, portanto, que mais do que apenas parte integrante de uma nação, o indivíduo em particular é sujeito de Direito Internacional, estando por este motivo, amparado pelo sistema internacional de proteção dos direitos humanos.¹¹

Contudo, essa concepção universal dos direitos humanos sofre grande resistência dos adeptos do movimento do relativismo cultural. Estes, denunciam incansavelmente as estratégias de imposição de uma ética uni-



versal, a partir de valores ocidentais subjacentes a tal corpo jurídico, estabelecidos para serem seguidos por todos os Estados.

O debate entre universalistas e relativistas recoloca de forma incontornável a discussão acerca do alcance das normas de direitos humanos. Enfim, estas podem ter um sentido universal ou são culturalmente relativas? Para que se compreenda melhor esse dilema, apresentaremos rapidamente alguns aspectos doutrinários envolvidos na questão.

A doutrina universalista dos direitos humanos possui raízes no direito natural. Nesta doutrina, leis naturais estabeleceriam direitos inerentes a todos os indivíduos, que deveriam servir de parâmetro para a elaboração das normas internacionais e nacionais. Para os universalistas, existe um conjunto de direitos mínimos herdado por todos os povos, que deveriam funcionar como referência na confecção de leis sobre direitos humanos.¹²

Por outro lado, para a concepção relativista, o sistema político, econômico, cultural, social e moral de uma sociedade determinam a sua noção particular de direitos. Cada cultura possui uma definição própria de direitos fundamentais; cada sociedade dá prioridade para alguns direitos em detrimento de outros. Desse modo, os relativistas afirmam que é necessário respeitar as diferenças, na medida em que a pretensão de universalidade dos direitos humanos simboliza a arrogância do imperialismo cultural do ocidente.

A respeito do relativismo cultural, acrescenta R. J. Vincent:

O que a doutrina do relativismo cultural pretende? Primeiramente, ela sustenta que as regras sobre a moral variam de lugar para lugar. Em segundo lugar, ela afirma que a forma de compreensão dessa diversidade é colocar-se no contexto cultural em que ela se apresenta. E, em terceiro lugar, ela observa que as reivindicações morais derivam de um contexto cultural, que em si mesmo é a fonte de sua validade. Não há moral universal, já que a história do mundo é a história de uma pluralidade de culturas e, neste sentido, buscar uma universalidade, ou até mesmo o princípio de universalidade clamado por Kant, como critério para toda moralidade, é uma versão imperialista de tentar fazer com que valores de uma determinada cultura sejam gerais [...] Há uma pluralidade de culturas no mundo e estas culturas produzem seus próprios valores.¹³

Assim, os partidários do relativismo cultural acreditam que as normas de direitos humanos devem ser consideradas e aplicadas de acordo e em consonância com os diferentes contextos culturais de uma determi-



nada sociedade. Para eles, não seria correto eleger um reduzido número de modelos culturais, ou um único, para ser tido como padrão universal, padrão este utilizado para avaliar e subordinar todos os outros que a ele não se assemelhassem.

Reagem os universalistas ao afirmar que o argumento do relativismo cultural busca justificar as graves violações aos direitos humanos, visando à imunidade ao controle internacional em prol da defesa da dignidade humana.¹⁴ Além disso, esclarecem que a corrente relativista confunde a universalidade dos direitos humanos com uniformidade. Ressaltam que a tese da universalidade não objetiva acabar com a diversidade cultural, pelo contrário, pretende proporcionar a continuidade de sua existência.

Flavia Piovesan cita um trecho do discurso do Secretário de Estado dos Estados Unidos Warren Christopher na sessão de abertura da Conferência de Viena, em junho de 1993, que ilustra bem a visão universalista do debate:

Que cada um de nós venha de diferentes culturas não absolve nenhum de nós da obrigação de cumprir a Declaração Universal. Tortura, estupro, anti-semitismo, detenção arbitrária, limpeza étnica e desaparecimentos políticos – nenhum desses atos é tolerado por qualquer crença, credo ou cultura que respeita a humanidade. Nem mesmo podem ser eles justificados como demandas de um desenvolvimento econômico ou expediente político. Nós respeitamos as características religiosas, sociais e culturais que fazem cada país único. Mas nós não podemos deixar com que o relativismo cultural se transforme em refúgio para a repressão. Os princípios universais da Declaração da ONU colocam os indivíduos em primeiro lugar. Nós rejeitamos qualquer tentativa de qualquer Estado de relegar seus cidadãos a um status menor de dignidade humana. Não há contradição entre os princípios universais da Declaração da ONU e as culturas que enriquecem a comunidade internacional. O abismo real repousa entre as cínicas escusas de regimes opressivos e a sincera aspiração de seu povo.¹⁵

Frente às críticas e reservas jurídicas contra a universalidade dos direitos humanos, duas diferentes maneiras de pensar a questão são aduzidas: a *universalidade nos direitos humanos* e a *universalidade dos direitos humanos*. A primeira tem um propósito extensivo e descritivo, pois apresenta os direitos humanos como universais no sentido em que alcançam todos os ordenamentos jurídicos. Já a segunda, apresenta caráter intensivo e prescritivo e expõe a universalidade como sendo um traço inerente ou



constitutivo do conceito de direitos humanos. A tensão surge com relação ao primeiro modo, que busca ampliar o alcance dos direitos humanos ao domínio universal.¹⁶

Na tentativa de amenizar o embate existente entre o universalismo dos direitos humanos e o relativismo cultural, a Declaração de Viena, de 25 de junho de 1993, estabeleceu em seu parágrafo 5º que:

Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos de forma global, de maneira justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase. Embora particularidades nacionais e regionais devam ser levadas em consideração, assim como diversos contextos históricos, culturais e religiosos, é dever dos Estados promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, sejam quais forem seus sistemas políticos, econômicos e culturais.¹⁷

Certamente um grande obstáculo à ampla aceitação dos direitos humanos é o fato de terem sido construídos por uma visão ocidental, o que não espelha a realidade de muitos países. Desenvolvidos a partir de uma linguagem essencialmente europeia, os direitos humanos consagram mais direitos individuais do que deveres de solidariedade. Daí uma das dificuldades de interpretação e aplicação universal desses direitos diante de culturas não ocidentais, as quais, baseadas em dimensões comunitárias, não se fundamentam na preeminência lógica, jurídica e moral do indivíduo.¹⁸

Em um mundo cada vez mais globalizado, onde as interações entre as diferentes culturas são constantes, torna-se necessário superar o embate entre o universalismo dos direitos humanos e o relativismo cultural. A questão que disso decorre é: como chegar a tal ponto? Perceber-se-á que a noção de direitos humanos multiculturais e a hermenêutica diatópica de Boaventura apresentam-se como uma alternativa possível ao debate.

Os Direitos Humanos Multiculturais e a Hermenêutica Diatópica de Boaventura

Como demonstrado, a universalidade dos direitos humanos é uma de suas principais características na contemporaneidade. Contudo, a apli-



cabibilidade universal desses direitos é questionável. Tanto que existem regimes regionais de direitos humanos, que apresentam diferenças conceituais e procedimentais entre si.

É evidente que os direitos variam culturalmente, não havendo um consenso global acerca dos valores máximos de cada cultura que devam ser disciplinados, daí deriva a problemática em torno do caráter de universalidade dos direitos humanos. Assim, como instituir direitos humanos aplicáveis a qualquer pessoa, diante de culturas tão diversas? É possível instituir uma cultura global de direitos humanos?

Boaventura afirma que do modo como os direitos humanos são atualmente compreendidos, como uma *visão local globalizada*¹⁹, dificilmente será possível a elaboração de uma consciência de dignidade humana global e consensual. Acrescenta o autor que o caráter de universalidade dos direitos humanos é uma imposição ocidental, baseado em pressupostos típicos daquela cultura, como as noções de que o indivíduo possui dignidade absoluta e irredutível que tem que ser defendida pelo Estado e de que o indivíduo é autônomo e livre em uma sociedade organizada de forma não-hierárquica.²⁰

Entretanto, demonstra Boaventura que, gradualmente, surgiram discursos e práticas contra-hegemônicas de direitos humanos, a partir de concepções não ocidentais, organizando-se diálogos interculturais entre as diferentes nações. A partir disso, Boaventura traz a noção de direitos humanos multiculturais, avaliando como esses direitos podem tornar-se um instrumento de política progressista e emancipatória. A tarefa emancipatória que os direitos humanos enfrentam é a de superar o localismo globalizado, transformando-se num projeto cosmopolita, baseado na interação cultural e na globalização de baixo para cima.²¹

O cosmopolitismo, segundo Boaventura, diz respeito a um conjunto vasto e heterogêneo de iniciativas, movimentos e organizações que partilham a luta contra a exclusão e a discriminação sociais, recorrendo a articulações transnacionais tornadas possíveis pela revolução das tecnologias de informação e de comunicação. Em suma, trata-se de uma solidariedade transnacional entre grupos explorados, oprimidos ou excluídos pela globalização hegemônica.²²

Neste ponto, o autor estabelece cinco pressupostos para a transformação dos direitos humanos em uma política cosmopolita:



1) superação tanto do universalismo quanto do relativismo, buscando um diálogo competitivo para formular os princípios gerais de dignidade humana ao invés de sobrecarregar os direitos humanos com concepções exigentes e amplas; 2) todas as culturas são possuidoras de compreensões de dignidade humana, não necessariamente manifestadas através dos direitos humanos; 3) cada cultura é incompleta e problemática na sua concepção de dignidade humana, pois se não o fosse, existiria uma única cultura e não uma ampla variedade; 4) cada cultura, em sua versão da dignidade humana possui compreensões mais amplas ou mais restritas que as outras, e maior abertura ou menor para a aceitação recíproca; e 5) as culturas distribuem as pessoas e grupos sociais pelos princípios da igualdade e da diferença.²³

No diálogo intercultural a troca não é apenas entre saberes, mas entre diferentes culturas, entre universos de sentido diferentes, em grande medida incomensuráveis.²⁴ Segundo o autor, cada cultura é formada pelos chamados “topoi”, que são considerados os lugares comuns mais abrangentes, formadores dos universos de sentido indiscutíveis, isto é, são premissas de argumentação evidentes de uma determinada cultura²⁵.

Compreender uma determinada cultura utilizando pressupostos argumentativos de outra cultura é uma tarefa muito difícil. Nesse sentido, para haver um diálogo intercultural, necessário será um procedimento interpretativo que possa viabilizar o processo como uma tradução, propondo ser um fio condutor diante das dificuldades apresentadas nessa relação intercultural. O objetivo aqui está claro; não é exatamente eliminar estes obstáculos senão melhor encaminha-los. Isso é o que o autor denomina de hermenêutica diatópica.

Assevera Boaventura que para a efetividade dos direitos humanos, dentro de uma visão multicultural, é preciso que a cultura local absorva os pressupostos de uma política emancipatória, fato que só é possível através do diálogo intercultural e da hermenêutica diatópica. Isto porque, por mais fortes que sejam os “topoi” de uma determinada cultura, eles são tão incompletos quanto a própria cultura a que pertencem.²⁶

Assim, a hermenêutica diatópica busca ampliar ao máximo a consciência dessa incompletude mútua das diferentes culturas, por intermédio de um diálogo diatópico, no sentido em que se possa estar “com um pé numa cultura e outro, noutra”. A incompletude provém da própria natureza das culturas, sempre aberta à inclusão, produção e recombinação de significados.



Afirma o autor que o reconhecimento de incompletudes mútuas é condição *sine qua non* de um diálogo intercultural.²⁷ Reconhecer a incompletude cultural é compreender que a cultura a que pertencemos não é capaz de fornecer todas as respostas para nossas questões, perplexidades ou aspirações. Nós próprios somos universos incompletos, tal como é nossa interpretação do real. Essa frustração suscita a curiosidade por outras culturas, o que nos leva a perceber a existência e possível relevância de outros padrões sociais, impulsionando-nos ao diálogo intercultural e à hermenêutica diatópica.

Panikkar, a esse respeito, propõe um “diálogo”, que sustenta a necessidade de uma visão mais ampla de outras realidades culturais. Para isso, devemos estar cientes do fato de que elas, quaisquer que sejam, não são apenas “objetos” passivos ao nosso maquinário produtor de conhecimento sobre algo, podendo diferentemente, ser fonte de conhecimento sobre nós mesmos. O autor ainda expõe que:

os direitos humanos são apenas uma janela através da qual o seres humanos vislumbram uma ordem justa e, hoje em dia, é fundamental reconhecer a pluralidade dessas janelas e enriquecer mutuamente suas perspectivas, avançando de uma lógica da exclusão de contrários para uma lógica de complementariedade de diferenças.²⁸

Em suma, ir além da tensão entre a universalidade dos direitos humanos e os particularismos culturais significa compreender que esses direitos devem ser multiculturais, pois, somente assim, será possível efetivá-los num mundo global. Por intermédio de um diálogo intercultural, a hermenêutica diatópica talvez possibilite uma melhor interação das diferentes culturas do globo, aproximando interesses comuns em função da construção de um projeto cosmopolita de direitos humanos, lançando mão de políticas progressistas e emancipatórias, com vistas a uma verdadeira *comunidade internacional* e não simplesmente a uma *sociedade de nações*.

Conclusão

Superar o debate entre o universalismo dos direitos humanos e o relativismo cultural é evidenciar nossa condição humana comum e, ao mesmo tempo, reconhecer nossas diferenças, de modo a refletir sobre meios de



articular o “local” e “global”. Tais meios somente são alcançáveis a partir do momento que se conscientiza da incompletude cultural, o que impulsiona ao diálogo e à possibilidade de construir interesses comuns.

O desenvolvimento de um diálogo intercultural na esfera dos direitos humanos não deve concentrar-se em debates sobre o caráter universal desses direitos ante o relativismo cultural. Deve, sim, superar essa discussão, de modo a possibilitar novos horizontes de compreensão desses direitos a partir de uma visão multicultural, no intuito de promover sua efetiva aplicabilidade.

Como cada cultura tem sua própria linguagem, viabilizar uma discussão intercultural não é tarefa fácil, necessitando, portanto, de instrumentos de “tradução”. Esse é o papel da hermenêutica diatópica, tornar as diferentes culturas mutuamente inteligíveis e traduzíveis, com o escopo de transformar os direitos humanos numa política progressista com âmbito global e legitimidade local.

Nesse sentido, avançar em uma atual discussão acerca dos direitos humanos é reconhecer a diferença, é perceber a incompletude cultural, é ver no “outro” uma possibilidade de desenvolvimento próprio, enfim, é adequar-se ao multiculturalismo. Os direitos humanos multiculturais buscam, nesse aspecto, responder aos desafios da globalização e da contemporaneidade.

Notas

- ¹ Mestranda em Direito das Relações Internacionais pelo Centro Universitário de Brasília. Advogada, assessora em políticas públicas. E-mail: leyza.domingues@gmail.com
PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 5ª Ed. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 128-129.
- ² João Baptista Herkenhoff esclarece que os direitos humanos são aqueles direitos fundamentais que o homem possui pelo fato de ser homem, por sua própria natureza humana. Acrescenta o autor que tais direitos não resultam de uma concessão da sociedade política, pelo contrário, a sociedade política tem o dever de consagrá-los e garanti-los. HERKENHOFF, João Baptista. *Gênese dos Direitos Humanos*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/herkenhoff/livro1/conceito.html> Acesso em: 20.ago.08.



- ³ BILDER, Richard B. An overview of international human rights law. In: HANNUM, Hurst (Editor). *Guide to international human rights practice*. 2. ed. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1992. p. 3-5.
- ⁴ Idem.
- ⁵ A Declaração Universal de Direitos Humanos foi adotada em, Assembléia Geral das Nações Unidas, no dia 10 de dezembro de 1948, por 48 Estados, sendo que houve 8 abstenções e 2 ausências. Em 1966, em complemento à Declaração, foram adotados o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Pacto de Direitos Civis e Políticos e o Protocolo Facultativo. Dessa maneira, em 1976 foi concretizada a Carta Internacional dos Direitos Humanos, constituindo-se no sistema internacional de proteção dos direitos do homem. Importa mencionar ainda que a Declaração de Viena, fruto da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de 1993, que contou com a participação de 171 Estados, reafirma, em seu art. 5º, a universalidade e indivisibilidade desses direitos.
- ⁶ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos: Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos*. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 123.
- ⁷ O Tribunal Penal Internacional (TPI), criado pela ONU, em 1998, apesar de ser considerado como uma evolução na proteção internacional dos direitos humanos, ainda precisa de muitos ajustes estruturais para se tornar eficaz. O Conselho de Segurança da ONU emitiu a Resolução nº. 1422, de 12 de julho de 2002, que excluía da competência do TPI os cidadãos de Estados Não-Parte envolvidos em missões de paz estabelecidas ou autorizadas pela ONU por um período de 12 meses. O prazo estabelecido na Resolução foi prorrogado somente no ano seguinte, em virtude de pressões feitas pelos Estados Unidos. No entanto, para garantir sua imunidade perante o Tribunal, os Estados Unidos buscaram realizar acordos bilaterais com vários países, em conformidade com o próprio Tratado de Roma, o que evidencia a fraqueza estrutural do texto convencionado.
- ⁸ PIOVESAN, Flávia. A universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos: desafios e perspectivas. In BALDI, César Augusto. *Direitos humanos na sociedade cosmopolita*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 47.
- ⁹ Sob essa compreensão, o multiculturalismo pode ser definido como a uma nova visão de cultura no espaço global, “uma cultura dinâmica que se refaz com e através dos fluxos globalizantes, modificando e reconstruindo as interações e colocando como desafio a conciliação de uma diversidade de costumes, concepções e valores, sem o perigo de se excluir as formas diferentes de se manifestar” SIQUEIRA, Holgónsi Soares Gonçalves. *Multiculturalismo: tolerância ou respeito pelo Outro?* Jornal “A Razão”, 26/03/2003. Disponível em: <http://www.angelfire.com/sk/holgonsi/multicultura.html>. Acesso em: 20.ago.08.
- ¹⁰ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Direitos humanos e cidadania: à luz do novo direito internacional*. Campinas: Minelli, 2002, p. 49.



- ¹¹ OLIVEIRA, Nythamar de. *O problema da fundamentação filosófica dos Direitos humanos: por um cosmopolitismo Semântico-transcendental*, pg. 23. Disponível em: <http://www.cfh.ufsc.br/ethic@et51art2.pdf>. Acesso em: 22.ago.08.
- ¹² VINCENT, Raymond John. *Human rights and international relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986, p. 37.
- ¹³ PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 155.
- ¹⁴ Idem, p. 159.
- ¹⁵ PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. *La tercera generación de derechos humanos*. Navarra: Ed. Aranzadi, 2006, p. 220.
- ¹⁶ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (org.). *Coletânea de Direito Internacional*. 3ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 529.
- ¹⁷ BARRETO, Vicente de Paulo. Multiculturalismo e direitos humanos: um conflito insolúvel? In BALDI, César Augusto (Org.). *Direitos humanos na sociedade cosmopolita*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, pg. 303.
- ¹⁸ Visão local globalizada ou localismo globalizado, segundo Boaventura, consiste no processo pelo qual determinado fenômeno local é globalizado com sucesso. SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos, p. 435. In SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- ¹⁹ Idem, p. 439.
- Eberhard afirma que a visão universalista dos direitos humanos traduz um monólogo potencialmente opressivo para aqueles que não compartilham dos valores e concepções ocidentais. EBERHARD, Christoph. Direitos humanos e diálogo intercultural – uma perspectiva antropológica. In BALDI, César Augusto (Org.). *Direitos humanos na sociedade cosmopolita*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 164.
- ²⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa. Op.cit., p. 441.
- ²¹ Idem, p. 436. Observa-se que o termo empregado pelo autor compreende um sentido diverso do disseminando pela modernidade ocidental, isto porque, nesta, cosmopolitismo está associado às idéias de universalismo desenraizado, individualismo, cidadania mundial e negação de fronteiras territoriais ou culturais.
- ²² Ibidem, p. 441- 443.
- ²³ Bernstein, ao tratar do debate entre a vontade objetivista de padronização de um direito desejado como universal e a relativização deste direito em respeito à diversidade cultural, afirma que compreender que os valores são incompatíveis, isto é, conflituosos, e que são incomensuráveis, ou seja, não podem ser medidos a partir de um padrão único, já possibilita avançar nessa discussão.



- BERNSTEIN, Richard J. *Beyond Objectivism and Relativism*. University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1983. Pg. 165.
- ²⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa. Op.cit., p. 443.
- ²⁵ Idem, p. 444.
- ²⁶ Ibidem, p. 447.
- ²⁷ Apud, EBERHARD, Christoph. Direitos humanos e diálogo intercultural – uma perspectiva antropológica. In BALDI, César Augusto (Org.). *Direitos humanos na sociedade cosmopolita*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, pg. 177.

Referências Bibliográficas

BARRETO, Vicente de Paulo. Multiculturalismo e direitos humanos: um conflito insolúvel? In BALDI, César Augusto (Org.). **Direitos humanos na sociedade cosmopolita**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BERNSTEIN, Richard J. **Beyond objectivism and relativism**. University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1983.

BILDER, Richard B. An overview of international human rights law. In: HANNUM, Hurst (Editor). **Guide to international human rights practice**. 2. ed. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1992.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **A proteção internacional dos direitos humanos: Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos**. São Paulo: Saraiva, 1991.

EBERHARD, Christoph. Direitos humanos e diálogo intercultural – uma perspectiva antropológica. In BALDI, César Augusto (Org.). **Direitos humanos na sociedade cosmopolita**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

HERKENHOFF, João Baptista. **Gênese dos direitos humanos**.

Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/herkenhoff/livro1/conceito.html>

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (org.). **Coletânea de direito internacional**. 3ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 529.

_____. **Direitos humanos e cidadania: à luz do novo direito internacional**. Campinas: Minelli, 2002.

OLIVEIRA, Nythamar de. **O problema da fundamentação filosófica dos Direitos humanos: por um cosmopolitismo Semântico-transcendental**,



pg. 23. Disponível em: <http://www.cfh.ufsc.br/ethic@/et51art2.pdf>.

PIOVESAN, Flávia. A universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos: desafios e perspectivas. In BALDI, César Augusto. **Direitos humanos na sociedade cosmopolita**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

_____. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 5ª Ed. São Paulo: Max Limonad, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. In :SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SIQUEIRA, Holgonsi Soares Gonçalves. **Multiculturalismo: tolerância ou respeito pelo Outro?** Jornal "A Razão" 26/03/2003. Disponível em: <http://www.angelfire.com/sk/holgonsi/multicultura.html>.

VINCENT, Raymond John. **Human rights and international relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986, p. 37.



A INCLUSÃO JURÍDICA DO OUTRO: A HOSPITALIDADE COMO FUNDAMENTO DA ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA PARA A PRESTAÇÃO INTERNACIONAL DE ALIMENTOS

Boni de Moraes Soares

Mestrando em Direito das Relações Internacionais pelo Centro Universitário de Brasília. Especialista em Inovações do Direito Processual pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Advogado da União e Coordenador-Geral de Cooperação Jurídica Internacional do Ministério da Justiça.

E-mail: bonimoraes@yahoo.com.br.

Resumo

Trabalha a idéia de hospitalidade enquanto fundamento da assistência jurídica gratuita universal na cooperação jurídica para a prestação internacional de alimentos. Para tanto, traz contornos gerais da cooperação jurídica internacional e seus requisitos. Após, aborda os dispositivos que cuidam da assistência jurídica na Convenção Sobre Cobrança Internacional de Alimentos Para Crianças e Outros Membros da Família. Em seguida, demonstra as estreitas ligações entre a ética e a filosofia política contemporânea, para chegar à discussão do conceito de hospitalidade segundo Jacques Derrida. Com base nessa construção, conclui pela existência de um dever ético de concessão da assistência jurídica gratuita universal na cooperação realizada para a prestação internacional de alimentos.

Palavras-Chaves: Hospitalidade; Cooperação Jurídica; Assistência Jurídica Gratuita; Prestação Internacional de Alimentos.



Introdução

Nos últimos anos os Estados vêm se preocupando em desenvolver mecanismos que permitam a prestação de auxílio recíproco para a solução de problemas relacionados ao exercício da atividade jurisdicional.

Não é de hoje que se percebe essa preocupação, mas é visível o aumento da importância dada ao assunto pelos países que figuram na sociedade internacional delineada atualmente.

Dentre os temas que ganham destaque na cooperação prestada reciprocamente pelos países encontra-se a prestação internacional de alimentos. Tal espécie de cooperação ganha lugar quando um credor de uma prestação de alimentos, geralmente uma criança, reside em país diverso daquele em que se encontra o devedor desta prestação, quase sempre seu pai ou sua mãe.

As implicações que resultam desta circunstância são visíveis. É complexo chamar o devedor a se defender no processo judicial interno de um outro país, no qual ele não reside. Quando o chamamento é realizado, é difícil fazer com que o pagamento da prestação seja efetuado. São várias as dificuldades em torno da transferência internacional de recursos financeiros. E quando o pagamento não ocorre espontaneamente, então, a complexidade aumenta ainda mais. É quase impossível coagir alguém a cumprir esse tipo de obrigação em outro país, ainda que tenha sido obrigado a tanto por uma sentença judicial.

Por isso, os Estados se valem de tratados que buscam lidar com esse nicho da cooperação jurídica internacional. O último deles foi adotado em 23 de novembro de 2007, quando mais de 60 países finalizaram uma negociação no âmbito da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado. Trata-se da Convenção sobre Cobrança Internacional de Alimentos Para Crianças e Outros Membros da Família.²

De acordo com o Estatuto da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado, as decisões tomadas por seus Estados membros devem ser adotadas, tanto quanto possível, por consenso.³ Ocorre que, durante as negociações do referido tratado, especialmente nas três semanas da Vigésima-Primeira Sessão Diplomática, quando o texto foi finalizado não foi possível encontrar um entendimento comum em relação às condições



Ação & Debate

necessárias para concessão de assistência jurídica gratuita nos pedidos de prestação de alimentos baseados na Convenção.

Por conseqüência, duas opções restaram no texto final. É o que se tem nos artigos 15 e 16 do tratado. Por eles, como se verá em detalhes adiante, o Estado requerido deve conceder assistência jurídica gratuita a todo e qualquer pedido de prestação de alimentos em favor de crianças ou, se optar pelo outro sistema, conceder tal benefício mediante exame das condições financeiras da criança, o qual deve obedecer aos critérios estabelecidos pelo próprio Estado requerido.

Se juridicamente é viável optar por qualquer das soluções, a escolha do sistema que permite restringir a concessão do mencionado benefício àqueles que se situam abaixo de certa condição financeira, segundo critério estabelecido pelo Estado requerido, levanta dúvidas do ponto de vista ético. Afinal, a opção restritiva não passa pelo desprezo à condição de *estrangeiro* que a criança do Estado requerente possui? Tal restrição se coaduna com o melhor conceito de hospitalidade, tal qual trabalhado na filosofia contemporânea?

Tentaremos apontar alguns caminhos no bojo desta reflexão.

Cooperação Jurídica Internacional

Ninguém sabe ao certo precisar quando e onde teve origem a cooperação entre Estados soberanos. Não há dúvida, contudo, que isso ocorre há séculos. Contudo, é indiscutível que a globalização, fenômeno cada vez mais estudado por nós, sob vários aspectos, acelera a procura por mecanismos de auxílio mútuo entre os Estados.

O desenvolvimento abrupto dos meios de comunicação e transporte faz surgir uma célere mutação na estrutura mundial. Além do aspecto econômico, a globalização provoca transformações de caráter comercial, financeiro, sócio-cultural e, como não poderia ser diferente, também de caráter jurídico. Trata-se de um fenômeno em pleno andamento, de conseqüências ainda desconhecidas. O exemplo do pensador britânico estarrece:

A comunicação eletrônica instantânea não é apenas um meio pelo qual notícias ou informações são transmitidas mais rapidamente. Sua

A Inclusão Jurídica do Outro:

A Hospitalidade Como Fundamento da Assistência Jurídica Gratuita Para a Prestação Internacional de Alimentos



existência altera a própria estrutura de nossas vidas, quer sejamos ricos ou pobres. Quando a imagem de Nelson Mandela pode ser mais familiar para nós que o rosto do nosso vizinho de porta, alguma coisa mudou na natureza da experiência cotidiana.⁴

Toda essa revolução termina por abalar os alicerces da sociedade internacional contemporânea, de maneira que se torna imprescindível a percepção do Estado como ente associado, vinculado aos seus pares na busca por uma maior e melhor integração mundial.

O princípio da cooperação internacional é fruto, justamente, dessa nova forma de atuação do Estado. Com ele, emerge o fortalecimento do Direito Internacional, alçado ao posto de instância legítima para o equacionamento dos problemas comuns. Nele, a ajuda mútua passa a ser a trilha rumo à solução dos problemas de cada um. O aumento exacerbado do número de tratados internacionais é prova cabal desse mutualismo, sem falar da formação dos blocos econômicos e políticos. Da necessidade de superação dos problemas surge a solidariedade entre os Estados, que passam a relativizar o exercício de seu poder soberano no âmbito externo, tudo em nome da viabilidade de seus interesses jurídicos e até mesmo da preservação de sua sobrevivência. Trata-se de uma nova forma de se encarar a soberania, muito bem caracterizada pela expressão *soberania cooperacional*.

A soberania cooperacional, destarte, nada mais é do que a relativização da face externa da soberania do Estado em prol da obtenção de soluções globais, para problemas também de cunho global, ou mesmo de caráter interno, com a ajuda de outras soberanias.

Conseqüência da globalização também é o aumento do fluxo migratório, do que decorre o incremento das relações jurídicas entre pessoas que residem em Estados diversos. Falamos aqui de relações jurídicas dotadas de aspectos contratuais, familiares, trabalhistas e comerciais, dentre outros.

Ademais, o próprio Estado se percebe envolvido nessa nova gama de relações jurídicas sem fronteiras. As atividades criminosas ganham contornos cada vez mais complexos, a partir do incremento do crime organizado transnacional, que conta com os limites territoriais dos Estados para escapar da persecução penal. Paraísos fiscais permitem que ativos financeiros sejam desviados e usufruídos por organizações criminosas, o que torna os Estados ávidos por mecanismos de combate efetivo a esta espécie de delito.



É aqui que o Estado percebe-se limitado para resolver litígios que envolvem os interesses de seus nacionais ou mesmo os seus próprios.

Essa limitação é percebida de um modo geral entre os juristas internacionais e no Brasil não poderia ser diferente:

A cada dia aumenta a dependência entre os Estados e o inter-relacionamento de toda ordem, comercial e pessoal entre os cidadãos. Isso resulta em ações no Poder Judiciário de cunho transnacional, com reflexos em mais de um país. Deixar de considerar os requerimentos de outras nações implicará, forçosamente, a mesma atitude por parte destas ante nossos pedidos.

[...].

Para garantir a rapidez e a eficácia do trânsito de atos processuais e jurisdicionais são necessários normas especiais, que permitam o cumprimento dessas medidas. Essa obrigação dos Estados resulta de um dever de cooperação mútua para assegurar o pleno funcionamento da Justiça.⁵

Mais do que necessária, essa ajuda mútua entre os Estados é premente:

Não serão outras as gerações que a realidade chamará para construir a nova relação jurisdicional internacional. O desafio se põe agora e deve ser enfrentado com urgência. Não há alternativa. A produção de normas, a solução de conflitos e a aplicação da lei permanecem ainda razoavelmente compartimentadas em espaços jurídicos (Estados), mas não a vida social. O direito é estatal, mas a sociedade é global. Ou aprendemos a promover uma cooperação jurídica internacional célere e eficiente ou continuaremos a testemunhar a impotência do Estado diante dessa nova realidade.⁶

Desse modo, cooperar é mais do que um ato de favor; é uma necessidade. Estados cooperam porque precisam. De outro modo não conseguiriam resolver seus problemas jurídicos internos dotados de algum elemento de estraneidade.

A cooperação jurídica internacional representa, portanto, a prestação de auxílio mútuo entre os Estados para a resolução de problemas internos não solucionáveis apenas com o exercício da jurisdição nacional.

Esse auxílio mútuo consubstancia-se em pedido de cooperação de um Estado dirigido a uma outra soberania. A prática secular da cooperação revela que os pedidos de cooperação referem-se, basicamente, à comuni-



cação de atos processuais a um residente no Estado requerido (citações, intimações e notificações), à produção de provas para instrução de processo em trâmite no Estado requerente, à realização de audiências (especialmente para oitiva de testemunhas), ao reconhecimento de decisões diversas no território do Estado solicitado (modificadoras do estado civil das pessoas, por exemplo) e, mais recentemente, à prolação de decisões judiciais ou administrativas pelas autoridades do próprio Estado requerido.

Os pedidos de cooperação, ademais, são transmitidos ao Estado requerido por meio dos chamados *mecanismos de cooperação jurídica internacional*. Estes englobam desde instrumentos clássicos, como a carta rogatória (*exhorto*, *letter rogatory*, *letter of request*, *comission rogatoire*, etc) e o reconhecimento de sentenças estrangeiras, até o chamado *auxílio direto* (*mutual legal assistance*).⁷

Requisitos da Cooperação Jurídica Internacional

A realização da cooperação jurídica internacional, como dito, ocorre por meio de mecanismos estabelecidos no Direito Internacional e no direito interno de cada Estado envolvido em determinado caso. Desse modo, a previsão dos mecanismos de cooperação se encontra tanto em tratados, multilaterais ou bilaterais, quanto em atos normativos domésticos.

Em qualquer dessas hipóteses, a cooperação entre Estados é dotada de uma série de requisitos, acordados mutuamente, quando previstos em tratados, ou firmados de modo unilateral pelo Estado com o qual se quer cooperar ou do qual se espera cooperação.

São vários e divergentes os requisitos da cooperação jurídica internacional. Divergem de acordo com o objeto da cooperação, com os Estados envolvidos ou mesmo com o mecanismo utilizado entre aqueles Estados.

Uma questão, no entanto, é abordada com muita frequência quando se fala em requisitos da cooperação. Fala-se da concessão de assistência jurídica gratuita àquele que solicita cooperação no Estado requerente.

A cada tratado sobre cooperação jurídica internacional costuma-se descrever as condições em que a assistência jurídica gratuita será fornecida, se é que condições são impostas. Em outras circunstâncias, ademais, os



Estados decidem por cuidar do assunto de modo específico, utilizando um instrumento internacional somente para esse fim.⁸

É clara, portanto, a importância da matéria.

No que concerne à cooperação jurídica internacional para a prestação de alimentos, o tema ganhou novo tratamento recentemente, com o advento do mais novo tratado de vocação universal sobre o assunto; a Convenção sobre Cobrança Internacional de Alimentos Para Crianças e Outros Membros da Família, adotada em 23 de novembro de 2007.

A Convenção da Haia Sobre Cobrança Internacional de Alimentos e a Assistência Jurídica Gratuita

A Convenção sobre Cobrança Internacional de Alimentos para Crianças e Outros Membros da Família, adotada em 23 de novembro de 2007, é o mais novo instrumento de cooperação jurídica internacional que trata da prestação internacional de alimentos.

Discutida durante mais de quatro anos no âmbito da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado, a mais nova Convenção da Haia representa o entendimento comum de mais de 60 Estados, de todos os continentes, quanto aos procedimentos que se deve utilizar para atingir esse escopo.

Mais do que uma conquista louvável, a adoção de um texto consensual é necessária para cumprir o que dispõe o Estatuto da Conferência, segundo o qual *"As Sessões, Conselhos e Comissões Especiais deverão, tanto quanto possível, atuar baseados no consenso"*.⁹

Ocorre que, por força das enormes diferenças entre os sistemas jurídicos nacionais e da impossibilidade de adotar um texto por aprovação da maioria, algumas questões foram aportadas no tratado de maneira a permitir a adoção de uma dentre duas ou mais opções normativas. O consenso restou impossível.

Uma delas, talvez a mais importante, diz respeito à concessão do benefício de assistência jurídica gratuita para os pedidos de alimentos em favor de crianças.



De fato, ao voltarmos os olhos aos artigos 15 e 16 da Convenção, percebemos dois sistemas bem distintos para a concessão do referido benefício.

Article 15 Free legal assistance for child support applications

1. The requested State shall provide free legal assistance in respect of all applications by a creditor under this Chapter concerning maintenance obligations arising from a parent-child relationship towards a person under the age of 21 years.
2. Notwithstanding paragraph 1, the requested State may, in relation to applications other than those under Article 10(1) *a*) and *b*) and the cases covered by Article 20(4), refuse free legal assistance if it considers that, on the merits, the application or any appeal is manifestly unfounded.

Article 16 Declaration to permit use of child-centred means test

1. Notwithstanding Article 15(1), a State may declare, in accordance with Article 63, that it will provide free legal assistance in respect of applications other than under Article 10(1) *a*) and *b*) and the cases covered by Article 20(4), subject to a test based on an assessment of the means of the child.
2. A State shall, at the time of making such a declaration, provide information to the Permanent Bureau of the Hague Conference on Private International Law concerning the manner in which the assessment of the child's means will be carried out, including the financial criteria which would need to be met to satisfy the test.
3. An application referred to in paragraph 1, addressed to a State which has made the declaration referred to in that paragraph, shall include a formal attestation by the applicant stating that the child's means meet the criteria referred to in paragraph 2. The requested State may only request further evidence of the child's means if it has reasonable grounds to believe that the information provided by the applicant is inaccurate.
4. If the most favourable legal assistance provided for by the law of the requested State in respect of applications under this Chapter concerning maintenance obligations arising from a parent-child relationship towards a child is more favourable than that provided for under paragraphs 1 to 3, the most favourable legal assistance shall be provided.¹⁰



Ação & Debate

O artigo 15, §1º, da Convenção, prevê a concessão de assistência jurídica gratuita para todo e qualquer pedido de cooperação em favor dos que tenham menos de 21 anos e que solicitem a prestação de alimentos com base numa relação de filiação.

Todavia, caso declare que aplicará o artigo 16, o Estado opta por conceder tal benefício mediante realização de um exame da situação financeira do solicitante. Esse exame deve ser feito de acordo com critérios previamente comunicados aos demais Estados partes da Convenção, o que inclui o parâmetro financeiro que deve ser encontrado para que se conceda ou não a gratuidade da assistência jurídica.

Merece destaque essa última informação: o parâmetro utilizado para definir se a criança ou adolescente deve receber ou não o benefício da gratuidade é fixado pelo Estado requerido, aquele que recebe o pedido de cooperação, distante muitas vezes daquele onde vive o demandante.

Por óbvio, o parâmetro financeiro fixado pelo Estado requerido leva em conta a realidade econômica que o circunda, as condições sociais que vivencia a sua comunidade, o seu povo, não aquelas em que vive o solicitante. E se em alguns exemplos essa diferença não é considerável, em outros a discrepância entre as realidades econômicas dos Estados requerente e requerido é brutal. John, adolescente de 16 anos, vive em Londres, ao passo que seu pai, também inglês, comprovadamente devedor da prestação de alimentos em seu favor, vive no Brasil, prestando serviços a uma empresa multinacional de *softwares*. Ambos são Estados partes da Convenção em análise, sendo que o Brasil declarou utilizar o sistema condicional para concessão de assistência jurídica gratuita, mediante análise dos rendimentos mensais do solicitante. No Brasil, por hipótese, somente aqueles que percebem rendimentos inferiores a US\$200.00 (duzentos dólares) podem receber a gratuidade. Este é, pois, o critério utilizado pelo país para conceder semelhante benefício aos que demandam cooperação. Ocorre que na Inglaterra a renda mensal média é bem maior do que aquele valor, algo em torno de US\$3,000.00 (três mil dólares). O custo de vida, por sua vez, também é algumas vezes superior ao do Brasil. John, que pertence à classe baixa em seu país, percebe rendimentos de US\$300.00 (trezentos dólares) mensais, pagos por sua mãe como a cota que lhe coube no sustento do filho comum. Tal rendimento, por óbvio, é insuficiente para cobrir os custos de

A Inclusão Jurídica do Outro:

A Hospitalidade Como Fundamento da Assistência Jurídica Gratuita Para a Prestação Internacional de Alimentos



vida mensais médios que ele possui. No entanto, por não observar o critério estabelecido pelo Brasil para atender ao pedido de cooperação, não poderá ver seu pai compelido a cumprir sua obrigação de prestar alimentos.

A despeito das questões jurídicas que cercam esse tema, como, por exemplo, aquelas que dizem respeito à aplicação do princípio da igualdade, é certo que fundamentos éticos também devem embasar a decisão que cada Estado terá que tomar para aplicar o sistema condicional ou o sistema absoluto de concessão de assistência jurídica gratuita.

Vamos a eles.

Justiça E Ética: Uma Relação Fundamental

A filosofia política de hoje já não se importa somente com as clássicas aporias do poder e da soberania – apenas para citar algumas –, como fazia em décadas passadas. Nos dias de hoje, esse ramo do conhecimento vem se debruçando a passos largos sobre outros complexos institutos, como a idéia de justiça, por exemplo. São vários os estudos sobre a justiça em autores atuais, dentre os quais muitos já alcançaram notório reconhecimento.

Nesse sentido, cresce em importância a melhor compreensão do conceito filosófico de *igualdade*. Para muitos estudiosos, inclusive, a adoção de distintas interpretações de *igualdade* é o alicerce das diferenças entre as principais escolas de filosofia política da atualidade.

Há várias maneiras de expressar esta idéia mais básica de igualdade. Uma teoria é igualitária nesse sentido se aceita que os interesses de cada membro da comunidade têm importância, e importância igual. [...]. Esta noção mais básica de igualdade é encontrada tanto no libertarismo de Nozick como no comunismo de Marx. Enquanto os esquerdistas acreditam que a igualdade de renda ou riqueza é uma precondição para tratar as pessoas como iguais, os direitistas acreditam que os direitos iguais sobre o próprio trabalho e a propriedade são uma precondição para tratar as pessoas como iguais.

[...].

[...]. Enquanto a visão tradicional nos diz que o argumento fundamental na teoria política é aceitar ou não a igualdade como valor, esta visão revista nos diz que o argumento fundamental não é aceitar ou não a igualdade, mas interpretá-la. E isso significa que



as pessoas estariam discutindo no mesmo comprimento de onda, por assim dizer, mesmo aquelas que não se encaixam no tradicional contínuo esquerda-direita. Assim, a idéia de um patamar igualitário para a argumentação política é potencialmente mais capaz de acomodar a diversidade e a unidade da filosofia política contemporânea.¹¹

É aqui que a ética não pode se afastar da filosofia política. Toda a discussão em torno da idéia de igualdade e, por conseqüência, da aporia da justiça, busca um necessário aporte na filosofia moral. Dada a propriedade de suas palavras, mais uma vez recorremos ao professor canadense:

Temos obrigações morais mútuas, das quais algumas são de responsabilidade pública – impostas por meio de instituições públicas – e outras são de responsabilidade pessoal – envolvendo regras de conduta pessoal. A filosofia política concentra-se nestas obrigações que justificam o uso das instituições públicas.

[...].

Assim, a filosofia política, tal como a compreendo, é uma questão de argumentação moral, e a argumentação moral é uma questão de recurso às convicções que consideramos. Ao dizer isso, estou me valendo do que considero ser a visão cotidiana de argumento moral e argumento político, isto é, de que todos nós temos crenças morais, que elas podem ser certas ou erradas, que temos razões para acreditar que elas são certas ou erradas, e que essas razões e crenças morais podem ser organizadas em princípios morais e teorias de justiça sistemáticos.¹²

Por tais fundamentos é que se julga percuciente a análise do objeto posto nesse trabalho sob uma perspectiva baseada em uma das mais interessantes frentes filosóficas contemporâneas: a concepção de hospitalidade em Jacques Derrida.

Fazemos nossas, portanto, as palavras de James Clifford, que ao introduzir uma bela obra literária que coordena, até parece que previu sua futura citação neste singelo estudo: “Assume-se, neste livro, que o poético e o político são coisas inseparáveis; e que o científico está implícito nele, não em suas margens. Da mesma forma que em todo processo histórico e lingüístico”.¹³



A Hospitalidade em Jacques Derrida

Acompanha a obra de Jacques Derrida a noção filosófica da Desconstrução, que em linhas gerais busca negar o caráter absoluto da razão, ao questioná-la em sua extensão. Com ela, busca-se a relativização de premissas, a valorização de paradoxos e aporias, o gosto por questões sem resposta.

A razão Iluminista levada às últimas instâncias por filósofos como Kant e Habermas confunde-se com o próprio núcleo do pensamento filosófico ocidental. A Desconstrução busca, então, negar a infinitude da razão, iluminando sua genealogia, recuperando, em última análise, sua capacidade crítica – inclusive sobre si mesma-, seus procedimentos e finalidades.

É dentro desse contexto filosófico que Derrida trabalha a idéia de hospitalidade.

Hospitalidade é, em sentido comum, a substantivação da qualidade de bem acolher, de receber o que vem de fora, do exterior, de atender àquele que é externo à nossa comunidade.

Jacques Derrida busca na Antiguidade Clássica os primeiros fundamentos éticos da sua concepção de hospitalidade:

Na Apologia de Sócrates, logo no começo de seu discurso, Sócrates se dirige a seus concidadãos e juízes atenienses [...]. Declara que ele é estrangeiro ao discurso de tribunal, à tribuna dos tribunais: ele não sabe falar essa linguagem de pretória, essa retórica do direito, da acusação, da defesa, postulatória; ele não tem a técnica, ele é como um estrangeiro. (Entre os graves problemas que tratamos aqui, existe aquele do estrangeiro que, desajeitado ao falar a língua, sempre se arrisca a ficar sem defesa diante do direito do país que o acolhe ou que o expulsa; o estrangeiro é, antes de tudo, estranho à língua do direito na qual está formulado o dever de hospitalidade, o direito ao asilo, seus limites, suas normas, sua polícia, etc. Ele deve pedir a hospitalidade numa língua que, por definição, não é a sua, aquela imposta pelo dono da casa, o hospedeiro, o rei, o senhor, o poder, a nação, o Estado, o pai, etc. Estes lhe impõem a tradução em sua própria língua, e esta é a primeira violência. A questão da hospitalidade começa aqui: devemos pedir ao estrangeiro que nos compreenda, que fale nossa língua, em todos os sentidos do termo, em todas as extensões possíveis, antes e a fim de poder acolhê-los, entre nós? Se ele já falasse a nossa língua, com tudo o que isso compartilha com



uma língua, o estrangeiro continuaria sendo um estrangeiro e dir-se-ia, a propósito dele, em asilo e em hospitalidade? [...]).¹⁴

A forma de encarar o outro, o estrangeiro, é muito diversa quando se compara a perspectiva contemporânea com aquela observada na Grécia Antiga.

Os gregos enxergavam o outro como um *bárbaro*, aquele que não faz parte das leis da polis. Já os povos conquistadores de épocas e lugares diferentes não raro se autodenominavam humanos, em contraposição aos outros, que não tinham essa condição.

A diferença é que, enquanto na Antiguidade os gregos não buscavam transformar os bárbaros em gregos, em outros povos conquistadores, ao contrário, a dominação dos povos conquistados era objetivo que completava o processo de incorporação da comunidade derrotada, ainda que, para isso, fosse necessário desprezar suas particularidades sócio-culturais.

Guardadas as devidas proporções, esta perspectiva encontra-se presente também nos dias atuais. A concepção universalista leva à dominação jurídica e cultural do outro, posto que passa pela desconsideração das particularidades do estrangeiro. O universalismo está presente, em especial, no alargamento da influência ocidental, o que ocorre em questões de ordem jurídica, social, cultural, econômica e também política.

As discussões em torno da noção de hospitalidade passam pelo caráter normativo que esta possui no pensamento racionalista. De fato, em pensadores como Immanuel Kant, a hospitalidade é dotada de um aspecto condicional e normativo, algo que se opõe ao caráter quase absoluto que cerca a hospitalidade de alicerce ético proposta por Derrida.

Isso quer dizer que o hospedeiro kantiano trata aquele que ele abriga como um estrangeiro? Sim e não. Ele o trata como ser humano, mas instala sua relação com aquele que está em sua casa segundo o direito, tanto quanto a relação que o liga aos assassinos, à polícia e aos juízes. Do ponto de vista do direito, o hóspede, mesmo quando bem-recebido, é antes de tudo um estrangeiro, ele deve continuar estrangeiro. É devida uma hospitalidade ao estrangeiro, claro, mas ela continua, como o direito, condicional, portanto condicionada em sua dependência à incondicionalidade que funda o direito.¹⁵

Com efeito, em Kant o dever de bem acolher o hóspede é tão forte quanto em Derrida. Kant prega a hospitalidade como algo devido sim,



como decorrência do princípio da moralidade. É preciso exercitar as virtudes, diria ele, e para isso ser hospitaleiro é muito recomendável.

O que caracteriza a hospitalidade em Kant, no entanto, é exatamente algo que o diferencia de Derrida. Para Kant, o dever de hospitalidade não pode ser incondicional, não pode se sobrepor ao imperativo categórico. É o que ocorre no já clássico exemplo do hóspede procurado por assassinos na casa kantiana. Se assassinos à procura de nosso hóspede batem na porta à sua procura, não é a hospitalidade capaz de ferir o imperativo categórico de dizer sempre a verdade. Dizê-la é essencial, ainda que isso implique a morte de nosso acolhido.

Se a hospitalidade em Kant é condicional, não se deve perder de vista que essa característica decorre do próprio objetivo que se quer com ela. Hospitalidade não é prestada gratuitamente, por pura benesse, por simples filantropia. Hospitalidade é condição da boa vizinhança na comunidade, da paz perpétua na sociedade que nos cerca. Esse é o seu objetivo.

Aqui se percebe nuances do conflito entre *as leis* da hospitalidade e a *Lei* da hospitalidade. As leis da hospitalidade constituem as regras, as condições, os direitos e deveres, a relação normativa entre hóspede e hospedeiro. A Lei da hospitalidade, de outro modo, alicerça uma relação incondicional, absoluta, uma relação ética entre hóspede e hospedeiro.

Dito de outra forma, haveria *antinomia*, antinomia insolúvel, antinomia não-dialetizável entre, de um lado, A lei da hospitalidade, a lei incondicional da hospitalidade ilimitada (oferecer a quem chega todo o seu *chez-soi* e seu *si*, oferecer-lhe seu próprio, nosso próprio, sem pedir a ele nem seu nome, nem contrapartida, nem preencher a mínima condição) e, de outro, *as leis* da hospitalidade, esses direitos e deveres sempre condicionados e condicionais, tais como os definem a tradição greco-latina, mais ainda a judaico-cristã, todo o direito e toda a filosofia do direito até Kant e em particular Hegel, através da família, da sociedade civil e do Estado.

[...].

Mais ainda que se mantendo acima das leis da hospitalidade, a lei incondicional necessita das leis, elas as requer. Essa exigência é constitutiva. Ela, a lei, não seria efetivamente incondicional se não devesse torna-se efetiva, concreta, determinada, se não fosse esse seu ser como dever-ser. Ela arriscar-se-ia a ser abstrata, utópica, ilusória, e, portanto, a voltar-se em seu contrário. Para ser o que ela é, a lei tem



necessidade das leis que, no entanto, a negam, ameaçam-na, em todo caso, por vezes a corrompem ou pervertem-na. E devem sempre poder fazê-lo.

[...]. Esses dois regimes de lei, da lei e das leis, são, portanto, ao mesmo tempo contraditórios, antinômicos e inseparáveis.¹⁶

De fato, trata-se de um conflito inafastável e, mais do que isso, essencial. Essencial porque é graças à Lei da hospitalidade que as leis da hospitalidade podem ser ampliadas. A Lei força a ampliação do acolhimento, da hospitalidade, o que *empurra as leis para cima*. Por outro lado, é graças às leis que a Lei torna-se mais concreta, e não um simples ideal, o que *puxa a Lei para baixo*.

O dever de hospitalidade, desse modo, é antes de tudo, é um dever, mas ao mesmo tempo também não o é. É um dever por ser o comportamento esperado, indicado, uma atitude que se adota para observar aquela Lei incondicional e absoluta. Não é um dever, contudo, na medida em que não pode ser desempenhada como uma obrigação, algo imposto, algo que se adota como imposição. A hospitalidade é uma vontade ética, uma conduta que se espera surgir quase que espontaneamente. Na expressão derridariana, "*Um ato de hospitalidade só pode ser poético*".

O professor Miroslav Milovic também aponta com perspicácia esse ponto:

Em lugar da assimetria hegeliana, Habermas quer propor a simetria das relações sociais. Mas essa simetria que parece abrir espaço para vários interlocutores [...], também limita as condições da comunicação. O *Outro* é tematizado como *eu*. [...] Essa simetria supõe as novas formas gerais do dever que não se articulam ao particularismo do *outro*.

Este é o ponto em que Lévinas radicaliza a idéia de destruição heideggeriana da tradição metafísica. [...] O pressuposto do ente, do finito ou da totalidade é a noção do infinito, do *Outro*. O que fundamenta a filosofia é o *Outro*, a *diferença*.

Tudo isso significa, para Lévinas, que uma ética, hoje em dia, não pode ser elaborada com a idéia da razão, mas com a idéia de sensibilidade. [...] Isso é um contexto antikantiano, pois os fundamentos da ética não estão na autonomia da razão, mas na heteronomia, nessa responsabilidade fundamental para com os outros. Isso também é um contexto antihabermasiano, porque o *Outro* é pressuposto da

A Inclusão Jurídica do Outro:

A Hospitalidade Como Fundamento da Assistência Jurídica Gratuita Para a Prestação Internacional de Alimentos



comunicação. A linguagem só existe, ou apenas precisamos dela, caso exista o Outro. A essência da linguagem está nessa hospitalidade com relação a *Outrem*.¹⁷

É nesse sentido que se deve adotar condutas de plena hospitalidade em relação ao outro, ao estrangeiro, àquele que está fora de nossa comunidade, de nossa casa.

O Dever Ético de Opção Pela Universalidade da Assistência Jurídica Gratuita

Fixados os fundamentos da hospitalidade segundo Derrida, não é difícil apontar uma trilha em direção ao fim do dilema que representa o objeto deste estudo.

A decisão adotada pelo artigo 16 da Convenção Sobre Cobrança Internacional de Alimentos Para Crianças e Outros Membros da Família despreza a realidade social em que vive aquele que solicita a cooperação. Trata-se o solicitante como se fosse um conhecido, um residente do Estado requerido; cuida-se dele como se fosse um de nós, como se vivesse em nossa casa, como se não fosse um estranho, um outro, um *estrangeiro*, ainda que nacional do Estado que coopera.

A tentativa de atribuir a este outro o tratamento dado aos nacionais acaba por desconsiderar as particularidades inerentes à sua própria condição de estranho ao nosso mundo, ao nosso Estado, ao nosso estado.

É por isso que a Convenção traz em seu artigo 15 uma outra opção, uma outra solução. Contempla-se neste dispositivo o ideal de hospitalidade trabalhado nesse texto, de modo a se reconhecer o *estrangeiro* tal como ele é, com as diferenças que o cercam só pelo fato de ser um outro, um *estrangeiro*.

Sabemos que uma perspectiva jurídica sobre o problema pode levar a outras conclusões. De fato, é preciso refletir com cautela sobre as questões jurídicas que cercam esse tema, como foi apontado anteriormente. São muitas e complexas as ilações que decorrem do conteúdo jurídico do princípio da igualdade. Não por caso a idéia de hospitalidade trazida por Kant tem aquele caráter normativo mencionado acima.



Não obstante, é certo que paira um dever ético de opção pela concessão incondicional do benefício processual em análise. Somente a concessão universal da assistência jurídica gratuita atende aos ditames da *Lei da hospitalidade na cooperação jurídica para a prestação internacional de alimentos*.

Esperamos que o Brasil esteja ciente desse dever, especialmente no momento em que ratificar a Convenção da Haia Sobre Cobrança Internacional de Alimentos Para Crianças e Outros Membros da Família.

Notas

- ¹ Mestrando em Direito das Relações Internacionais pelo Centro Universitário de Brasília. Especialista em Inovações do Direito Processual pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Advogado da União e Coordenador-Geral de Cooperação Jurídica Internacional do Ministério da Justiça..E-mail: bonimoraes@yahoo.com.br.
- ² Tradução livre do título original "*Convention on the International Recovery of Child Support and Other Forms of Family Maintenance*".
- ³ Artigo 8º, 2, do Estatuto da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado. Cf. THE HAGUE CONFERENCE ON PRIVATE INTERNATIONAL LAW. Statute of the Hague Conference on Private International Law. Disponível em: <www.hcch.net>. Acesso em: 18 ago. 2008.
- ⁴ GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrolo: o que a globalização está fazendo de nós*. Tradução Maria Luíza X. de A. Borges. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002. p. 22.
- ⁵ ARAUJO, Nadia de. *Direito internacional privado: teoria e prática brasileira*. 3 ed. atual. e amp. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 267.
- ⁶ MADRUGA, Antenor. O Brasil e a jurisprudência do STF na idade média da cooperação jurídica internacional. *Revista Brasileira de Ciências Criminas*, São Paulo, n. 54, p. 291-311, maio/jun. 2005, p. 292.
- ⁷ Um corte epistemológico impede-nos de trazer maiores comentários a respeito dos mecanismos de cooperação jurídica internacional. Para maiores informações, confira-se LOULA, Maria Rosa Guimarães. *Auxílio direto em matéria civil: novo instrumento brasileiro de cooperação jurídica internacional*. 2006. 317 f. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2006; MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Comentários ao código de processo civil*. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998; SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. *Cooperação jurídica internacional e auxílio direto*. In: TIBÚRCIO, Carmem; BARROSO, Luis Roberto. *Direito internacional contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.



- ⁸ Cite-se, por exemplo, a Convenção da Haia sobre Acesso Internacional à Justiça, adotada em 25 de outubro de 1980.
- ⁹ Artigo 8º, 2, do Estatuto da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado. Cf. THE HAGUE Conference on Private International Law. *Statute of the Hague Conference on Private International Law*. Disponível em: <www.hcch.net>. Acesso em: 18 ago. 2008.
- ¹⁰ THE HAGUE Conference on Private International Law. *Convention on the international recovery of child support and other forms of family maintenance*. Disponível em: <www.hcch.net>. Acesso em: 20 abr. 2008.
- ¹¹ KYMLICKA, Will. *Filosofia política contemporânea*. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 5 e 7.
- ¹² Id., *Ibidem*, p. 8 e 9.
- ¹³ CLIFFORD, James; MARCUS, George E. (Coord). *Retóricas de la antropologia*. Tradução José Luis Moreno-Ruíz. Madrid: Ediciones Júcar, 1991. p. 26-27.
- ¹⁴ DERRIDA, Jacques. *Anne Dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar Da Hospitalidade*. Tradução de Antonio Romane. São Paulo: Escuta, 2003. p. 15.
- ¹⁵ Id., *Ibidem*, p. 63.
- ¹⁶ Id., *Ibidem*, p. 69 e 71.
- ¹⁷ MILOVIC, Miroslav. *Comunidade da diferença*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. p. 110.

Referências Bibliográficas

ARAUJO, Nadia de. **Direito internacional privado: teoria e prática brasileira**. 3 ed. atual. e amp. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

CLIFFORD, James; MARCUS, George E. (Coord). Tradução José Luis Moreno-Ruíz. **Retóricas de la antropologia**. Madrid: Ediciones Júcar, 1991.

DERRIDA, Jacques. **Anne Dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar da Hospitalidade**. Tradução de Antonio Romane. São Paulo: Escuta, 2003.

GIDDENS, Anthony. **Mundo em descontrole: o que a globalização está fazendo de nós**. Tradução Maria Luíza X. de A. Borges. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

KYMLICKA, Will. **Filosofia política contemporânea**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.



LOULA, Maria Rosa Guimarães. **Auxílio direto em matéria civil**: novo instrumento brasileiro de cooperação jurídica internacional. 2006. 317 f. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2006.

MACHADO, Maíra Rocha. Cooperação penal internacional no Brasil: as cartas rogatórias passivas. **Revista brasileira de ciências criminais**, São Paulo, n. 53, p. 98-118, mar./abr. 2005.

MCCLEAN, J. D. **International co-operation in civil and criminal matters**. London: Oxford University Press, 2002.

MADRUGA, Antenor. O Brasil e a jurisprudência do STF na idade média da cooperação jurídica internacional. **Revista brasileira de ciências criminais**, São Paulo, n. 54, p. 291-311, maio/jun. 2005.

MENKE, Fabiano. O cumprimento das cartas rogatórias no Brasil: antecedentes e atualidade. In: **O novo direito internacional – estudos em homenagem a Erik Jayme**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

MILOVIC, Miroslav. **Comunidade da diferença**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Comentários ao código de processo civil**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. Anotações sobre o anteprojeto de lei de cooperação jurídica internacional. **Revista de processo**, São Paulo, n. 129, p. 133-167, nov. 2005.

_____. Cooperação jurídica internacional e auxílio direto. In: TIBÚRCIO, Carmem; BARROSO, Luis Roberto. **Direito internacional contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

THE HAGUE **Conference on Private International Law**. Convention on the international recovery of child support and other forms of family maintenance. Disponível em: <www.hcch.net>. Acesso em: 20 abr. 2008.

_____. **Statute of the hague** Conference on Private International Law. Disponível em: <www.hcch.net>. Acesso em: 18 ago. 2008.



DIREITO E DESENVOLVIMENTO: UMA CRÍTICA AO PENSAMENTO UNIVERSALISTA OCIDENTAL

Luiz Emílio Pereira Garcia

Mestrando em Direito das Relações Internacionais do Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB.

E-mail: luiz.emilio@yahoo.com.br

Resumo

O objetivo deste trabalho é analisar o caráter universalista incorporado pelo direito no âmbito do pensamento ocidental. Pretende-se, partindo dessa análise, apresentar uma reflexão sobre a proposta desenvolvimentista do direito e o respeito às diferenças e assimetrias regionais. Parte-se da idéia que o direito é utilizado no mundo ocidental como um instrumento valorativo de controle, porém, é apresentado para as sociedades como um instrumento esvaziado de valor, ou melhor, que os valores que apresenta são naturalizados. São, portanto, direitos universais, que devem ser protegidos, assimilados e obedecidos por todas as nações. A questão que surge é: os direitos humanos fundamentais como a liberdade, igualdade e fraternidade, princípios esses basilares, colocados pela Revolução Francesa, possuem validade universal? Aqui, a partir de um estudo crítico e fundado nas idéias de Amartya Sen e Charles Taylor, pensamos poder questionar esse movimento colonizador.

Palavras-chave: Desenvolvimento; Desigualdades Regionais; Direitos Universais Reconhecimento.

Luiz Emílio Pereira Garcia



Introdução

O objetivo deste trabalho é analisar o caráter universalista incorporado pelo direito dentro do pensamento ocidental. Pretende-se, partindo dessa análise, apresentar uma reflexão sobre a proposta desenvolvimentista do direito e o respeito às diferenças e assimetrias regionais. Parte-se da idéia que o direito é utilizado no mundo ocidental como um instrumento valorativo de controle, porém, é apresentado como um instrumento esvaizado de valor. São os direitos universais; naturalizados e que devem ser protegidos, assimilados e obedecidos por todas as nações.

Coloca-se aqui, portanto, a questão: é legítimo que tais direitos; princípios basilares estabelecidos pela Revolução Francesa, possuam validade universal? Isto é, podem eles alcançar tal estatuto ou é legítimo que alcancem, sem que se leve em conta as especificidades, particularidades de tantas outras culturas e comunidades?

O direito ocidental institucionalizou seus próprios valores, isto é, foram criados Cortes de Direitos Humanos, foram celebrados tratados, enfim, se criou um aparato jurídico complexo em torno de valores ocidentais cuja finalidade parece apontar para duas coisas: criar uma idéia de neutralidade ou naturalizante desses direitos de modo a apresentá-los como atemporais, a-históricos e fazê-los parecer, inclusive, universais. Mas também e, em decorrência disso, construir uma impressão não valorativa desses direitos – ordenamentos, teorias e seus pressupostos fundados numa suposta racionalidade humana, igualmente universal, mas apropriada e usada como técnica ocidental moderna para justificar a hegemonia de seus próprios valores no mundo.

A partir de uma reflexão, balizada pelas idéias de Amartya Sen e Charles Taylor, pensamos poder questionar esse movimento colonizador, sobretudo se pudermos orientar nossas reflexões pelo prisma dos lugares onde transbordam as assimetrias, precipita a dinâmica das diferenças e o jogo perverso das desigualdades.

O artigo está dividido em três partes. Num primeiro momento será analisado o direito como instrumento universalista a partir das teorias de Habermas e Rawls. O objetivo desse tópico é discutir a legitimidade do pressuposto fundamental, sobre o qual se assenta a teoria desses autores,



de que o princípio da igualdade, visto como valor universal, deve estar presente, mesmo que de forma procedimental, na base organizativa das sociedades, independente do lugar e do tempo.

Na segunda seção, apresentaremos o conceito de desenvolvimento de Amartya Sen, e sua proposta de resgate e proteção dos regionalismos e da liberdade dos Estados em decidir como querem crescer. Sen, neste sentido, questiona o pensamento liberal presente em instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional que, baseado em um direito universal, institui um modelo único de crescimento econômico para os Estados.

No terceiro e último tópico, será trabalhada a perspectiva teórica de Taylor, em função da qual, contestando autores como Habermas e Rawls, faz sentido pensar uma direção alternativa à subordinação globalizada e a marginalização da diferença – vigentes em relação às populações e sociedades não-ocidentais (ou minoritárias no interior delas) – e uma maior valorização e respeito sociedades, comunidades, pensamentos e modos de vida outros do ocidente.

O Direito Como Instrumento de Universalidade

O direito no pensamento ocidental é construído tendo como base os direitos fundamentais. As teorias constitucionais modernas identificam os direitos fundamentais essencialmente como sendo aqueles derivados das Revoluções Americana e Francesa, e, sinônimos da conquista do indivíduo, da sociedade sobre o Estado. Em verdade, o direito moderno ocidental é construído como um controle ao poder estatal, isto é, o direito; com o advento das revoluções burguesas passa a ser não um instrumento de dominação do soberano em relação aos súditos, mas um instrumento de limitação dos poderes do governante.

Dessa forma, o direito ocidental é fundado em direitos que são declarados como inerentes à própria existência humana, vale dizer; pela razão mesma de ser humano o indivíduo se torna possuidor de tais direitos fundamentais. Esses direitos foram divididos em gerações pela teoria constitucional ocidental, e estruturam um conjunto de conquistas e garantias do indivíduo contra o Estado (direitos à liberdade) ou em parceria com o Estado (direitos sociais), além, é claro, dos direitos que versam sobre a comple-



xidade das relações entre os próprios Estados (direito à democracia, direitos à informação e o direito ao pluralismo). (BONAVIDES, 2003, p. 571)

Assinalo primeiramente a justificativa habermasiana acerca do que seja Estado democrático de direito como significativa para a presente reflexão. Trata-se de uma construção jusfilosófica que não apenas conceitua o direito, mas enxerga-o como instrumento que nasce das relações intersubjetivas. O Estado democrático de direito, para o autor, abre um espaço onde, por meio de uma racionalidade discursiva, os diversos grupos sociais (com um agir cooperativo próprio da democracia), podem estabelecer consensos acerca de assuntos de interesse, a fim de que, com isso, se estabeleça um poder comunicacional que se ligue (ou transmute) ao (ou em) poder administrativo e façam leis que possam beneficiar a coletividade. O Estado democrático de direito possibilita, segundo Habermas, a criação de canais amplos de comunicação entre os cidadãos e as diversas instituições privadas ou estatais, uma vez que as Constituições democráticas garantem a participação dos cidadãos não apenas no processo decisório, mas também no processo de criação do direito. Por sua vez, Habermas sugere que se considere o direito como o “*medium* através do qual o poder comunicativo se transforma em poder administrativo”. (HABERMAS, 2003, p. 190)

A idéia de igualdade para Habermas é importante porque ela, e somente ela permite uma horizontalidade no discurso e nas próprias normas ou procedimentos que o institui e sustenta. Só é possível que haja um diálogo que busque o consenso se os interlocutores estiverem no mesmo patamar. Todavia, é o direito que regula e institui a própria preservação da igualdade no diálogo (por meio das normas). Ora, como pode o direito instituir algo que lhe é anterior?

As ações comunicativas devem satisfazer certas condições de cooperação e comunicação, que são em síntese: pautar o comportamento pela cooperação e tentar harmonizar os planos entre si (com base na visão de um mundo compartilhado); os agentes devem estar cientes do papéis de ouvintes e falantes, pois assim se encontra o meio para o entendimento, ou seja, “através da tentativa empenhada e sincera de cumprir os seus objetivos ilocutórios” (HABERMAS, 2002, p. 176).

Dessa forma, as ações comunicativas conduzem para uma ação orientada ao entendimento. Cabe ao falante escolher uma forma de ex-



pressão inteligível a fim de que tanto o falante como o ouvinte, possam se entender. A finalidade dessa orientação voltada ao entendimento é chegar a uma concordância “que termine na mutualidade intersubjectiva de compreensão recíproca, no conhecimento partilhado, na confiança mútua e na concordância entre os membros”. (HABERMAS, 2002, p. 12-13)

Dessa forma, o discurso habermasiano, mesmo exaltando a racionalidade humana, conceito esse de per si controverso, serve para introduzir no próprio interior do elemento procedimental que propõe, as unhas do pensamento ocidental. Acredito mesmo que, ao defender que o direito surge de relações intersubjetivas, dentro de um espaço público, demandando várias exigências de validação, validação e pressupostos que só fazem sentido para uma mentalidade ocidental; imiscui-se por entre os parâmetros procedimentais a carga valorativa do direito. Procedimentos que são, eles próprios, atravessados por elementos de valor característicos e constitutivos do pensamento ocidental, como é o caso do princípio da igualdade. Ao sustentar que é fundamental para a teoria do discurso, que os interlocutores estejam no mesmo patamar para que se atinja um consenso e que desse consenso se alcance uma racionalidade universal, Habermas não considera as peculiaridades do outro e acredita que o procedimento é ele próprio vazio de carga valorativa; de tal modo assim que pode ser aplicado por qualquer pessoa e em qualquer lugar. Acontece que ao propor um procedimento, no caso da teoria do agir comunicativo, Habermas introduz no diálogo uma carga valorativa a priori. Em síntese, para se entrar no debate deve-se aceitar antes os valores ocidentais.

De igual forma, é possível ver em Rawls a instrumentalização do princípio da igualdade como elemento essencial para construir cooperação e diálogo entre os sujeitos. Rawls criou a noção de posição original como um momento (ainda que como artifício lógico, ferramenta para pensar) em que não há hierarquização social e nem diferenciação de classes. A posição original é uma situação imaginária criada por Rawls. Trata-se de assimilar uma situação onde todos são ignorantes sobre seu futuro (véu da ignorância), todos estão em uma posição igualitária e precisam fazer escolhas para seu futuro, porém, ninguém sabe qual é sua posição dentro da estrutura social, ou seja, serão feitas escolhas sem que se saiba quais serão os destinatários dela, direitos, garantias e, até mesmo, obrigações, deverão ser escolhidas pela sociedade, mas sem que se saiba para quem (RAWLS, 2002, p. 146-



153). É nesse sentido que a cooperação surge como elemento importante para as pessoas, elas terão que elaborar direitos e obrigações de forma igual ou equânime, pois, como não se pode ter certeza para quem vai determinados direitos e obrigações, é racional que todos cooperem e compartilhem (todos são co-responsáveis). O que Rawls propõe se aproxima de um contratualismo, pois é o momento da sociedade fazer as suas escolhas para o bem viver.

Não obstante tal posição original ser o momento de escolhas, Rawls admite que, diante de uma sociedade aberta, é impossível haver concordância sobre tudo, por essa razão, o mesmo autor considera que por mais que haja diferenças entre as pessoas e grupos no que tange à doutrina abrangente, deve-se ter uma unidade social pautada na concepção política, ou é razoável que haja uma concordância na sociedade no que se refere a normas de conduta. Assim, a igualdade para Rawls está presente em dois momentos: na formação da posição original e na consolidação da concepção política. (RAWLS, 2000, p. 53-55)

A concepção política permite que normas sejam fundadas em uma idéia comum de cooperação social, ou seja, são normas que permitem que uma sociedade seja bem ordenada (RAWLS, 2000, p. 57). O que se deve ter em mente é que há princípios comuns que ajudam na própria formação das instituições sociais e na cooperação entre os indivíduos. O princípio da igualdade é um deles, a sociedade deve ter uma unidade naquilo que compreende como sendo igualdade, caso contrário pode-se permitir abusos por um grupo social frente a outro. O que se percebe, enfim, é o princípio da igualdade como um valor político estruturante que permite a formação da sociedade enquanto tal, e não um valor que se insere dentro da doutrina abrangente, ou seja, mesmo que haja diferentes valores há ainda uma sociedade unida.

A teoria jurídica ocidental exemplificada nesses dois autores, possui, parece-nos claro, uma indiscutível vontade teórica que, em última análise, universaliza e naturaliza seus instrumentos. Em algum momento deve-se haver uma igualdade juridicamente válida e aquilo que deve ser encarado como igualdade passa necessariamente por aquilo que o direito ocidental entende como sendo igualdade e com capacidade de alcançar a todos indistintamente. Vislumbra-se, dessa forma, que ao propor igualdades mínimas o direito ocidental vincula o interlocutor (e normas jurídica de Estados



não ocidentais) a aceitar essa igualdade mínima. Aqui, o outro já se encaminha para o debate tendo que aceitar pressupostos ocidentais, inscritos na própria procedimentalização do debate.

Enfim, a ideologia jurídica ocidental adota um universalismo “profundo que obriga a rechaçar do próprio domínio cognitivo as diversidades encontradas” (DUMONT, 1985, p. 124). Em busca do sujeito universal, detentor de direitos universais, se ignora a pluralidade cultural dentro dos Estados e, também, no âmbito internacional.

O Desenvolvimento e a Problemática do Universalismo

Os avanços tecnológicos, a industrialização ou aumento da renda (com maior possibilidade de consumo), pode se constituir em meios de expansão das liberdades, porém, não são os únicos, como vislumbra o conceito de desenvolvimento como crescimento econômico. Na verdade, esses avanços são contribuições que estão interligados com outros fatores como os avanços sociais (saúde e educação) e os avanços nos direitos civis (liberdade de discussão e averiguações públicas) (VARELLA, 2004, p. 41). O desenvolvimento passa necessariamente pela promoção das liberdades individuais e para que isso ocorra deve-se haver uma remoção das chamadas “fontes de privação da liberdade” (SEN, 2000, p. 17). Essas fontes retiram do indivíduo, e por conseqüência, de toda a sociedade, sua liberdade de ação e suas oportunidades reais.

O desenvolvimento surge das relações de diversos fatores como oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais, e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e, incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas. Essas relações de promoção do desenvolvimento só surgem se houver uma liberdade de participação da sociedade, liberdade na escolha dos meios de melhoria de vida que uma sociedade promove. O desenvolvimento de um país está relacionado diretamente com a liberdade que seu povo possui em escolher seus caminhos de melhoria, opções que aumentem sua qualidade de vida.

Este conceito de desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen não refuta a importância do mercado e das transações financeiras, o mercado estimula a liberdade uma vez que estabelece a troca livre de informações



e mercadorias, não importa qual será o mecanismo de mercado que é estabelecido, ou seja, se promoverá um crescimento econômico do país ou não, a importância reside na liberdade de contratações e produções mercantis. A privação do indivíduo no acesso a mercado retarda o desenvolvimento de um país por dois motivos: primeiro nega a liberdade e a oportunidade do indivíduo participar e promover crescimento econômico e por consequência não possibilita o crescimento econômico de todo o Estado.

Deve-se entender que na democracia a liberdade individual dos seus associados necessita ser permitida, além de ser oportunizado o acesso aos bens materiais. Somente com liberdade, o acesso aos meios de produção, à saúde, educação, saneamento básico pode proporcionar riqueza (UNGER, 2004, p. 16). Dessa forma, a teoria do desenvolvimento como liberdade não se prende a consequências, mas sim, às razões do desenvolvimento, vale dizer; a liberdade. Essa relação é evidenciada ao se enxergar que a liberdade econômica pode gerar a privação de liberdade social, assim como a privação de liberdade social ou política pode, da mesma forma, gerar a privação de liberdade econômica (SEN, 2000, p. 25).

As liberdades instrumentais (liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora), devem fazer parte de um sistema de inter-relações, ou seja, as liberdades instrumentais devem se interligadas a fim que se promova o desenvolvimento da sociedade.

Essas diferentes liberdades se ligam da seguinte forma: as liberdades políticas ajudam a promover a segurança econômica, as oportunidades sociais (serviços sociais de educação e saúde) facilitam a participação econômica. Uma vez facilitada participação na economia, pode se gerar abundância individual, numa palavra; um aumento da riqueza individual e também da sociedade como um todo. As ligações são essenciais, uma vez que a simples acumulação de bens não resolve alguns problemas. É o exemplo trazido por Sen dos grupos de afro-descendentes americanos que apesar de possuírem uma renda maior, tem uma expectativa de vida menor do que a dos cidadãos da China e de Kerala (SEN, 2000, p. 35-36).

Por sua vez, o crescimento econômico “está mais ligado a um clima econômico mais propício do que a um sistema político mais rígido” (SEN, 2000, p. 30). Enfatiza-se novamente aqui a importância da liber-



dade política e as liberdades civis e sua desvinculação, para o processo de desenvolvimento, dos fatores econômico, ou seja, crescimento econômico não está necessariamente ligado a liberdade política, e muito menos a desenvolvimento.

Nesse diapasão, constata-se que liberdade envolve tanto procedimentos que permitem uma maior efetivação das liberdades de ações, como também a promoção de oportunidades reais que as pessoas têm. A idéia de desenvolvimento como liberdade propõe a efetivação dessas duas vertentes, ou seja, da mesma forma que se garante o direito ao voto, a livre associação, a manifestações etc, também se garante uma política de assistência, de oportunidades às pessoas que mais precisam.

O desenvolvimento, dentro desse quadro, respeita aquilo que a sociedade realmente deseja. A liberdade, dentro do conceito de desenvolvimento, deve proporcionar aos indivíduos condições de fazerem coisas que são valorizadas por eles. O bom, o valorizado, aquilo que é importante, é submetido a um relativismo cultural e, dessa forma, não se admite pré-concepções vindas de bancos ou países sobre o que seja desenvolvimento.

Ora, tendo isto como parâmetro, fica claro que a frase muitas vezes ecoada pelo pensamento liberal – “melhor ser rico e feliz do que pobre e tradicional” (SEN, 2000, p. 47) – é falaciosa, uma vez que condiciona a proteção aos valores culturais ao fracasso do desenvolvimento. Uma coisa não implica em outra, o que se deve proteger e estimular é a decisão da sociedade, ou seja, quais tradições vão escolher.

A idéia de desenvolvimento como liberdade não é um caminho absoluto, ela representa um conjunto de elementos interligados que, ao garantirem o acesso às riquezas, prioriza em seu seio a livre escolha da sociedade. Nesse sentido uma sociedade deve procurar seu próprio caminho para a felicidade, independente de outros países.

Quatro critérios servem para se mensurar o nível de desenvolvimento de um Estado: condições de vida material (conditions de vie matérielle), coesão social (cohésion sociale), cultura (culture) e meio ambiente (les menaces écologiques). Esses critérios oferecem mecanismos de efetivação para o conceito de desenvolvimento como liberdade.

Vida material pode ser entendida como o critério que analisa as condições de vida do indivíduo em grandes centros urbanos e nas áreas rurais.



Ação & Debate

Trata-se de avaliar o grau de risco que o indivíduo corre quando está cercado por violência, pobreza, enfim, quando é abandonado pelo poder estatal. *Coesão social* é a análise do grau de envolvimento da sociedade com ela própria. Uma sociedade saudável é aquela que promove relações interculturais, ou seja, promove valores que ajudam a manter a coesão e dão uma identidade aos indivíduos, isso tem como consequência um maior sentimento de responsabilidade do indivíduo no grupo. *Cultura* é o elemento que analisa o grau de relação entre as culturas dos grupos eixo/periferia, e mais; analisa o grau de preservação dos valores culturais desses grupos. A preservação das tradições é um elemento importante para se avaliar o desenvolvimento do país. *Meio ambiente* é a análise acerca dos procedimentos e meios de proteção e preservação do meio ambiente dentro de um país. (COMELIAU, 2000, p. 27-37)

Esses quatro critérios deslocam a avaliação do quão desenvolvido é um Estado para uma dimensão mais subjetiva, ou seja, não se trata mais de saber se a pessoa estudou até a quarta série ou não, saber isso é importante, mas tão importante quanto é saber se essa pessoa se relaciona bem com seus vizinhos, se ela tem um envolvimento social, se ela é livre para manifestar suas tradições, se ela vive em um meio ambiente saudável, se ela tem que lidar com a violência todos os dias (qual é o grau de estresse que isso ocasiona), ou seja, o desenvolvimento passa a ter mais proximidade com a liberdade do cidadão em produzir suas tarefas diárias sem maiores percalços.

Essa idéia já foi trazida por Kant quando rechaçou o Estado eudemológico e afirmou que a verdadeira finalidade do Estado é dar aos cidadãos liberdade suficiente para que possa buscar, cada um a seu modo, sua própria felicidade (BOBBIO, 1992, p. 89-90). O desenvolvimento como liberdade está intimamente ligado à busca de satisfação subjetiva do indivíduo, pois se é papel do Estado garantir que os indivíduos busquem a felicidade, isso só pode acontecer se eles estiverem livres nessa busca.

O desenvolvimento como liberdade, dentro do cenário internacional, e porque não associado ao desenvolvimento sob o prisma neoliberal, não possui qualquer relação com a riqueza, ou seja, o aumento de divisas de um país não torna seus cidadãos mais felizes, o desenvolvimento não é alcançado por modelos de outros países, isso tem ligação com o relativismo cultural, os indivíduos são mais felizes onde possuem seus laços de amizade



e família (DURKHEIM, 2004, p. 236-237). Nessa linha, um país com grandes riquezas, mas com uma população infeliz não é um país desenvolvido.

Dessa forma, ao defender que o Estado seja livre para escolher a melhor forma de crescer, Amartya Sen refuta os modelos econômicos internacionais e afasta os pressupostos de admissibilidade do diálogo, isto é, para que se possa manter um diálogo deve-se ter mecanismos formais para sustentar esse diálogo, porém, esses mecanismos não poderiam ser orientados conforme os interesses e parâmetros do ocidente.

O Direito em Taylor

Ajuntemos, então, a esses elementos acima elencados, com objetivo de avançar sobre a problemática inicialmente apresentada, algumas ponderações de Charles Taylor. A questão fundamental que envolve o reconhecimento para esse autor, passa necessariamente pelo estudo do reconhecimento incorreto que determinados grupos fazem sobre outros. Isto é, existe problema quando há uma distorção no reconhecimento do outro, provocando uma imagem limitativa, de inferioridade ou de desprezo pelo próprio grupo. Taylor chama atenção, logo no início de sua reflexão (TAYLOR, 1994), para o fato de que essa distorção que alguns grupos promovem sobre a identidade ou imagem de outros, é bem sucedida quando se consegue incutir no outro uma imagem de inferioridade, passando dessa forma, por parte desse outro, a uma aceitação dessa inferioridade.

Aqui, é marcante a diferença em relação ao pensamento de Habermas. No interior do pensamento desse autor não existe um verdadeiramente outro (HABERMAS, 2002), mas sim, a arrogância e a onipresença do mesmo. Não há uma racionalidade comunicativa em busca de consenso entre o mesmo e o outro, a racionalidade comunicativa fundada na ética do discurso não alcança uma política de reconhecimento digna, mas apenas possibilita, sempre de forma ocidentalizada, a comunicação. Por exemplo: a sociedade branca projetou durante gerações uma imagem de inferioridade da raça negra. Trata-se de argumentos racistas, que mesmo absurdos, eram reproduzidos tanto para os brancos (que passavam a realmente acreditar que eram mais evoluídos que os negros) e reproduzidos sobre os negros



Ação & Debate

(para acreditarem que eram merecedores de sua condição, pois os brancos eram superiores). (TAYLOR, 1994, p. 45-94)

O reconhecimento incorreto é um mecanismo cruel, pois atinge a alma dos indivíduos, fazendo-os questionar sua própria existência, levando-os a negar seu passado, sua cultura, seus valores, a bem dizer, um castigo que não atinge o corpo físico, mas sim, o ser enquanto um *constructo* cultural, que pertence a um grupo e que possui valores, que o reconhecimento incorreto distorce, subordina. Toqueville, em sua obra *A democracia na América* (TOQUEVILLE, 1998), faz referência a esse elemento destrutivo que uma sociedade pode promover ao lidar com o diferente, com o não-semelhante, com aquele que pertence a grupos minoritários. Toqueville afirma que se trata de uma tendência de dominação de grupos majoritários sobre grupos minoritários. Uma onipotência que, nas palavras de Toqueville ao diagnosticar o fenômeno na América, “traça um círculo formidável em torno dos pensamentos”. (TOQUEVILLE, 1998, p. 197)

Taylor entende que passamos a ser verdadeiramente agentes humanos por meio de um caráter dialógico onde somos capazes de nos entendermos e a definirmos nossas identidades. Esse processo dialógico só é possível por meio da linguagem, que nos permite não apenas expressar palavras, mas também outras formas de comunicação, como a arte, o gesto, o amor, etc. O que se deve ter em mente é que as pessoas não aprendem sozinhas a linguagem para fins de auto-definição, é necessário a promoção de interações com aqueles que são importantes para elas, ou seja, os “outros-importantes”. Assim, definimos nossa identidade na relação com o outro, o processo dialógico com o “outro-importante” que nos permite sabermos as dimensões da nossa identidade, ou pelo menos aquilo que os “outros-importantes” querem que sejamos. Tanto é assim, que às vezes precisamos romper com aqueles que amamos para impedir que eles formem a nossa identidade (“identidade é aquilo que nós somos, de onde provimos (...), é o ambiente no qual os nossos gostos, desejos, opiniões e aspirações fazem sentido”. (TAYLOR, 1994, p. 53-54)

Diante dessa complexa relação, é necessário que, para a própria descoberta da minha identidade, eu não me dedique a ela sozinho, mas sim, que eu negocie, em parte, abertamente, em parte, interiormente com os outros. (TAYLOR, 1994, p. 54)



A identidade pode ser formada ou deformada no decurso de nossa relação com os outros-importantes; no plano social, temos uma política permanente de reconhecimento igualitário. A noção de que as identidades se formam através do diálogo aberto, que elas são imperfeitas quando avaliadas à luz de um *guião* social predefinido, tem contribuído para tornar a política do reconhecimento mais central e mais marcante. (TAYLOR, 1994, p. 56-57)

Com isso podemos enxergar dois níveis no discurso do reconhecimento: a) na esfera íntima, onde a formação da identidade do ser “é entendida como fazendo parte de um diálogo e luta permanentes com os outros-importantes”; e b) na esfera pública, onde a política de reconhecimento igualitário passou a desempenhar um papel cada vez maior. A ênfase dada, dentro das sociedades democráticas, à dignidade igual para todos (em substituição a honra) foi uma política de universalismo. Em contrapartida, a segunda mudança no que tange ao desenvolvimento da noção moderna de identidade deu origem a uma política de diferença, ou seja, todas as pessoas devem ser reconhecidas pelas suas identidades únicas. Assim, exige-se o reconhecimento da identidade única de determinado indivíduo ou grupo, priorizando seu caráter singular, ou seja, aquilo que o distingue dos demais. Interessante lembrar que é essa singularidade que tem sido “ignorada, disfarçada, assimilada a uma identidade dominante ou de maioria”. (TAYLOR, 1994, p. 57-58)

A diferença substancial entre a política de dignidade universal e a política de diferença é que enquanto aquela lutava por formas de não-discriminação que ignoravam consideravelmente as diferenças dos cidadãos, essa (política de diferença) redefine frequentemente a não-discriminação como uma exigência que nos leva a fazer dessas distinções a base do tratamento diferencial. (TAYLOR, 1994, p. 58)

Os dois tipos de políticas já mencionadas entram em conflito. Para a primeira, o princípio do respeito igual exige que as pessoas sejam tratadas de uma forma que ignore a diferença, para a segunda, deve-se reconhecer e até mesmo encorajar as particularidades. Dessa forma, a crítica da primeira à segunda baseia-se na violação do princípio que esta faz da não-discriminação, já a primeira é criticada pela segunda pelo fato de negar a identidade particular, fazendo com que as pessoas se adequem a moldes



Ação & Debate

que não correspondem às suas verdades, fazendo com que culturas hegemônicas subjuguem culturas minoritárias. (TAYLOR, 1994, p. 63)

O liberalismo de direitos, como outros tantos valores ocidentais, é hostil à diferença, na medida em que, a) insiste na aplicação, sem qualquer exceção, uniforme das regras que definem esses direitos; e b) desconfia dos objetivos coletivos. O que se deve ter em mente é que o liberalismo de direitos, ao não valorizar, prioritariamente, as diferenças culturais e os objetivos coletivos, torna-se hostil ao outro que não seja definido pelo eurocentrismo, e inviabiliza aquilo que as sociedades distintas mais querem: “a sobrevivência”. Sem o multiculturalismo, como contra-ideologia, hoje sustentado e defendido por amplas parcelas de marginalizados e excluídos, os rigores do liberalismo processual certamente tornar-se-iam “rapidamente impraticáveis no mundo de amanhã”. (TAYLOR, 1994, p. 81-82)

O liberalismo não possui, como querem defender alguns, uma neutralidade cultural completa, é também, e por sua vez, um credo em luta. Todas as sociedades estão a se tornar cada vez mais multiculturais e, ao mesmo tempo, mais permeáveis (permeabilidade, para Taylor significa que estão mais receptivas às trocas transnacionais). A questão do multiculturalismo chama para si o debate acerca de se considerar que todas as sociedades reconheçam “o valor igual das diferentes culturas: que as deixemos, não só sobreviver, mas também admitamos o seu mérito”. O reconhecimento é essencial para a nossa formação, a falta de reconhecimento ou o reconhecimento incorreto (distorcido) foi e é responsável pela desigualdade, exploração e injustiça.

Conclusão

O trabalho apresentou uma crítica ao pensamento jurídico ocidental. O direito no ocidente, instrumentalizado por uma ideologia liberal, utiliza-se de princípios e teorias que visam a colonização de outras tradições, inviabilizando o seu desenvolvimento. Esses obstáculos se erguem a partir do momento em que o ocidente se apresenta diante de outras culturas, sustentado valores inegociáveis. Nesse processo, legitimar é o mesmo que construir um discurso supostamente neutro e não valorativo, sobretudo; a partir da idéia de que a forma como se dará o debate precisa estar estrutu-



ralmente vinculada ao princípio da igualdade, não obstante esse princípio ser um legado liberal e cristão, ou seja, primordialmente formado por valores ocidentais.

Essa manipulação do procedimento por meio do direito atinge diretamente o desenvolvimento de outras culturas, na medida em que o Ocidente impõe um modelo econômico, jurídico e até mesmo social, condizente com tais valores, mas extremamente atentatório a outras tantas formas de ser, existir e pensar. É por essa razão que respeitar e dar liberdade aos Estados para escolher a forma como quer crescer é imprescindível. Somente respeitando os valores culturais, respeitando as diferenças, que é possível um desenvolvimento efetivo.

Desenvolvimento e direito nas idéias de Taylor supõe uma outra forma de lidar com o outro, uma forma sem pressupostos, sem teorias prévias, sem princípios de igualdade, apenas respeitando e reconhecendo o outro. Reconhecer no outro suas peculiaridades e não exigir comportamentos padronizados é o que defende Taylor. O direito, dessa forma, perde seu caráter universalista, de imposição de valores aos diferentes, e passa a ter outra configuração.

Referências Bibliográficas

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

COMELIAU, C. **Les impasses de la modernité** : critique de la marchandisation du monde. Paris: Seuil, 2000.

DUMONT, Louis. **O individualismo**: uma perspectiva antropológica da ideologia moderna. Rio de Janeiro: Rocco, 1985.

DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social**. 2. ed. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudo de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

_____. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. V.1. 2.ed. tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.



_____. **Racionalidade e comunicação.** Lisboa: Edições 70, 2002.

_____. **The theory of communicative action.** Tradução: Thomas McCarthy. Boston: Bancon Press.

RAWLS, John. **O liberalismo político.** Tradução: Dinah de Abreu Azevedo. 2. ed. São Paulo: Ática, 2000.

_____. **Uma teoria da justiça.** Tradução: Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímoli Esteves. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TAYLOR, Charles. A política do reconhecimento. In: Charles Taylor. **Multiculturalismo.** Lisboa: Instituto Piaget, 1994.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. **A democracia na América.** Tradução Neil Ribeiro da Silva. 2ª ed. Belo Horizonte: Itatiaia, 1998.

UNGER, Roberto Mangabeira. **O direito e o futuro da democracia.** São Paulo: Bointempo, 2004.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional econômico ambiental.** Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

IMAGENS DA JUVENTUDE NA CULTURA URBANA: RECORTES E IMAGENS DO COTIDIANO

Joelma Maria Freitas

Mestra em Sociologia- UFC/ Especialista em Ciência Política-UFC/ Graduada em Serviço Social-UECE. Consultora Técnico -Parlamentar da Assembleia Legislativa do Estado Ceará. Professora da Faculdade Latino Americana de Educação. joelmafreytasce@hotmail.com

Resumo

Este artigo tem como objetivo tecer algumas possibilidades de interpretação da fotografia como instrumento de representações que incorporam os valores, os rituais da juventude da periferia, notadamente aqueles que participam do Projeto Enxame no Morro Santa Terezinha, conectados ao consumo dos espaços urbanos. O Enxame é uma Organização Não Governamental criada em setembro de 2000, que trabalha com arte e educação de jovens. O eixo básico dessa investigação é essencialmente interpretar como esses jovens constroem a relação do uso dos espaços urbanos *versus* periferia (morro) no seu cotidiano, ou seja, identificar como eles expressam, através da fotografia, sua percepção sobre o bairro e/ou cidade. As fotos feitas pelos integrantes do Enxame retratam o seu cotidiano. Fortaleza se apresenta aos jovens como cidade de contrastes. Sem dissolver fronteiras espaciais, reúne sua policromia por meio da alternância entre a pobreza e a riqueza. Os integrantes do Enxame capturam com o olhar, ao disparar o obturador da câmara, as imagens da cidade, registrando as desigualdades sociais, os estilos de vida diferenciados, as expectativas e os projetos de diversas naturezas. A imagem da cidade para os jovens investigados é a imagem da periferia. Lá se encontram reunidas todas as condições para favorecer o consumo do espaço urbano: conhecimento dos lugares, trajetos cotidianos, relações de vizinhança, sentimentos difusos de estar no próprio território. Assim, é através do recorte desse fragmento urbano, combinado com a interpretação das associações por ele sugeridas, que os participantes do Enxame elegem os lugares e os não-lugares que fazem parte de sua história.

Palavras-Chave: Juventude; Cultura; Cidade; Imagem.

Joelma Maria Freitas



A Arte de Fazer Enxame

Fazer enxame é uma expressão usada pelas galeras juvenis da periferia que significa atuar em grupo, promover desordem, estar em movimento, causar impacto e, algumas vezes, atemorizar galeras rivais ou moradores de outros bairros e da cidade como um todo. Os jovens buscam criar marcas na cidade, ganhar visibilidade, demonstrar sua existência por meio de um estilo próprio, o que pode ocorrer através da comunicação visual ou mesmo no campo das práticas de violência. O Enxame é uma ONG situada no Mucuripe que mergulha nos códigos da cultura juvenil, direcionando para a criação artística a força e a rebeldia expressas pela violência. Atende aproximadamente 60 (sessenta) integrantes: 40 (quarenta) pré-adolescentes com idade entre 9 a 12 anos, 20 (vinte) adolescentes e 3 (três) monitores. Valendo-se da arte de fazer grafite, fotografia, teatro, vídeo, HQ (histórias em quadrinhos) e de outras artes visuais, o Enxame busca *potencializar campos de resignificação de si, do outro e do mundo* (Estatuto do Enxame).

A arte proporciona, por intermédio de seu mundo imaginário, novas experiências àqueles que entram em contato com ela. Possibilita, então, *uma maior transparência do mundo, ao permitir que os indivíduos se reconhecessem a si próprios e compreendessem o mundo vivenciado a partir de novas experiências* (Santos, 1995: 38). Com esse objetivo, surgiu o Enxame. Os jovens da periferia experimentam um sentimento de exclusão, muitas vezes são proibidos de usufruir de equipamentos e de locais públicos. A revolta aciona nos jovens os gostos pelos embates e pelos confrontos. Esses sentimentos são compartilhados pelos jovens que residem no Mucuripe. Situado na zona portuária de Fortaleza, esse bairro se constitui ao mesmo tempo uma imagem de cartão postal e uma imagem de pobreza, de favela e de violência. Sendo assim, esse lugar foi escolhido para sediar o Enxame. Com os jovens integrantes do Movimento Hip Hop, o Enxame entra no morro e começa a traduzir para a sociedade as expressões dos grupos juvenis.

Fazer Enxame se traduz em outro significado para os jovens: projetar sua existência através da arte visual e criar formas que garantam a construção da cidadania. Os informantes desta pesquisa fazem parte desse espaço institucional.



Na primeira fase da pesquisa foram identificados os indícios que conduzissem à interpretação dos significados dos produtos da comunicação visual elaborados principalmente nas oficinas de **fotografia**. Nesse primeiro percurso, foi possível acompanhar de perto todas as oficinas de arte. A proposta de trabalho do projeto permitiu o acesso a um vasto material de pesquisa gerado nas oficinas de fotografia, de grafite, de pintura mural, de HQ, de estilismo e moda, de vídeo etc. Nas oficinas de fotografia elaboradas pelo projeto, foi possível fazer o registro de imagens e narrações significativas para a elaboração desse estudo.

O segundo momento de coleta de informações ocorreu por meio de oficinas de fotografia que trabalharam essencialmente com a imagem urbana. O grupo contou com a colaboração de sete jovens.

Inicialmente, dando prosseguimento à pesquisa foi realizada uma oficina de sensibilização na qual foi trabalhada a percepção de cidade. Nessa oficina, foi feita a entrega de uma máquina fotográfica, sendo solicitada ao grupo a produção de fotos que deveria girar em torno de alguns temas básicos, tais como conceito de juventude, cidade e cotidiano.

Os jovens participantes do grupo fizeram as fotos no período de um mês. Após a conclusão dessa etapa, foi conduzida a realização de uma nova oficina. Nesse encontro, foi feita a exposição das fotos. A narração dos participantes através da *mostração* de fotografias os levou à *"ilusão de imaginar que o mundo real não se encontra externo, porém interno à imagem"* (Koury, 1998: 64). Cada *fotógrafo* explicava sua produção e as razões de escolha das situações fotografadas, tendo em vista os temas apresentados. Nessa perspectiva, ao analisar uma fotografia é importante levar em consideração não só a foto em si, enquanto produto de uma operação mecânica, óptica e química, mas também todos os elementos que envolvem sua produção e recepção: o *fotógrafo*, o próprio meio de expressão, a câmara, o "objeto" fotografado, o leitor e o uso que se faz dela. A relação entre esses elementos se dá num contexto simbólico que, segundo Aumont. (1993:192), *revela-se também necessariamente social, já que nem os símbolos nem a esfera do simbólico em geral existem no abstrato, mas são determinados pelos caracteres materiais das formações sociais que os engendram*.

Na trajetória da pesquisa, foi possível penetrar no universo juvenil dos moradores da periferia, conhecer o cotidiano dos habitantes do *outro*



lado da cidade. Nesse percurso Júlia (16 anos), André (22 anos), Roberto (28 anos), Marcos (19 anos), Pedro (15 anos), Diego (17 anos) e Marcelo (19 anos)¹ mostraram sua percepção de cidade, relatando fragmentos do seu cotidiano e revelando, com o uso de imagens fotográficas, as formas que podem *consumir* os espaços urbanos dos quais foram proscritos.

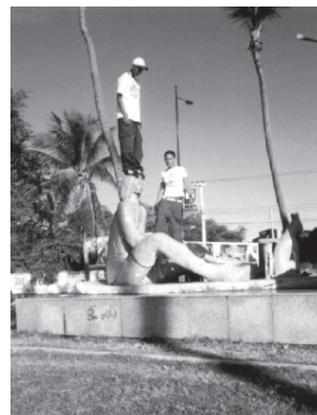
Retratos de Juventude: Imagens do Outro, Imagens de Si

Uma fotografia revela muito mais do que as imagens do instante fotografado. Além do cenário, das personagens e das leituras dos tempos e espaços aparentes, indica os vínculos e as relações presentes nos textos imagéticos e revela, também, o seu autor:

A intenção do fotógrafo e até, quem sabe, seus desejos, suas características, suas artes de fazer e de ser. A cena, o ângulo, o enquadramento, a luminosidade e os planos escolhidos narram muitas histórias dos sujeitos instantaneamente eternizados, do autor e de sua "criatura". Em cada foto, o fotógrafo faz um registro de si mesmo, marcando lugares e não- lugares nos espaços de sua própria vida (LEITE, 2001,99-100).

Nesse sentido, a fotografia de Marcelo registra a percepção que ele faz da juventude da periferia:

Aqui é pra mostrar a força dos jovens da favela. Aqui os jovem pisando em cima da cabeça da Iracema e tal. Mostra que o jovem da favela pode ter poder, mesmo a burguesia fazendo de tudo pra tratar a gente... pisando na gente , não querendo.... O sistema maltrata a gente, mas a gente tem força... Pode também mostrar nosso valor, a nossa força, o jovem da favela tem força.



É através do impacto estético e visual que os jovens, moradores do Morro Santa Terezinha, tornam-se atores nos espetáculos urbanos (Diógenes, 1998:40). *Ganhar visibilidade fazê-la excessiva torna-se um modo não apenas de romper os "muros" e os signos do 'estigma de territorial' como também, de transposições de dinâmicas localizadas, estancadas nos bairros segregados, para as tramas globais de registro público* (idem, ibidem: 41) Dessa maneira, eles não só se legitimam no campo de uma estética juvenil globalizada como criam uma profusão de estilos



nos cenários urbanos.

A narração de Marcelo evidencia que, para se compreender o jovem na sua relação com o mundo, é preciso ampliar o olhar, identificá-lo numa perspectiva que transcenda as informações biológicas, jurídicas e psicológicas que englobe outros símbolos, outros valores, isto é, o contexto socio-cultural e histórico no qual está inserido.

Pode-se definir juventude como uma categoria social. Tal definição faz da juventude algo mais do que uma simples referência etária. No caso em estudo, os jovens integrantes do Enxame se percebem enquanto grupo juvenil, não porque pertencem ao mesmo campo geracional, mas por compartilhar atitudes, vocabulário próprio, comportamentos, formas de gesticular e vestir. A juventude do morro acredita que a burguesia² a considera marginal, portanto é marcada profundamente pelo desejo de impactar, ganhar visibilidade no meio social. Dessa forma, possui um vocabulário recortado por gírias e códigos, usa muito o corpo para se comunicar, para se mostrar na cidade e ainda apresenta um estilo próprio de vestir: calças e camisas largas, boné, roupas grafitadas... Nesse contexto, variáveis como classe social e cultura fazem reconhecer que em torno do termo jovem agrupam-se significados que vão além da idade biológica e que diferem em cada setor social. A imprecisão de referências e de modelos indica que a juventude não deve ser definida de forma estática e absoluta, sendo mais pertinente, como sugere Bourdieu (1983), pensá-la como uma *categoria socialmente construída*, e talvez abordá-la como aparente *unidade* quando referida a uma fase da vida, e como *diversidade* quando estiverem em jogo diferentes atributos sociais que fazem distinguir os jovens uns dos outros. Portanto, mais do que uma referência natural e biológica, a juventude é uma categoria social, histórica e cultural.

Assim, a juventude é uma concepção, representação ou criação simbólica, construída por grupos sociais e pelos próprios indivíduos tidos como jovens, para significar uma série de comportamentos e atividades a ela atribuída. Para Bourdieu (idem, ibidem), essas representações não são construídas por acaso, têm relação com a realidade social uma vez que as ações sociais são carregadas de sentidos. Como assinala Groppo (2000:15), a juventude representa também *uma situação social simbolizada e vivida com muita diversidade na vida cotidiana, devido à sua combinação com outras situações sociais- como a de classe ou estrato social -, e devido também às*



Ação & Debate

diferenças culturais.

O mundo da cultura aparece como um espaço privilegiado de práticas, representações, símbolos e rituais no qual os jovens buscam demarcar uma "identidade" juvenil. Eles assumem um papel de protagonistas, atuando de alguma forma sobre o seu meio, construindo um determinado olhar sobre si mesmos e sobre o mundo que os cerca.

Desse modo, os jovens que integram o Enxame se percebem como fortes, no momento em que as diferenças sociais e culturais são obstáculos à sua própria sobrevivência:

E eu bati a foto desse pivete aqui porque assim: o que é o jovem pra você? Aí pra mim o jovem é um vitorioso por passar dessa fase aqui, porque são muitos poucos mesmo assim que sobrevivem, quando não morrem por doença, morre de fome, assim, ou já nascem doente por causa da química, da droga que os pais deles usam... Ele aqui que eu cuido dele desde pequenininho, desde pequenininho que eu cuido dele veio até pra cá passar um final de semana lá em casa. E ele já tá com quatro anos! Ele é um vitorioso não é? (Júlia).



A juventude encerra demarcações fundamentais. Abismos culturais tecem estilos de vidas diferenciados, expectativas e projetos heteróclitos. Os jovens dos setores médios e altos dispõem de equipamentos que lhes garantem qualidade de vida: educação, alimentação e casas confortáveis. A maioria desses direitos é inacessível aos jovens provenientes das classes menos favorecidas. A realidade é diversa, a cada dia o jovem da periferia tem que "batalhar" o que comer, o que vestir e onde morar. Dessa forma, a imagem construída de si próprio é um espelho da cultura, marcada pelas condições socioeconômicas em que vive. A juventude do morro procura criar estratégias e táticas para vencer a luta pela sobrevivência. Os jovens dos bairros suburbanos *descobrem mil maneiras de jogar/defazer o jogo do outro, ou seja, o espaço instituído por outros, caracterizam a atividade, sutil, tenaz, resistente, de grupos que, por não ter um próprio, devem desembaraçar-se em uma rede de forças e de representações estabelecidas. Tem que 'fazer com'* (De Certeau, 1994: 79). Nessas estratégias de combates, existe uma arte de golpes, de lances, um prazer em alterar as regras do espaço opressor, de conquistar vitórias, uma prática ocasional que acontece a



partir dos locais e das astúcias da juventude da periferia.

A vida na periferia é tecida através de uma “batalha” diária. De acordo com o relato dos jovens do Enxame: *Nada vem de graça*. Casas construídas com materiais de má qualidade que se erguem em direção ao céu, atravessadas por córregos que drenam lixos, detritos e esperanças, são exemplos de miséria que emergem do Morro Santa Terezinha em suas íngremes encostas. Aí convivem as diferentes facetas da vida: gente trabalhadora, jovens alegres com e sem esperança, militantes das mais diferentes denominações, seitas religiosas, traficantes de drogas, e ainda pessoas que lutam pra dignificar a vida na favela. As difíceis condições de desenvolvimento para a população jovem da periferia definem expectativas de vida e conduzem a mortes prematuras, no contexto marcado por problemas econômicos, pela violência, pelo consumo de drogas, pelo tráfico, pela ausência de oportunidades e por todas as outras formas de vício e de descaminho que o mundo do extermínio pode oferecer.

Diante disso, as *culturas juvenis* só podem ser interpretadas dentro de complexas relações sociais, nas quais se produzem as representações dos jovens. Por isso, as condições de classe e pobreza repercutem em suas expressões e expectativas.

A Cidade Como Imagem: de Reconhecimento e Espaços Interditados

Em Bersebéia, transmite-se a seguinte crença: que suspensa no céu exista uma outra Bersebéia, onde gravitam as virtudes e os sentimentos mais elevados da cidade, e que, se a Bersebéia terrena tomar a celeste como modelo, elas se tornarão uma única cidade. A imagem que a tradição divulga é de uma cidade de ouro maciço, com tarraxas de prata e portas de diamante, uma cidade-jóia. (...).

Também crêem, esses habitantes, que exista uma outra Bersebéia no Subterrâneo, receptáculo de tudo o que lhes ocorre desprezível e indigno, e eles zelam constantemente para eliminar da Bersebéia emersa qualquer ligação ou semelhança com a gêmea do subsolo. No lugar dos tetos, imagina-se que a cidade ínfera possui latas de lixos invertidas, das quais transbordam cascas de queijo, embalagens gordurosas, água de louça suja, restos de espaguete, velhas vendas

Joelma Maria Freitas



(...).(Calvino, 1990: 103-104)

A cidade invisível de Calvino faz lembrar Fortaleza, cidade em que se podem identificar também duas posições de si mesma: uma celeste e uma infernal³. O mesmo se aplica ao cenário dessa investigação. No Morro Santa Terezinha, encontra-se suspenso no céu de Fortaleza o Mirante. O termo sugere a visão privilegiada da cidade, sobretudo a orla marítima. Lá em cima a imagem da cidade enche os olhos de qualquer visitante. Vêem-se o mar e os inúmeros edifícios modernos que circundam a Avenida Beira Mar e suas adjacências, conferindo imponência aos bairros mais elegantes: Meireles, Varjota e Aldeota. As pessoas que residem lá, na cidade subterrânea, cuidadosamente ocultada, pertencem às camadas menos favorecidas da população, a maioria são pescadores ou ex-pescadores. Assim, o que se vê lá de cima contrasta com o que existe lá no morro, considerando que o Mirante é apenas um dos lados de um morro que abriga boa parte dos “pobres” de Fortaleza.

Os jovens que habitam o morro conhecem bem os dois mundos que compõem esse lugar, entretanto sabem que a cidade celeste, bela, imponente não está ao seu alcance, são banidos de lá. Aos jovens é destinado o mundo subterrâneo, onde existem as “bocadas”⁴, os territórios marcados pelas gangues, pela favela, pela violência e pela fome. Mas a cidade subterrânea é também o lugar no qual nenhum desejo é desperdiçado e do qual seus habitantes fazem parte e uma vez que se constitui o espaço que se desenvolve tudo o que não se realiza em outros lugares, torna-se o lugar de criação.

A imagem de cidade para os jovens investigados é a imagem da periferia. Lá se acham reunidas todas as condições para favorecer o consumo do espaço urbano: conhecimento dos lugares, dos trajetos cotidianos, das relações de vizinhança, das relações com os comerciantes e dos sentimentos difusos de estar no próprio território. Tudo isso como indícios que organizam a vida social e cultural em que o espaço da periferia se torna não somente o objeto de um conhecimento, mas o lugar de um reconhecimento:

Pra mim cidade é tudo que tem na periferia. Eu me sinto bem no bairro onde eu moro. Na periferia eu posso andar e ninguém me aponta como uma pessoa diferente. Quando a gente sai pra outros canto, os cara fica tudo com medo da gente, parece até que a gente é anor-



mal. Eu acho que eles pensam que a gente da favela é tudo marginal. Aqui, não, todo mundo é igual. Eu acho a favela bonita! Eu me sinto bem aqui. Às vezes a gente tá lá em cima do muro que tinha lá em casa e aí ele era alto, era alto mesmo, e eu sei lá, ficava olhando, eu me sinto tão bem olhando pra favela. É diferente porque os prédios ali é tudo direitinho, as casas tudo certinho e a favela é umas casas em cima da outra. Tudo é espontâneo, a gente é que cria. Nada é imposto! A gente somos totalmente diferente. Até o cheiro da favela é diferente. O nosso mundo é o mundo da favela (Júlia).

O ambiente urbano, representado pela periferia, apresenta-se para Júlia como um aglomerado de signos: traços, tamanhos, cores, sons, cheiros e formas. Admite-se, pois, que o espaço urbano é uma estrutura que se manifesta por meio de suas representações, não apenas visual, mas polissensorial: olfativa, tátil, sonora e cinética. (Ferrara, 2000:65). Porém, o elemento que produz e aciona essa representação é o usuário, que através do uso urbano transforma a cidade. No caso em estudo, Júlia identifica a periferia como o lugar no qual estabelece laços de sociabilidade, é o espaço reservado para a criatividade. É na periferia que o jovem considerado “pobre” pode ser visto e reconhecido. Ele é considerado pelos moradores do bairro. Dessa forma, é o uso que dinamiza o espaço e o concretiza como modo de ser de uma cidade ou um modo de viver. Para Ferrara, o uso envolve o hábito, que se transforma em usança e condiciona a habitabilidade urbana.

Para o usuário, o uso é o modo de reconhecimento ambiental e a lembrança que dele conserva é, antes de tudo, uma predicação do ambiente. Esta predicação ambiental conservada, lembrada pelo usuário, substitui o próprio espaço e confere ao uso um caráter de permanência cotidiana e rotineira. Essa continuidade nos permite substituir o termo uso por usança com um caráter de mediação entre espaço ambiental e usuário. Desse modo, o hábito e uso se incorporam e se confundem, e a usança surge como verdadeiro signo de um hábito (1999:21).

Júlia atesta, com base nas fotos realizadas, que os lugares que lhe são significativos situam-se na periferia: o Mucuripe, lugar que abriga o Enxame; e a Vila União, lugar onde mora. A periferia é essencialmente um lugar⁵ percebido como identitário, relacional e histórico. Para os jovens pesquisados, a favela é o lugar onde se vive, em que se compartilham as dificuldades e as esperanças, é o espaço do lazer. Para eles, *o outro lado, o lado dos ricos,*



Ação & Debate

não se tem motivos para ir até lá (Júlia). O relato de Júlia mostra claramente a existência de duas cidades: *o nosso mundo* (habitado pela parcela pobre da população) e *o mundo de vocês* (identificado pelos setores médios e altos).

Da mesma forma, existem alguns espaços na cidade celeste, que são periféricos, são subterrâneos:



Na Beira Mar, ó, eu tirei aqui até umas fotos, ó! Nessa daqui tem mais o calçadão, né? E aí eu coloquei essa daqui que é aquela parte da areia e essa parte aqui é a parte que eu mais ficava, porque eu não dava valor andar aqui no calçadão, porque a galera olhava muito pra gente aqui, pensava que a gente era até mirim. Lá na praia eu não ando mais no calçadão, porque eu não me sinto bem, o pessoal olhando pra gente, os policiais encaram. E aí eu não me sinto bem, eu prefiro nem ficar lá no meio, a cidade pra mim é a periferia (Júlia).



Diante do conjunto da cidade, em face de uma configuração dos lugares impostos pelo urbanismo, diante dos desníveis sociais internos ao espaço urbano, Júlia consegue criar para si um lugar de aconchego, itinerários para o seu uso ou seu prazer, que são as marcas que ela soube, por si mesma, impor ao espaço urbano. Na areia da praia, próxima ao mar, que emoldura o calçadão da Beira Mar, os jovens do morro reproduzem momentos de despreocupação, podem encontrar os amigos, é o espaço do lazer. No calçadão da Beira Mar, ocorre o contrário, os jovens da periferia são considerados como delinquentes. Esse espaço é reservado *aos turista e aos playboys* (Júlia). Nesse sentido, a foto de Marcelo revela os sentimentos que os participantes do Enxame elaboram a partir dessa exclusão:



Eu tirei aqui a foto da galera de forma a fazer um ato de protesto, tá ligado? Tá vendo aqui o calçadão? Eles não querem que a gente ande lá. Pensa que vamo meter a boa⁶, às vezes a gente até mete mesmo, eu não, a galera, mas é pra gente dizer para o sistema que ele não nos domina, a gente dá as costas pra ele e pra sua riqueza, e pode viver do mesmo jeito! (Marcelo).

Imagens da Juventude na Cultura Urbana:
Recortes e Imagens do Cotidiano



Não existe apropriação da realidade “livre de pressupostos”. Como na ciência, na fotografia – igualmente uma forma de apreender e expressar o real- há uma mobilização em nível individual de elementos da trama social e cultural que determina a sua codificação:

O ato fotográfico implica inúmeras escolhas, todas elas determinadas pelo mundo sociocultural. Antes do “instante decisivo”, o apertar do obturador, o fotógrafo seleciona na infinita riqueza do real uma ínfima parte que naquele momento é o seu centro de interesse. Esse ato, um simples gesto de enquadrar, significa uma seleção, uma escolha entre inúmeras possibilidades: o que, onde, quando, como e por que fotografar (Lira, 1998: 94).

A areia da praia e o calçadão estão juntos geograficamente, mas mantêm uma distância quanto aos seus usuários. Em face disso, os jovens demonstram que na cidade há “inferno” e “céu” concomitantemente. A demarcação do uso do espaço urbano pelos jovens da periferia não é de perspectiva geográfica, mas social. É preciso, pois, compreender a produção desses dois espaços se fazendo simultaneamente, em processos relacionais, em que a fatura concentrada no “céu” “tem tudo a ver” com a miséria presente no “inferno”, por exemplo, a forma discriminatória com que são vistos e tratados os moradores da favela por moradores de outros espaços da cidade e pelo Estado (no caso, via ausência de política habitacional, saneamento e outros serviços, coleta de lixo, de política de saúde, etc.).

Para os jovens o importante é garantir alguma visibilidade social. O itinerário e a *usança* nos espaços urbanos pelos jovens inscrevem territorialidades que lhes abrem novas possibilidades de interação com a cidade, sugerem uma nova dinâmica concreta no mundo de hoje, em que espaços, territórios, “lugares” e “não-lugares”⁷ misturam-se e interpenetram-se constantemente.

Fortaleza se apresenta aos jovens como cidade de contrastes. Reúne sem dissolver fronteiras espaciais sua policromia pela alternância entre pobreza e riqueza. Os integrantes do Enxame capturam com o olhar, ao disparar o obturador da câmara, as imagens da cidade, registrando a luxúria dos prédios da Beira Mar ou a presença inquietante das favelas no Mucuripe. Entre as imagens e as palavras há uma relação de complementaridade, no sentido de que ambas estão integradas num movimento circular mútuo, de tal modo que as imagens se projetam e nutrem a imaginação produzindo



Ação & Debate

mais imagem. A cidade, para Roberto, expressa registros de desigualdades e de exclusão social.

Isso aqui é a rua, né? Fica aqui no morro, logo na subida, eu quis bater mais dos prédios porque, para mostrar o contraste, entendeu? Por causa das casinhas e tal aqui, e aquilo ali, ô, os prédios, o luxo, cara, é um impacto aquilo lá!



As desigualdades sociais geram estilos de vida diferenciados, expectativas e projetos de diferentes naturezas. O espaço urbano, para os integrantes do Enxame, expressa bem essa imagem: burguesia *versus* favela, prédios suntuosos *versus* as moradias modestas. Para eles, o *inimigo mora ao lado*. Os jovens dos setores médios e altos dispõem de espaços de interações, tais como *shoppings*, restaurantes, condomínios fechados com vários equipamentos de lazer, etc. A maioria desses espaços é inacessível aos jovens "pobres". Eles se consideram proscritos desses espaços:

Eu não sei nem o que é Iguatemi de jeito nenhum. Eu parei de andar no Iguatemi porque os segurança não sai do nosso pé não! E às vezes os segurança vacila, né? Parece que a gente tem a cara de bandido. Uma vez uns dois amigos meu, lá dentro do Iguatemi, brigaram com um cara lá porque tava vestido de camisa regata, né? A camiseta tinha uma pala medonha e eles ficaram por ali só acompanhando, porque do jeito que ele tava vestido dava saber logo que era da favela. (Júlia)

A juventude protagoniza os espetáculos urbanos, esteticiza imagens. Os jovens da periferia vestem-se de preferência com calças retas que usam abaixo da cintura, compram-nas no tamanho grande e se expressam por meio de gírias, tatuagens, *piercings*, do andar, da forma de gesticular. A busca de visibilidade muitas vezes ocasiona suspeita nos habitantes da cidade celeste. Em face da imagem da desigualdade social, os integrantes do Enxame percebem que sofrem constante discriminação:



Aqui é a foto da foto. Eu vi essa foto numa exposição de fotografia. Essa exposição foi no



Mercado dos Peões e aí eu vi essa foto e tirei a foto da foto! Eu quis mostrar que a burguesia trata a gente feito uns cachorro, né? E aqui eu botei o cachorro comendo o osso e até lembrei também que têm muitas pessoas que vivem só roendo o osso! É como se o sistema jogasse o osso, o cachorro fosse lá e comesse e aí tem muita gente que tá comendo a isca, é tipo uma isca que o sistema joga, aí a pessoa vai e cai (Marcelo).

O relato de Marcelo encontra cumplicidade na imagem retratada por Júlia:

E eu bati a foto desse carro aqui, eles preferem tá com o carro deles assim do que abrir mão pra dá até uma moeda assim pro um cara assim, dá uma ajuda. Se eles vêem a gente assim, eles nem vêem, fingem que não vêem e a gente, fingindo que a gente não existe !!! (Júlia)



O cenário apresentado por Marcelo indica a percepção da existência de um afastamento cada vez maior entre *os que podem e aqueles que nada têm* (Marcelo). Para Júlia, nas ruas da cidade celeste, as camadas “pobres” da população estão a denunciar o profundo fosso existente entre ambos. São mãos que se estendem, bocas que pronunciam palavras

que não são ouvidas, corpos que anunciam pessoas que não têm nome. São seres sem visibilidade. Existem, mas não são vistos. É a indiferença que faz olhar e deixar de ver. Ou melhor, olhar e se acostumar. Acostumar-se a fechar os vidros em cada esquina e a olhar para todos os lados com a sensação inequívoca de uma presa prestes a ser atacada na selva urbana em que vivemos. Quantos podem entrar nos *shopping centers*, nos estabelecimentos comerciais, nos espaços culturais sem se sentirem estrangeiros? Um grande número olha de fora. Os jovens da periferia também são convidados a fazer parte desse número. Os que procuram romper essas cercas invisíveis logo descobrem e sentem a mão pesada da exclusão. Mesmo quando lhes é “permitido” estar nesses lugares, sentem que incomodam, que seu aspecto é repulsivo. Parecem não fazer parte deste cenário, causam mal-estar.

A imagem de cidade elaborada pelos jovens forma no plano da experiência concreta e cotidiana. A imagem se constitui através da forma pela



qual esses jovens se apropriam de sua cidade. A cidade é definida a partir do espaço habitado, vivido, qualificado, modificado: espaço socializado, espaço social. O espaço apropriado, qualificado, socializado dá origem aos lugares da cidade. *Sem ser autônomo ou determinado, o lugar é construído a partir das relações e experiências socialmente produzidas.* (Ferrara, 2000; 124). Assim, é por meio do recorte desse fragmento urbano, combinado com a interpretação das associações por ele sugeridas, que os participantes do Enxame elegem os lugares e os não-lugares que fazem parte de sua história.

A realidade dos jovens “pobres” da periferia, especificamente daqueles que freqüentam o Enxame, é complexa, além da condição socialmente marcada pela penúria econômica, muitos deles enfrentam o rosto mais doloroso da vulnerabilidade social: a violência ou a morte. Em vista disso, chegar à fase da juventude é considerado como *um ato de vitória sobre o sistema* (André). Ser jovem significa estar à frente de uma luta constante pela vida, marcada por desafios que devem ser vencidos. A força do jovem da periferia consiste em criar formas de sobrevivência, e mostrar a sua existência na cidade. Os jovens dos setores populares transpõem as inscrições territoriais e avançam sobre a cidade para se reapropriarem e reafirmarem seu domínio simbólico sobre o sistema que os estigmatiza.

Nesse contexto, como o grafite, a pichação, as músicas, a coreografia e a estética corporal enunciam-se também como recursos encontrados pelos jovens para dar visibilidade à sua presença no espaço urbano. Essa dinâmica multifacetada de ocupação urbana expõe o caráter plural das vivências dos jovens. O urbano parece ter sido tomado pela presença dos jovens nas ruas, imprimindo uma nova dinâmica de uso e uma forma diferenciada de nomear os espaços urbanos. A cidade inteira se converte em objeto de impugnação; não há barreiras capazes de conter essas vozes que, ao mesmo tempo em que “picham” com aerógrafo qualquer superfície tatuável da cidade, reinventam os usos do espaço urbano. Nesse sentido, o que ocorre é uma hiper exposição do corpo juvenil em público. A juventude elabora táticas e estratégias para mobilizar sua aparência corporal valendo-se das marcas emblemáticas da estética juvenil do consumo globalizado. Essas marcas incorporadas cumprem uma função de distinção e de expressão no cenário urbano.



4. Reflexões Finais: o Enxame Como Imagem

Ao mergulhar no oceano das expressões culturais juvenis, constata-se que as imagens selecionadas pelos participantes da pesquisa retratam a vida no morro. O primeiro recorte sociocultural que elaboram é a reinterpretação à sua maneira do que é “ser jovem”, contrastando-se não apenas em relação às crianças e aos adultos, mas também em relação a outras juventudes. A imagem da juventude não é precisa, única e homogênea. Ao contrário, há juventudes de diferenciadas culturas. Para os jovens do Enxame, ser jovem da periferia é a capacidade de superar desafios, o primeiro deles é conseguir sair da infância e chegar à juventude. E ainda, as gerações juvenis das classes menos favorecidas travam uma luta diária pela sobrevivência no que diz respeito à falta ou dificuldade de acesso à educação, à saúde, à alimentação, ao lazer e às condições de vida razoáveis. De acordo com esse raciocínio, os jovens (dos setores médios e altos) dispõe de inúmeras vantagens em relação aos demais, *eles já nascem com a medalha, não precisa lutar* (Júlia). Assim, as imagens e narrações dos jovens investigados são marcadas pelos signos da exclusão, das drogas, da violência e da delinquência.

O Enxame é apontado pelos seus integrantes como a voz da juventude no Morro. É uma voz que apresenta outros signos juvenis, *as coisas boas que a favela também tem* (Roberto) e, assim, realiza uma mediação, pela arte e pela cultura, entre a favela e a cidade considerada como oficial.

Na cidade “oficial”, os jovens da periferia são considerados uma ameaça à ordem urbana, isto é, sinônimo de delinquência. Sendo assim, os jovens do Enxame percebem a cidade de Fortaleza como cidade partida, na qual existe uma cidade celeste, nem sempre é acessível a eles, outra subterrânea, onde vivem, criam estratégias e táticas e elaboram laços de sociabilidade. Para a juventude que vive na periferia, a imagem da cidade corresponde à imagem da favela, lugar que se constitui *simultaneamente princípio de sentido para aqueles quem a habitam e princípio de inteligibilidade para quem a observa* (Augé, 1994: 51). Mesmo morando na cidade infernal, os jovens buscam deixar marcas na cidade celeste. Através das pichações, dos grafites, das letras dos raps e de outras formas de exposição em público oficializam a sua existência.



Nesse sentido, o Enxame visa desenvolver uma ação que busca transpor os muros entre as duas cidades; tem como objetivo superar essa perspectiva determinista que associa a juventude à dimensão da violência, confinando-a viver somente na cidade subterrânea. Utilizando-se das artes visuais como meio de resignificação de valores e experiências, os jovens atuam na esfera da cultura, com uma sociabilidade, um espetáculo que envolve músicas, danças, roupas e desenhos e conseguem chamar atenção da sociedade e, eventualmente, mobilizá-la, fazendo com que ela reflita sobre um “mundo” marcado pela exclusão.

O Enxame procura reconectar os seus participantes ao consumo dos espaços urbanos da cidade celeste. Ao mexer com manifestações artísticas, esse projeto aposta tanto no convívio com a diversidade cultural quanto na construção da cidadania. A crença no valor pedagógico da arte como instrumento capaz de promover o desenvolvimento humano, e consequentemente, a construção de um mundo menos excludente transformam as experiências de arte-educação em ícones de uma *pedagogia do desejo, voltada para o resgate da auto-estima, através da valorização da dimensão estético-expressiva do saber* (Zaidan Filho, 1998).

Desse modo, o Enxame possibilita aos seus participantes a transposição de barreiras impostas entre a periferia e a cidade celeste; propicia momentos de visibilidade e de reconhecimento público. *A arte pode despertar para o que pode ser construído, para um projeto de futuro, para uma utopia.*

Notas

- 1 Aqui foram usados nomes fictícios para identificar os jovens.
- 2 Para os jovens pesquisados, a burguesia é a classe social formada por *pessoas que têm grana, moram nos bairros chiques e não sofrem as dificuldades que a gente da favela passa* (Pedro).
- 3 As expressões cidade subterrânea e cidade infernal se referem às periferias, aos subúrbios, lugar de segregação e exclusão. A expressão cidade celeste será usada para evidenciar o lado privilegiado em equipamentos e serviços urbanos.
- 4 Pontos de tráfico de drogas.
- 5 Marc Augé reserva para o termo ‘lugar antropológico’ aqueles que têm pelo menos três características comuns: são identitários, relacionais e históricos. Trata-



se de uma *construção concreta e simbólica do espaço... princípio de sentido para aqueles que o habitam, e princípio de inteligibilidade para quem o observa* (1994, p. 51)

- 6 Meter a boa é uma expressão usada pela juventude da periferia que significa fazer furtos ou entrar em situações difíceis.
- 7 Segundo Marc Augé (1994), se lugar pode ser definido como identitário, relacional e histórico, um espaço que não se define por essas características pode ser considerado um não-lugar. Apesar de o autor afirmar que os não-lugares são a principal marca da época atual- perceptíveis nas vias aéreas, nas ferrovias, nas rodoviárias, nas estações, nas grandes cadeias de hotéis, nos parques de lazer, nos *shoppings centers* -, esses não existem na sua forma "pura". O lugar e o não-lugar seriam, para Auge, antes de mais nada, polaridades fugidias, isto é, o primeiro nunca é completamente apagado, e o segundo nunca se realiza totalmente.

Referências Bibliográficas

ABRAMO, Helena, FREITAS, Maria Virgínia, SPOSITO, Marília Pontes (org.s). **Juventude em Debate**. São Paulo: Cortez. 2000.

AUGÉ, Marc. **Não- Lugares: introdução a uma antropologia da supermodernidade**. Campinas: Papirus. 1994.

AUMONT, Jacques. **A imagem**. Campinas: Papirus. 1993.

BARTHES, Roland. **A câmara Clara: notas sobre fotografia**. 3 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas**. 3ed. São Paulo: Perspectiva. 1992.

_____. **O poder simbólico**. Rio De Janeiro: Bertrand Brasil. 1989.

_____. A juventude é apenas uma palavra in **Questões de sociologia**. São Paulo: Marco Zero. 1983.

CALVINO, Ítalo. **As cidades invisíveis**. São Paulo: Companhia das Letras. 1990.

CANEVACCI, Massimo. **Antropologia da comunicação visual**. Rio de Janeiro: DP&A. 2001.

_____. **A cidade polifônica: ensaio sobre a antropologia da comunicação urbana**. 2 ed. São Paulo: Studio Nobel.1997.



CANCLINI, Nestor Garcia. **Consumidores e cidadãos**. Rio de Janeiro: UFRJ. 1995.

_____. **Culturas híbridas** – estratégias para entrar e sair da modernidade. 2ed. São Paulo: Edusp. 1998.

CERTEAU, Michel de. **A invenção do cotidiano** – 1. Artes de fazer. Petrópolis, RJ: Vozes. 1994.

_____. **A invenção do cotidiano**-2. morar, cozinhar. Petrópolis, RJ: Vozes. 1996.

DIÓGENES, Glória. **Cartografias da cultura e da violência**: gangues, galeras e o movimento Hip Hop. São Paulo: Annablume, Fortaleza: Secretaria da Cultura e Desporto. 1998.

FERRARA, Lucrecia D'Alessio. **O olhar periférico**. 2. ed. São Paulo: Edusp. 1999.

_____. **Os significados urbanos**. São Paulo: Edusp. 2000.

_____. **Leitura sem palavras**. 4 ed. São Paulo. Ática. 2001.

GROPPO, Luís Antônio. **Juventude**: ensaios sobre Sociologia e História das Juventudes modernas. Rio de Janeiro: DIFEL. 2000.

KOURY, Mauro Guilherme Pinheiro (Org.). **Imagens e ciências sociais**. João Pessoa: Editora Universitária/ UFPB, 1998.

LEITE, Márcia. Remexendo fotografias e cotidianos. In: **Espaços e imagens na escola**. Rio de Janeiro: DP&A. 2001.

LEVI, Giovanni & SHCMITT, Jean. **Introdução. História dos jovens I**. São Paulo: Companhia das Letras. 1996.

LIRA, Bertrand. A Fotografia na apreensão do real. In KOURY, Mauro Guilherme Pinheiro (Org.). **Imagens e ciências sociais**. João Pessoa: Editora Universitária/ UFPB, 1998.

MANGUEL. **Lendo imagens**: uma história de amor e ódio. São Paulo: Companhia das Letras. 2001.

PINHEIRO, Jane. Antropologia, arte, fotografia: diálogos interconexos. In **Cadernos de antropologia e imagem**: Campo da Imagem. Rio de Janeiro: UERJ/NAI. V. 10. 1995.

RAFFESTAIN, Claude. O que é território? In **Geografia do poder**. São Paulo: Ática. 1993.



REZENDE, Cláudia Barcellos. Identidade. O que é ser jovem? In **Revista tempo e presença**. N. 240, CEDI. pp 04-05. 1989.

ROMANO, J. As Mediações na Produção das Práticas: o conceito de habitus na obra de Pierre Bourdieu, in **Sociedade brasileira contemporânea, família e valores**. São Paulo: Loyola. 1987.

SANTOS, Carlos Nelson (org.). **Quando a rua vira casa**. São Paulo: Projeto Editores Associados. 1995.

SANTOS, Myrian Sepúlveda dos. Orfeu Negro: entre fantasia e realidade. In **Cadernos de antropologia e imagem: Cinema Brasileiro- documentário e ficção**. Rio de Janeiro: UERJ/NAI. V. 11. 1995.

SOARES, Simone Simões F. A importância da Antropologia Visual nas Monografias Etnográficas. In **Revista de ciências sociais**. Fortaleza: UFC. Volume 32 Números 1/ 2 .2001.

Z Aidan Filho, Michael. **A pedagogia do desejo: sociedade e cultura numa época de exclusão social**. Recife: Pindorama. 1998.



A PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO NACIONAL FRENTE À LEGISLAÇÃO AMBIENTAL EM QUASE 20 ANOS DE VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Helena Stela Sampaio

professora de Direito Ambiental e Urbanístico da Faculdade Farias Brito, mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pelo PRODEMA da Universidade Federal do Ceará. E-mail:helenasampaio1974@yahoo.com.br

Resumo

A Constituição Federal de 1988, como nova ordem jurídica constitucional, revelou seu caráter inovador no que diz respeito aos dispositivos de proteção do patrimônio nacional: cultural e ambiental, seja pela capacidade de recepcionar institutos anteriores, adequando-os aos novos princípios, seja pelo impulso legislativo na regulamentação de seus artigos, e ainda na guarda de possibilidade de internalizar normativas internacionais. Seus quase vinte anos de vigência destacam-se para o envolvimento da comunidade no trato, cuidado e decisões nas questões ambientais, no tocante ao uso, conservação e preservação dos recursos naturais. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC institui normas de criação, implantação e gestão de unidades de conservação capazes de sustentavelmente administrar essas atividades no território brasileiro em prol da proteção do patrimônio nacional e do meio ambiente ecologicamente equilibrado, havendo participação efetiva de seus órgãos e da população em geral.

Palavras-chave: Patrimônio nacional; Conservação e preservação ambiental; Constituição Federal; Legislação ambiental; Sistema Nacional de Unidades de Conservação.



A Constituição Federal de 5 de outubro de 1998 ao estabelecer-se como nova ordem jurídica constitucional representou consigo o anseio da sociedade brasileira em ver um Estado Democrático de Direito instituído, e não somente instituído mas implantado em todas as suas vertentes, desde o reconhecimento do direito mais individual à garantia do bem-estar coletivo.

Desta forma, organizou-se a Constituição Federal em títulos dos Princípios Fundamentais, dos Direitos e garantias fundamentais, da Organização do Estado, da Organização dos Poderes, da Defesa do Estado e das instituições democráticas, da Tributação e do orçamento, da Ordem econômica e financeira, da Ordem Social e das Disposições constitucionais gerais. Ainda sem ordem de título o Ato das disposições constitucionais transitórias. Essa organização serviu para identificação coerente para aplicação de princípios, harmonia das regras, sem perder a idéia sistêmica de coexistência de seus dispositivos.

Especificamente interessa a esta análise o Título da Ordem Social que conseguiu resgatar cuidados de matérias eminentemente transversais e propedêuticas, quais deveriam necessariamente se imbricar em cada disposição constitucional, até mesmo naquelas que ainda não textuais foram recepcionadas por nossa Constituição.

O Título da Ordem Social trata, dentre outros assuntos de relevante interesse, da Cultura e do Meio Ambiente. Ao se analisar os Art. 216 e 225 percebe-se a dificuldade do constituinte em conceituar e identificar a composição do que vem a constituir o patrimônio cultural brasileiro. Se fosse pela simples leitura do caput do Art. 216 isso não ocorreria, senão vejamos:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quase se incluem.

Está muito clara a dupla natureza dos bens culturais, seu tipo de identificação e as características que singularizam esse patrimônio. No entanto, ao se ler o inciso V do mesmo artigo: "...V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecoló-



gico e científico”, começa-se a imaginar se os sítios de valor paisagístico e ecológico, por exemplo, por serem incluídos como elementos constituintes do patrimônio cultural reverteriam sua qualificação de bens ambientais. Até mesmo os conjuntos urbanos que naturalmente estão inseridos em ecossistemas, paisagens e biomas, que formam sistemas fechados dependentes dos sistemas abertos naturais, são parte do complexo ambiental.

E se ao contrário fosse: um bem por ser ambiental não poderia mesmo ser um bem cultural? Acredita-se que o bem ambiental e o bem cultural podem ser valorados e valorizados com ambos qualificativos, a depender da exigência e necessidade de sua conservação ou preservação, reconhecimento e incentivo. Colaciona-se a concepção de DIEGUES (2000a) para melhor elucidar o possível conflito quando afirma que o modelo de conservação predominante traz a separação das sociedades da natureza – por acreditar que somente assim se poderá proteger essa natureza. No entanto, urge de contextualização à realidade local referido modelo, em respeito às diferenças de necessidades e culturas.

Nessa contextualização, percebe-se que a retirada humana de um sítio paisagístico ou ecológico é fator prioritário para o sucesso da preservação local, pois somente cuida quem valoriza a área. E esse valor precisa ser repassado a todos que nunca dessa área necessitaram, diferentemente, das pessoas que dali retiram o seu sustento. Isso sim, poder-se-ia dizer de um bem ambiental com valores culturais e o fator cultural induzindo à proteção ambiental.

Tenta-se demonstrar que os bens culturais no momento em que são identificados por serem ambientais, ou vice-versa, mais vale que tomem o regime jurídico desses últimos. E isto pela simples razão de que pelo disposto no caput do Art. 225 tem-se que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é bem de uso comum do povo: “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

Parece curioso, mas em quase 20 anos de exercício de hermenêutica constitucional ainda não se tem bastante difundida a corrente doutrinária que indica a natureza jurídica do bem ambiental, de uso comum do



povo, distinta da especificação clássica dos bens públicos, prevista após a Constituição Federal de 1988, no Novo Código Civil de 2002:

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos: I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças.

Referida corrente doutrinária defendida especialmente pelo constitucionalista José Afonso da Silva afirma que o bem ambiental de uso comum do povo configura outra categoria de bens, diferente daqueles previstos no inciso I, do Art. 99 do Código Civil. Trata-se da categoria de bens de interesse público, na qual podem estar inseridos tanto bens pertencentes às entidades públicas quanto particulares, que estejam subordinados a um regime jurídico específico para a consecução de um fim público.

Destarte, existiriam duas categorias de bens de interesse público: os de circulação controlada e os de uso controlado. Explica ainda com mais precisão SILVA (1998, pág.56):

São inegavelmente dessa natureza os bens imóveis de valor histórico, artístico, arqueológico, turístico e as paisagens de notável beleza natural, que integram o meio ambiente cultural, assim como os bens constitutivos do meio ambiente natural (a qualidade do solo, da água, do ar, etc).

A distinção absoluta entre o meio ambiente cultural e o natural pelo o autor, o que ao ver desta análise não se aplica, deve ser entendida como qualificadora dos bens, tendo em vista que ao apropriar-se da natureza, o ser humano transforma tudo que pode em recursos e com tecnologia disponível acelera essa retirada; ou sem tecnologia adequada chega até a degradá-la. Portanto, é pelo aspecto cultural que se identifica a conservação ou preservação de um bem natural. E é este mesmo bem natural que permite, quando favoravelmente utilizado, que condiciona, ou que proíbe o desenvolvimento cultural.

A continuação da interpretação do Art. 225 da Constituição Federal em seu parágrafo quarto, é que se tem, talvez, uma qualificação menos didática de patrimônio, porém que se aproxima mais da idéia de não se fazer sua distinção no momento de protegê-lo, senão vejamos:

Helena Stela Sampaio



Art. 225....

§4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são **patrimônio nacional**, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais (grifo da autora)

Ressalvada a crítica que se apresenta neste artigo quando à omissão do constituinte em relacionar o bioma da Caatinga¹ como patrimônio nacional, destaca-se sua capacidade de entendimento do que representam esses biomas e paisagens para a nação brasileira, no sentido de que o que exista dentro deles, seja biótico, abiótico, artificial, natural ou cultural deve ter seu uso que assegure a preservação do meio ambiente.

Instrumentos como o tombamento de documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos, e a instituição de espaços territoriais especialmente protegidos são incumbência do Poder Público para assegurar a efetividade e resgate cultural, assim como ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No que diz respeito ao tombamento especificado, não se tem notícia que o legislador pátrio tenha regulamentado o preceito constitucional, ou que o administrador entendesse o dispositivo como de auto-aplicabilidade.

Diferentemente em relação à instituição de espaços territoriais especialmente protegidos, tem-se a dizer de sua regulamentação, é dizer, da regulamentação do inciso III, Art. 225 da Constituição Federal de 1988, bem como de outros incisos do mesmo artigo. Trata-se do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC que depois de quase oito anos de discussão e tramitação legislativa do Projeto de Lei nº 2892/1992, culminou seu processo legislativo na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, um marco para as diretrizes de proteção ambiental brasileira.

Esse processo legislativo teve repercussão da Política Nacional de Biodiversidade, que somente foi instituída pelo Decreto nº 4.339, de 22 de agosto de 2002, tendo por base os princípios estabelecidos na Convenção sobre Diversidade Biológica e na Declaração do Rio de Janeiro, ambas de 1992, editadas por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD.

Considera-se o SNUC como o marco principal de resultados da nova ordem jurídica constitucional, porque da mesma relevância, porém com



atuação bem mais específica, como fruto da C.F./88 destaca-se apenas a Política Nacional de Biossegurança – PNB, Lei Federal nº 11.105, de 24 de março de 2005. Também porque a Lei Federal nº 9.605/1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, reformulou previsões relativas a tipos penais pré-existentes.

Outrossim, porque a maior parte da legislação federal relacionada à matéria ambiental foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, a exemplo da Política Nacional de Meio Ambiente de 1981 – Lei Federal nº 6.938; do Código Florestal de 1965 – Lei Federal nº 4.771; da Lei Federal nº 5.197/1967 de proteção à fauna. Vale considerar que essas leis têm passado por alterações para a compatibilização com os preceitos constitucionais.

Por último, porque o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), que institui um sistema mais abrangente de áreas protegidas no sentido de assim considerar como suas espécies: as unidades de conservação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, as terras indígenas e as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, somente teve vigência a partir de 2006, através do Decreto nº 5.758, de 13 de abril.

Além do aspecto cronológico e de recepção legislativa pela Constituição, o SNUC se destaca por estabelecer substanciais critérios e normas para a criação, implantação e gestão de unidades de conservação. Unifica os distintos tratamentos do assunto em todo o território nacional, demonstrando sensibilidade para a regulamentação específica que devem desenvolver os Estados brasileiros que apresentam tanta diversidade biológica, tantos ecossistemas distintos, e que, por essa razão, devem ter iniciativa jurídica capaz de atender com caráter normativo as suas peculiaridades.

O SNUC trouxe consigo um avanço significativo na classificação das unidades de conservação, pois distingue pela primeira vez dois grupos de unidades: as de proteção integral e as de uso sustentável, as quais estão baseadas no uso “indireto”, “direto” ou sustentável de seus recursos naturais.

Pode acontecer de não se observar claramente o significado do avanço que representou essa lei, mas se se detém como define o “uso direto” e “uso indireto” diferenciando-os pela utilização dos recursos naturais e culturais existentes na área, apresenta uma evolução ao critério da “ocupação”

Helena Stela Sampaio



ou “não-ocupação” humana da área pelo homem, como se praticava anteriormente. Pressupondo ainda mais a correlação entre os bens naturais e culturais. Assim define o SNUC:

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

.....

IX – **uso indireto**: aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais;

X – **uso direto**: aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais.

E define também o que se deve entender por “uso sustentável”, no mesmo artigo:

XI – **uso sustentável**: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável.

Instituiu, em vanguarda legislativa, os critérios para a criação das unidades de conservação que estão divididos conforme seu caráter, que pode ser de cunho geográfico ambiental, de consulta popular e administrativo-formal.

Interessa mais neste artigo tratar da consulta popular que se baseia na obrigatoriedade de o Poder Público apresentar uma proposta à população local do lugar onde se pretende implantar a unidade de conservação, assim como a outras pessoas interessadas, composta por dados suficientes para sua caracterização, de maneira inteligível.

Essa consulta pode ser realizada através de reuniões públicas, ou por outros meios de oitiva da população local e outras partes interessadas. No entanto, habitualmente é realizado apenas um encontro, pouco divulgado, e a técnica dos estudos se expressa numa linguagem pouco compreensível para que a sociedade possa se manifestar a favor ou contra a criação da unidade de conservação, contrariando os preceitos do Art.5º do Decreto nº 4.340/2002.² O SNUC não diz explicitamente que a consulta pública tenha poderes para aprovar ou não aprovar a criação da unidade de conservação. Portanto, por pura lógica dedutiva, não se pode dizer que o sistema faça previsão, como forma consultiva popular, um simples ato de aceitação ou



anuência popular sobre o que o Poder Público pretende fazer em prol da conservação da natureza, pois já existem outras formas de prestação de contas do governo à sociedade.

Destarte, afirma-se que a consulta pública, especialmente em relação à gestão integrada e compartilhada das unidades de conservação, e ao dever da população de defender o meio ambiente ecologicamente equilibrado, além de ser obrigatória e preceptiva à criação da unidade de conservação deveria contar como resultado de aprovação ou não-aprovação da criação da referida proteção.

Outro dispositivo do SNUC de suma importância, mas que vem sendo negligenciado pelas políticas ambientais dos governos é necessidade de reavaliação das unidades de conservação e áreas protegidas criadas com base em legislações anteriores ao SNUC, como dispõe seu Art. 55:

Art. 55. As unidades de conservação e áreas protegidas criadas com base nas legislações anteriores e que não pertençam às categorias previstas nesta Lei serão reavaliadas, no todo ou em parte, no prazo de até dois anos, com o objetivo de definir sua destinação com base na categoria e função para as quais foram criadas, conforme o disposto no regulamento desta Lei.

Não se tem notícia de que os órgãos ambientais competentes estejam procedendo a essa reavaliação, ou se a processam não cumprem com o chamamento da população para pronunciar-se. Conhece-se a iniciativa baiana na reavaliação da Área de Proteção – APA da Lagoa Encantada e Rio Almada, no município de Ilhéus, com a população superior a 24 mil pessoas residentes na APA, sob o argumento de que pertencendo ao grupo de unidades de uso sustentável não teria gestão suficiente para a preservação de seus recursos, o que exigiria um acréscimo em seu perímetro e zoneamento destinado à proteção integral.

Quanto ao controle dessas unidades de conservação e áreas protegidas, somente se tem registro de um levantamento feito pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) em 1995, antes, portanto, da vigência do SNUC, que apresentou através de um livro-catálogo (estudos de 1991 a 1994 – relatório síntese), um cadastro das unidades de conservação brasileiras que estavam sob a gerência da União, dos Estados ou dos Municípios segundo os usos direto e indireto, quanto às categorias e tipo vegetal.

Helena Stela Sampaio



Nesse estudo o IBAMA pretendeu identificar as unidades de proteção existentes no Brasil, para sua avaliação e para a proposição de criação de novas unidades.

Para isso se utilizou da classificação das unidades de conservação pela forma de uso direto e indireto, sendo o primeiro definido pela ocupação do homem no espaço assim considerado para sua exploração, embora de forma racional, e o segundo, de uso indireto, definido pela não-ocupação do espaço para fins de exploração direta. Note-se que essa classificação foi modificada pelo SNUC, como antes apresentado.

As unidades de uso indireto sob o aspecto da não-ocupação humana não devem necessariamente ser consideradas as que “verdadeiramente protegem” a natureza. O fato de aspar a expressão “verdadeiramente protegem”, foi no sentido de criticá-la positivamente, pois apesar de considerar o estudo realizado pelo IBAMA de grande importância entende-se, conforme a doutrina DIEGUES (2000b) que a ocupação de populações tradicionais pode ser a forma mais adequada de proteger a diversidade biológica e a sócio-cultural.

Ainda sobre o referido estudo do IBAMA, tem-se que no âmbito da região Nordeste ocorre que as unidades de conservação de uso direto e indireto estão praticamente na mesma proporção (1,6% e 1,3% respectivamente). De igual forma, no que diz respeito à tipologia das áreas, as categorias de proteção seguem uma distribuição similar à estatística nacional, com a única diferença de que as de uso indireto que estão sob a gestão da União são representadas em sua maioria pela categoria definida por estação ecológica, e não por parques.

O SNUC prevê no Art. 50 que o Ministério do Meio Ambiente manterá um cadastro nacional de unidades de conservação, bem como deve deixar à disposição do público interessado os dados constantes do cadastro. Infelizmente além do estudo apresentado em 1995 pelo IBAMA, não se conhece o referido cadastro nacional de unidades de conservação, nem com relação às unidades federais depois da criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, em 2007.

Muito menos se tem visto em pauta de apreciação do Congresso Nacional relatórios bianuais de avaliação global da situação das unidades de conservação federais, como preceitua o Art. 51 do SNUC.



Pode-se deduzir diante do apresentado que a legislação brasileira de proteção ambiental impulsionada pela nova ordem jurídica constitucional é completa em termos de princípios, de dispositivos normativos propriamente ditos e de controle da atividade administrativa, mas ainda tem muito a percorrer para ser eficaz. Quem sabe mais vinte anos sejam necessários decorrer para o esse lamentável quadro mudar.

Notas

- ¹ A inclusão do bioma da Caatinga no rol dos biomas identificados como patrimônio nacional deveria ser matéria de urgente emenda constitucional, considerando-se que assuntos de menor abrangência nacional têm servido de texto nas cinquenta e seis emendas constitucionais existentes até a data. Sem dizer que se estaria alcançando, pelo menos textualmente, um objetivo fundamental da República Federativa do Brasil que é a redução das desigualdades regionais. Considere-se para tanto que pelos biomas relacionados estão resguardadas as Regiões Norte, Centro-Oeste, Sul e Sudeste. A Região Nordeste, somente se inclui com representatividade na previsão da Zona Costeira, presente na maioria dos estados brasileiros. A Floresta Amazônica se estende pelo Estado do Maranhão, a Mata Atlântica aparece em alguns Estados nordestinos como Bahia e Pernambuco, mas com pouca representatividade se comparado aos demais estados de sua extensão. Falta a previsão constitucional da Caatinga, como patrimônio nacional, é uma das regiões semi-áridas mais populosas do mundo, presente em quase todo o nordeste Brasileiro e em algumas áreas de Minas Gerais.
- ² BRASIL. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamentoo/legislacao/federal/decretos/2002_Dec_Fed_4340.pdf> Acesso em: 12 abr. 2006.

Referências Bibliográficas

ASSOCIAÇÃO CAATINGA. **A conservação da caatinga**. Disponível em: < <http://www.acaatinga.org.br/caatinga.php>>. Acesso em 22 de mar. de 2008.

DIEGUES, Antônio Carlos. Etnoconservação da Natureza: enfoques alternativos. In: _____. **Etnoconservação: novos rumos para a conservação da Natureza**. São Paulo: Hucitec, Nupaub, USP, 2000a. p. 01-46.



DIEGUES, Antônio Carlos. . **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: HUCITEC, 2000b.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 2 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1998.



CAPACITAÇÃO: FATOR DE MELHORIA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

Ana Paula Acioly¹

Luiz Edson Corrêa Sales²

¹Professora do Universidade Federal do Ceará do Curso de Comunicação Social

²Especialista em Marketing Político e Comunicação Organizacional Integrada.

Resumo

O artigo tem o objetivo de investigar sobre a importância do processo de capacitação de pessoal na promoção de melhoria da prestação do serviço público. Por considerar que o desenvolvimento dos conhecimentos e potencialidades dos agentes pode influenciar, devido à satisfação pessoal e profissional, também na melhoria dos serviços prestados. Para obtenção dos dados optou-se pelos estudos de Chiavenato (2004 a; 2004 b); Kunsch (1999); Marras (2005); Torquato (2002) e outros, e a da análise de um projeto de pesquisa realizada pela Assembléia Legislativa do Ceará – ALEC, juntamente com a Associação dos Servidores as Assembléia Legislativa – ASSALCE, e o Departamento de Recursos Humanos – DRH. O tipo de pesquisa utilizada para obtenção dos dados deste artigo foi bibliográfica e documental, numa abordagem exploratória qualitativa. Com a discussão dos dados concluiu-se que a melhoria da qualidade dos serviços da organização perpassa por uma capacitação de pessoal, organizada e planejada principalmente pelo DRH, tendo como instrumento inicial uma pesquisa do público-alvo na identificação das potencialidades e anseios dos agentes, e assim, poder efetuar um planejamento estratégico dessa capacitação, conjuntamente com os objetivos da instituição, pois se verificou que a utilidade do conhecimento faz a diferença na aplicabilidade dos conhecimentos e na agregação de valores pela sua significação.

Palavras-Chave: Capacitação; Recursos Humanos; Gestão de Pessoas.



Introdução

A era da informação tem levado as organizações, quer sejam públicas ou privadas, a buscarem novas formas de gestão, visando o desempenho, alcançar resultados e a tingir a missão institucional para o pleno atendimento das necessidades dos clientes. A área ou departamento de recursos humanos quando outrora se direcionava ao controle das tarefas, ou em ações burocratizadas, tem hoje uma reivindicação administrativa dinâmica, criativa, motivadora, num contexto de gestão de pessoas. Todas essas mudanças têm sido impulsionadas pelo novo cenário mundial dos avanços científicos e tecnológicos, principalmente da informação e do conhecimento. O ambiente de trabalho nesse cenário tem sido o espaço de maior influência dessas mudanças e avanços, visto que o desenvolvimento das tecnologias da informação incidem diretamente no mundo do trabalho, pois tem partido do e para o próprio mundo do trabalho os avanços da ciência e tecnologia.

Com base nessas considerações procurou-se, através de uma pesquisa bibliográfica e documental, dentro de uma abordagem exploratória qualitativa, investigar a importância do processo de capacitação de pessoal na promoção de melhoria da prestação do serviço público. Para obtenção dos dados optou-se pelos estudos de Chiavenato (2004 a; 2004 b); Kunsch (1999); Marras (2005); Torquato (2002) e outros, e a da análise de um projeto de pesquisa realizada pela Assembléia Legislativa do Ceará – ALEC, juntamente com a Associação dos Servidores as Assembléia Legislativa – ASSALCE, e o Departamento de Recursos Humanos – DRH.

O estudo sobre a capacitação de pessoal como fator de melhoria da prestação de serviço, de uma forma geral, repercute para o processo de desenvolvimento da organização, haja vista que, o conhecimento tem sido uma das maiores reivindicações da era atual, devido os avanços da ciência e tecnologia, bem como da globalização da economia, onde ambos têm rompido com as barreiras do tempo e do espaço, e para a sintonia com esse novo mundo, a informação é o conhecimento é imprescindível.

Para a fomentação desse conhecimento dentro das organizações, o gestor de recursos humanos tem tido um lugar de destaque, mas também de grande responsabilidade em identificar as possibilidades de desenvol-



vimento de pessoal concernente com os interesses das organizações, marcando desta forma, a grande relevância desses estudos ao segmento de interesse e atividade com a gestão de pessoas.

Referencial Teórico

Comunicação organizacional

Devido aos avanços tecnológicos da comunicação e informação, as organizações têm buscado, ou se sentem impelidas de buscar, uma renovação no modo de gerenciar pessoas. Como organização não pode existir sem as pessoas, o novo cenário tende a exigir um novo tipo de gestão que atendam aos anseios de uma nova era, baseada na multiplicidade de informações, imagens, sons, rompendo as barreiras do tempo e do espaço, provocando no comportamento das pessoas bem como das organizações, uma mudança conceitual quanto aos relacionamentos internos, as necessidades, a dinamicidade, a criatividade, e tudo mais que envolve o trabalho das pessoas na organização.

Nesse contexto que se tem desenvolvido como nunca a preocupação mundial com comunicação organizacional. Segundo Chiavenato a comunicação é o ponto que liga as pessoas para que compartilhem sentimentos e conhecimentos. A comunicação envolve transações entre os indivíduos. Toda comunicação envolve pelo menos duas pessoas: a que envia uma mensagem e a que recebe. (CHIAVENATO,2004b, p.75). Nesse processo de emissão e recepção de informações, é necessário haver um canal que facilite e proporcione uma comunicação eficaz, que atinja os objetivos. Chiavenato chama atenção para a diferença entre dado, informação e comunicação. O dado seria um registro, partes isoladas a respeito de um evento ou ocorrência; quando um conjunto de dados se unem e formam algo significativo tem-se a informação; e quando essa informação é transmitida e compartilhada tem-se o processo de comunicação. Desta forma, a comunicação não seria a mera informação repassada, sem objetivos a serem compartilhados. A comunicação se efetiva quando há emissor e receptor, bem como os canais de comunicação constituídos pelo codificador e decodificador.

Além do processo de comunicação se diferenciar do processo de dados e informação, envolve também a questão do compartilhar, destacado



em Chiavenato (2004b), sendo necessário a uma comunicação eficaz uma integração das informações formando um conjunto significativo para todos os envolvidos. A integração no processo de comunicação, entretanto, aparece nas organizações em vários âmbitos que dela necessitam e se tornam imprescindíveis para o desenvolvimento das empresas. Esse tipo de preocupação na área administrativa com a comunicação integrada não é algo tão novo, surgiu já nas primeiras décadas do século XIX através da corrente humanista, porém, veio a ter maior atenção após a década de 1990, devido aos avanços tecnológicos e da informação, e das mudanças no cenário produtivo. A comunicação integrada hoje é vista mais do que uma ação para satisfazer as necessidades do mercado, avançam, para uma ação estratégica em benefício da organização e das pessoas num círculo estratégico de benefícios. (KUNSCH, 1999)

A comunicação nesse tipo de abordagem tem sido gerenciada em organizações privadas, públicas, com ou sem fins lucrativos, pois como diz Kunsch (1999, p. 75) “a comunicação organizacional compreenderia o conceito amplo do conjunto das diferentes modalidades comunicacionais que ocorrem dentro das organizações, a saber: a comunicação institucional, a comunicação mercadológica ou comunicação de marketing, a comunicação interna e a comunicação administrativa.” Nessa perspectiva a comunicação avança para contribuir com a gestão de recursos humanos, indicando um investimento na capacitação de pessoal, indo mais além do que apenas uma gestão da informação.

Sob essa perspectiva, Kunsch (1999) indica uma conexão da comunicação institucional, da comunicação mercadológica, da comunicação interna, comunicação administrativa, que formam um *mix*, um composto da comunicação organizacional. No contexto Torquato (2002) também pressupõe uma comunicação integrada afirmando que “a comunicação, em todas as suas formas – cultural, administrativa, social e de sistema de informação -, deve funcionar como uma orquestra, na qual metais cordas e percussões, para tocar uma melodia harmônica, hão de estar em completa afinação.” (TORQUATO 2002, p. 34), lembrando o autor do esquema de comunicação que integra a fonte, a mensagem, os canais, e os receptores, no qual uma comunicação eficaz trabalha de forma integrada, preocupada com todos estes componentes, e além de não perder o foco nos resultados gerais da missão organizacional, também se preocupa com os ruídos da



comunicação que podem afetar qualquer parte do processo, podendo ser na fonte, na mensagem, no receptor, que vai influenciar a qualidade e a eficácia da comunicação.

Uma das formas apontadas por Torquato que podem minimizar os ruídos no processo de comunicação está na elaboração e planejamento de uma comunicação clara na definição dos objetivos, na ampla capacidade de codificação da mensagem, no domínio psicológico (empatia, carisma) e na capacidade de compreender o ambiente. Tais atributos não fazem parte da organização como instituição, são atributos do gerenciamento, do gerente, do administrador da organização que lida com o processo de comunicação. (Torquato, 2002)

Na área de recursos humanos – ARH, o gestor é o responsável pela canalização eficaz dessa comunicação, principalmente da comunicação interna, valorizando o clima organizacional e agenciando uma gestão do conhecimento para suprir as necessidades de informação, desenvolvimento de habilidades e capacitação de pessoal.

Novas Abordagens da Gestão de Recursos Humanos: Desenvolvimento do Clima Organizacional e da Comunicação Interna (endomarketing)

Como uma das partes da orquestra citada em Torquato (2002) a comunicação interna visa a “obter consenso sobre o sistema de valores da organização, a comunicação, em determinados momentos, é vital para encaminhar soluções e para se atingir as metas programadas”. (TORQUATO, 2002, p. 54). Esse consenso, contudo, exige o desenvolvimento de um clima organizacional favorável à comunicação.

O termo clima organizacional surgiu no contexto das teorias da administração numa abordagem das relações humanas, num contraponto às teorias clássicas de administração, preocupadas basicamente com a execução das tarefas e com a produção. A abordagem das relações humanas, por sua vez, pronunciavam uma organização informal; a motivação, liderança, comunicações e dinâmica de grupo; preocupados com o bem-estar das pessoas dentro das corporações. A visão mecânica do homem, comparando seu trabalho ao das máquinas, passa a ceder lugar após 1930, as teorias



mais humanizadas, numa visão do homem como ser social, e assim desejo de ser tratado. Com esse objetivo, a abordagem das relações humanas sugerem o estudo do clima organizacional, que o conjunto de crenças e valores específicos de uma determinada organização, ou seja, são os hábitos, mentalidade, estilo de liderança, comportamentos e padrões adotados pela organização e que criam uma identidade única perante as demais. A preocupação em identificar a cultura da organização e preservar essa cultura seria usada para impulsionar as transformações desejadas, uma vez que a comunicação organizacional compreende todo o fluxo de mensagens que compõem a rede de relações da organização, e compreendendo essa rede de relações iria contribuir para fluir a mensagem, ou seja, para a eficácia da comunicação.

O clima organizacional, segundo Chiavenato (2004b), visa à integração entre o indivíduo e a organização num objetivo comum, no qual se busca cada vez mais se abandonar os objetivos pessoais em prol dos objetivos organizacionais, através de um relacionamento harmônico, de cooperação e participação. Para alcançar essa proeza, entra em cena a motivação humana, que na definição de Chiavenato (2004b):

Motivo é tudo aquilo que impulsiona a pessoa a agir de determinada forma ou, pelo menos que dá origem a uma propensão a um comportamento específico. Esse impulso a ação pode ser provocado por um estímulo externo (provido do ambiente) e pode também ser gerado internamente nos processos mentais do indivíduo. (CHIAVENATO, 2004B, p.63).

A motivação humana é impulsionada pelas necessidades, podendo ser hierárquica ou não, formando um ciclo motivacional, que pelos estudos de Maslow (*apud*, Chiavenato, 2004b, p.66-69) envolvem as carências fisiológicas; sociais, de segurança; de estima e de auto-realização. Apesar de considerada como um ciclo hierárquico, as necessidades podem oscilar entre sua importância dada pelo indivíduo, ou se fixar em mais de uma, moldando desta forma as ações.

Destarte, conhecedor do comportamento e importância das pessoas no ambiente de trabalho, o gestor pode impulsionar um clima organizacional favorável a uma comunicação eficaz, capaz de fluir a mensagem contribuindo para o desenvolvimento tanto das pessoas como da organização. Essa capacidade proporciona uma comunicação interna que repercute na



qualidade da comunicação externa e da imagem da instituição, por esta razão a importância em convergir o gerenciamento para a qualidade da comunicação interna.

Segundo Torquato (2002), a missão básica da comunicação interna é:

Contribuir para o desenvolvimento e a manutenção de um clima positivo, propício ao cumprimento das metas estratégicas da organização e ao crescimento continuado de suas atividades e serviços e à expansão de suas linhas de produtos (TORQUATO, 2002, p. 54).

Tais metas, segundo o autor, serão alcançadas através de uma integração das informações e pelo planejamento estratégico das metas a serem atingidas, na qual incluem entre outras, a motivação do grupo, estabelecendo ferramentas e mecanismos de informação, persuasão e envolvimento; a criação de um clima favorável a mudanças incentivando a energia criativa dos recursos humanos; priorizar esforços e direcionar metas tomando decisões ágeis e corretas; provocar o desenvolvimento das potencialidades humanas direcionadas ao foco da organização; o aperfeiçoamento de técnicas e processos operativos; apoiar novos modelos de gestão e incentivar as idéias de inovação; agenciar a clareza e as metas da organização, etc.

Os canais de comunicação interna, ou do endomarketing, podem ser utilizados através dos instrumentos impressos, como jornais, revistas, boletins, circular, material nos quadros de avisos; podem também serem acionados o sistema de comunicação através de reuniões, conversas programas de incentivo a sugestões; bem como de programas de promoção; mas todos se direcionam a uma comunicação interna a nível informativo ou quando muito de um conhecimento sobre o processo de publicação, eventos, e alguns conhecimentos sobre a empresa. O que se pretende, portanto, é ressaltar as atuais tendências do endomarketing, no agenciamento da capacitação dos recursos humanos, ou seja, na promoção do desenvolvimento do capital humano, como estratégia organizacional. Uma forma de reinterpretar os recursos humanos numa abordagem de gestão de pessoas, como seres criativos, aprendente, que munidos de conhecimentos, habilidades e capacidades podem contribuir inexoravelmente ao sucesso e desenvolvimento da organização. Em todo o tempo a gestão organizacional tem um direcionamento as pessoas, afinal o que caracteriza as organizações são as pessoas a elas agregadas, o que se modificou ao longo da história da hu-



Ação & Debate

manidade são as formas de tratamento de pessoal, de relacionamento, das exigências do mercado, entre tantos outros fatores que vão compondo um modelo de gestão a cada época.

A preocupação com capital financeiro na era da indústria deixou de ser o recurso mais importante cedendo lugar após a década de 1990 para o capital humano, com base numa “gestão de pessoas” como descrito em Chiavenato:

Nessa nova concepção, as pessoas deixam de ser simples recursos (humanos) organizacionais para serem bordadas como seres dotados de inteligência, personalidade, conhecimentos, habilidades, competências, aspirações e percepções singulares. São os novos parceiros da organização (CHIAVENATO, 2004 a, p. 39).

Atualmente, tem predominado a gestão de pessoas, no qual indica o autor seis processos fundamentais descritos a seguir.

Gestão de Pessoas: Uma Tendência Atual no Desenvolvimento Conjunto da Organização

Na proposta administrativa dos recursos humanos, com base na gestão de pessoas, requer novas habilidades quanto ao processo de recrutamento e seleção, chamado de **Processo de Agregar Pessoas**. Nesse processo a instituição identifica o perfil desejado do funcionário, traçando ao redor deste perfil os caminhos da seleção de pessoal, dos canais a serem utilizados e da divulgação das necessidades da empresa. Todos direcionados ao objetivo da organização.

Outro aspecto levantado por Chiavenato (2004 a) viria associado à necessidade de pessoal, que seria a definição dos cargos e o tipo de atividade esperada pelos funcionários, que é denominado de **Processo de Aplicar pessoas**, na qual incluem também à avaliação de desempenho e o acompanhamento das habilidades e do exercício direcionado aos objetivos organizacionais. Num momento paralelo reside a preocupação com o **Processo de Recompensar Pessoas**, abrangendo a remuneração, benefícios e serviços. Logo, recrutado, alocado e definida sua remuneração, bem como avaliado seu desempenho, precisa ainda o profissional de gestão de pessoas (recursos humanos) uma preocupação com o **Processo de Desenvolver**



Pessoas, que compreende em treinamento, mudanças e comunicações. É a preocupação com a manutenção da qualidade dos serviços mediante um investimento em informações e conhecimentos para a satisfação do pessoal bem como da organização, haja vista que o aprender repercute na qualidade do exercício profissional. Porém, este aspecto deve ser minuciosamente estudado para que o direcionamento dessas habilidades e aprimoramentos estejam de acordo com as necessidades do pessoal, bem como das necessidades da empresa, num processo integrado de comunicação, ou seja, que de forma integrada seja discutido e decidido o tipo de investimento nessa área, que possa estar satisfazendo às necessidades do corpo funcional e dos resultados a atingir da empresa.

Já os procedimentos da organização que envolve a disciplina, higiene, sindicalização, segurança e qualidade de vida, fazem parte dos **Processos de Manter Pessoas**; e por fim cataloga Chiavenato (2004 a) tem o **Processo de Monitorar Pessoas**, através da criação de banco de dados e sistemas de informação gerencial. Estes seis processos de gestão de pessoas requerem uma integração dos dados, pois do contrário, de forma isolada no processo de decisão, têm grandes probabilidades de não atingir os resultados esperados ou fazer parte de ações vãs, que não prejudicam a empresas mas que também não trazem nenhum resultado significativo para a qualidade dos serviços.

Marras (2005) cita que os antigos modelos de gestão de recursos humanos se organizavam por uma departamentalização, com objetivos fragmentados, e não proporcionando uma integração entre as funções. Atualmente, se requisita uma gestão integrada, não apenas dentro da ARH, mas na integração operacional entre os setores financeiros, físicos e humanos, visando à melhoria da comunicação geral da empresa, e não mais apenas da produção.

Nesse sentido, a preocupação das organizações do futuro se direciona, na visão de Chiavenato (2004 a, p.40-41), a sete direcionamentos. Primeiro cita **a globalização** que significa ter uma visão global do mercado e agir em nível local integrado com os propósitos globais. A preocupação com **as pessoas** como segundo requisito leva ao desenvolvimento do clima organizacional, promovendo conhecimento, educação, motivação, liderança, colocando acionistas, funcionários e clientes num mesmo patamar de importância. **Os clientes**, como outro aspecto destacado na nova abordagem



Ação & Debate

de gestão, precisa agora ser conquistado, ou mesmo encantado, buscando satisfazer suas necessidades, e isso se consegue conhecendo a clientela, realizando uma pesquisa de mercado que dará subsídios e informações sobre o público alvo.

O quarto direcionamento da nova gestão revela um novo olhar sobre **os produtos/serviços** que devido à ampla concorrência precisam ser diferenciados, agregando elementos adicionais para se tornarem competitivo e diferente dos concorrentes. O conhecimento, de grande preocupação na nova gestão de pessoas, “permite captar a informação disponível para todos e transformá-la rapidamente em oportunidade de novos produtos ou serviços, antes que os concorrentes consigam fazê-lo” (Chiavenato, 2004 a, p.41).

Inclui-se também no rol das preocupações dos atuais gestores **a avaliação dos resultados**, onde as empresas bem sucedidas precisam focalizar as metas, melhorando a qualidade e produtividade. Essa preocupação sugere um novo olhar na relação homem e máquina, que em outrora, no início do século, eram as máquinas superiores à ação humana, e o homem apenas seu manuseador, podendo ser substituído por outro manuseador bastando este ser treinado. Hoje, a preocupação com **a tecnologia** reside em aproveitar o máximo dos recursos tecnológicos, não necessariamente nos recursos mais sofisticados, mas, dentro da disposição da empresa, ter pessoas capacitadas em operar com eficiência os recursos tecnológicos disponíveis.

Na efetivação desses propósitos descritos, o treinamento utilizado para o exercício da função passa a ser visto como capacitação, seja no atendimento ao cliente, a eficiência com os recursos tecnológicos ou das habilidades com direção às metas da empresa. Para se promover a capacitação, contudo, precisa de um planejamento de recursos humanos, e tais recursos perpassam pelo desenvolvimento intelectual, das competências e habilidades para o trabalho, pois na atualidade a maioria das empresas não se movimentam com pessoal sem a qualificação necessária à operacionalização das metas. (Marras, 2005). Se antes a preocupação debruçava na eficiência, hoje se requer eficácia.

Numa visão retrospectiva com base nos estudos de Marras (2005), a ARH surgiu dos antigos departamentos de recursos industriais – DRI do início do século XX, perpassando pela ARH (Área de Recursos Humanos)



ou DRH (Departamento de Recursos Humanos), e se desenvolvendo numa tendência de gestão de pessoas – GP, sendo hoje citada como gestão **com** pessoas, despontando no terceiro milênio uma gestão em equipe. Chiavenato (2004 a) complementa a mesma posição descrevendo que a ARH no novo tipo de gestão presta consultoria interna, onde os gestores e sua equipe assumem as estratégias e resultados. Quer dizer que as pessoas antes passivas passam a ser ativas e a contribuir como parceiros da organização, ressaltando que “na era da informação lidar com as pessoas deixou de ser um problema e passou a ser a solução para as organizações. Deixou de ser um desafio e passou a ser uma vantagem competitiva para as organizações bem-sucedidas. (CHIAVENATO, 2004 a, p.42). No processo de desenvolvimento de pessoas, afirmam Marras (2005); Chiavenato (2004 a, 2004 b) e Gracioso (2001) de forma unânime, a necessidade de planejamento, na qual se pode concluir:

Por definição, uma decisão estratégica é toda aquela que resulta numa nova maneira de distribuir ou utilizar os recursos básicos da empresa. (...) De qualquer maneira, são decisões que se distinguem das de nível tático, ou operacional, e envolvem a participação direta dos escalões superiores da empresa. (GRACIOSO, 2001, P. 27).

Para um planejamento eficaz, segundo Chiavenato (2004 a), são necessários dois princípios básicos: **a definição da missão e da visão da empresa.** “A Missão significa uma incumbência que se recebe. A missão representa a razão da existência de uma organização. Significa a finalidade ou o motivo pelo qual a organização foi criada e para que ela deve servir.” (p.62). Envolve o objetivo essencial do negócio, que leva as pessoas a trabalharem não para a empresa, mas, por um objetivo a alcançar, uma causa a defender. A missão orienta os planejamentos, o trabalho diário, os caminhos a percorrer, solidificando as ações estratégicas e formando um elo entre os participantes, por isso precisa ser clara, e ter o consenso da equipe, na qual irá repercutir no ambiente externo e na imagem da organização, proporcionando um dos requisitos para o sucesso da empresa. Geralmente a missão tem uma filosofia base, deixada pelos fundadores, mas apenas norteiam as ações, que precisam ser colocadas em prática, operacionalizadas visando aos resultados e à satisfação dos clientes.

A visão, por sua vez envolve o que a empresa pretende ser a curto, médio e longo prazos, em que são avaliados os recursos disponíveis e as



Ação & Debate

possibilidades de desenvolvimento, o conhecimento do ambiente interno e externo, como instrumentos para planejar as mudanças cabíveis numa visão de futuro. Na definição de Chiavenato (2004 a, p. 66) "a visão é a imagem que a organização tem a respeito de si mesma e do seu futuro. É o ato de ver a si própria no espaço e no tempo".

Além de definir com clareza a missão e a visão, Gracioso (2001) relembra da importância de partilhar essa visão de futuro por todos os que participam da organização, sendo metas a serem conhecidas e operacionalizadas por todos os escalões da empresa. Completa ainda o autor que o planejamento estratégico é parte fundamental das preocupações da organização, ligada à função da gerir pessoas, como forma de contribuir para o alcance dos objetivos organizacionais, ao mesmo tempo incentivar e favorecer os objetivos dos funcionários.

Tomando os estudos de Chiavenato haveria três tipos de planejamento de Recursos Humanos: Um chamado de **conservador e defensivo**, planejado para a manutenção, dentro de um ambiente estável e previsível como forma de assegurar a continuidade do sucesso, ou manter uma situação. Outro tipo de planejamento seria definido como **otimizante e analítico**, com um planejamento direcionado à inovação, proporcionando um ambiente dinâmico e incerto como forma de assegurar uma reação adequada às freqüentes mudanças. E o **prospectivo e ofensivo**, visando o futuro, para as contingências, proporcionando um ambiente dinâmico e incerto visando antecipar eventos que possam ocorrer e identificar ações apropriadas. Cada tipo de planejamento indica uma ação que pode ir desde uma visão adaptativa dos recursos humanos a uma ação integrada.

Uma visão adaptativa dos recursos humanos está enraizada no nível operacional, na qual oscila pelas ocorrências do mercado e das tecnologias empregadas, tendo por base a quantidade de pessoas conforme os postos de trabalho oferecidos para produzir determinada quantidade de produto ou serviço oferecido pela organização.

No planejamento integrado está presente uma síntese entre o planejamento empresarial e de RH, priorizando a comunicação integrada dentro da organização. Tem como vantagem uma aprovação total por ter sido planejada com a participação da equipe num mesmo objetivo a atingir.

Há ainda um tipo ou momentos, de planejamento de forma autônoma e isolada, quando o RH realiza um plano desvinculado da instituição e



apresenta para aprovação, possuindo autonomia, mas passível de barreiras pela ausência de integração, podendo os objetivos estarem diferentes do geral da organização, ou entrar em conflito entre os setores. Contudo, para Chiavenato (2004 a), bem como para Gracioso (2001), o primeiro passo além da definição da missão e da visão da empresa é a realização de pesquisas sobre os dados pertinentes à organização e às necessidades da empresa, bem como o delineamento do perfil de pessoal, no qual irão definir o tipo de planejamento e a forma de gestão dos recursos. Enfim, parte do conhecimento da realidade do ambiente interno e externo o direcionamento do planejamento estratégico.

Discussão dos Dados

Desenvolvimento do Capital Humano: um Princípio Básico na Gestão de Pessoas

No contexto atual, permeado pelos avanços e desenvolvimento da tecnologia da comunicação e informação, e da abertura das fronteiras comerciais implantados pela globalização, a busca do conhecimento tem se tornado a palavra chave para o sucesso profissional, e no mesmo sentido, ao sucesso das organizações. Desta forma, uma atuação da ARH para o desenvolvimento de pessoal, ou direcionado a gestão de pessoas e com pessoas, é algo mais que urgente, é essencial. No assunto revela Chiavenato (2004 a):

Gerir pessoas e competências humanas representa hoje uma questão estratégica para as empresas. Uma atividade importante demais para ficar limitada apenas a um órgão da empresa. Não é mais possível que apenas uma única área da empresa consiga centralizar e enfeixar em suas mãos a administração das competências e talentos de todas as pessoas dentro da organização. (CHIAVENATO, 2004 a, p.23).

A citação leciona que a questão da capacitação e desenvolvimento de pessoal acontece tanto no nível dos departamentos como no contexto geral da organização. No primeiro caso, o gestor é diretamente responsável pela concretização da comunicação interna eficaz, do clima organizacional, da qualidade dos relacionamentos. Contudo, fica comprometida a atuação isolada do gestor se a organização como um corpo integrado não



Ação & Debate

tem a mesma visão sistêmica de desenvolvimento de pessoal, se a missão da empresa não se funde com a visão do gestor dos setores e departamentos, muito embora possam conseguir grandes êxitos quanto ao clima interno, o gestor isolado não terá frutos duradouros e de qualidade comparado a uma missão integrada da organização em prol do desenvolvimento de pessoal, acreditando que o desenvolvimento do capital humano e mais do que melhoria de conhecimento e relacionamento, é ação estratégica da organização em benefício comum, onde ganham as pessoas e ganha a organização.

A necessidade de conhecimento e informação implantada no cenário atual vai de encontro com a nova abordagem da comunicação organizacional, proporcionando aos funcionários e servidores um desenvolvimento e capacitação no trabalho, repercutindo diretamente na qualidade da organização. Esse enfoque é bordado em Torquato (2002) indicando que a atual gestão da comunicação organizacional ocupa um lugar estratégico na organização. Diante do cenário de mudanças a nível mundial, a comunicação organizacional adquire um caráter estratégico nas organizações. Podemos afirmar que todo potencial da comunicação organizacional só se revela quando efetivamente a utilizamos para agenciar um processo de conhecimento.

Procurando dados que pudessem exemplificar a efetividade da importância do processo de fomentação de conhecimento visando a melhoria dos serviços públicos, recorreu-se a análise de um projeto de pesquisa realizada na ALEC, mais precisamente através do DRH juntamente com a ASSALCE tendo como objetivo o levantamento do perfil do servidor, e com os dados obtidos, poder elaborar o planejamento estratégico do departamento juntamente com os propósitos da instituição e os anseios dos servidores. Nesse conjunto de intenções pretende o projeto subsidiar a ALEC de dados que possam identificar fatores determinantes na área de gestão de pessoas para munir a instituição de dados para promoção de melhorias nos serviços, como o desenvolvimento de planos e carreiras, programas de capacitação, identificação de focos conflitantes, planejar um sistema de avaliação, delinear a força de trabalho e suas potencialidades, identificação das condições físicas e de equipamentos de trabalho, entre outros que uma pesquisa pode fornecer.



A busca de dados é mencionada por vários estudiosos da comunicação e do marketing, entre estes, Gracioso (2001); Kunsch (1999), Torquato (2002); entre outros, sendo unânime entre os autores a necessidade de uma pesquisa de mercado, ou conhecimento do público-alvo para a efetivação do planejamento estratégico eficaz da organização. Desta forma, a intenção da pesquisa tendo como plano de ação inicial o levantamento do perfil do servidor, parece ser, conforme os autores citados acima, os primórdios de um plano estratégico na gestão de pessoas.

Na elaboração do projeto em análise houve inicialmente a preocupação de descrever o ambiente da pesquisa, situar os sujeitos e delinear o perfil pessoal da amostra. Segundo, Chiavenato (2004 a) esse procedimento inicial dá subsídio prático a estratégia da busca de dados, pois delimita dentro desse perfil o objetivo da pesquisa, e no caso, era a busca de dados dos servidores da ALEC quanto suas considerações referentes a realização no trabalho; sobre o reconhecimento e valorização no trabalho; as condições de trabalho e as questões sobre saúde, sobrevivência pessoal e familiar. Esse agrupamento de questões visa, segundo descrição do projeto, fornecer dados para a execução de estratégias quanto ao crescimento profissional dos servidores e a melhoria da qualidade dos serviços da organização.

Embora não tenha sido possível, por ainda estar em andamento, o acesso aos resultados e discussão dos dados, a intenção do projeto vai de encontro a premissas de autores renomados quanto o desenvolvimento organizacional através das estratégias desenvolvidas pelo departamento de recursos humanos, sendo primordial a utilização de uma pesquisa junto ao público-alvo, e com os dados coletados elaborar o planejamento estratégico da organização.

Direcionando o olhar da análise do projeto quanto a questão do desenvolvimento de programas de capacitação, percebe-se que no decorrer da descrição das pretensões, uma inclinação ao assunto de forma a investigar um conjunto de dados com relação aos anseios e potencialidades dos entrevistados com relação ao trabalho, visando como descreve o referido projeto (p. 23) "mapear a situação do quadro de pessoal, visualizar seus desvios e estabelecer a viabilidade de um planejamento adequado". Se a intenção, entre outras, está focalizada no processo de capacitação de pessoal, significa que a instituição tem como visão a melhoria da qualidade dos serviços, mediante o desenvolvimento das potencialidades de seus agentes.



Esse direcionamento casa-se com os preceitos atuais do desenvolvimento do capital humano como descrito em Chiavenato (2004 a)

Desenvolver pessoas não é apenas dar-lhes informação para que elas aprendam novos conhecimentos, habilidades e destrezas e se tornem mais eficientes naquilo que fazem. É, sobretudo dar-lhes a formação básica para que aprendam novas atitudes, soluções, idéias, conceitos e que modifiquem seus hábitos e comportamentos e se tornem mais eficazes naquilo que fazem (p.334).

A citação retoma também a questão inversa, de que a falta de colaboração e de visão de futuro sobre o capital humano dos trabalhadores como meta da estratégica da empresa pode comprometer os objetivos definidos pela organização. Observando que tanto setores e departamentos quanto a organização precisam estar conectados num mesmo propósito, num mesmo direcionamento quando ao desenvolvimento dos recursos humanos.

Considerações Finais

Na atual era da informação, o conhecimento é fundamental, e a produtividade do conhecimento tem se constituído a chave do desenvolvimento tanto pessoal quanto das organizações. Desta forma, a gestão de pessoas toma um lugar de destaque, pois o desenvolvimento das habilidades e potencialidades é considerada uma atitude gerencial, como um desafio da organização em planejar o desenvolvimento da empresa mediante a produtividade do conhecimento útil à empresa. E para delinear os aspectos necessários à promoção da qualidade dos serviços e os anseios dos agentes, somente uma pesquisa que envolva a busca de dados sobre o público-alvo terá condições de fornecer subsídios para uma estratégia eficaz de ação. Concluindo que a questão da utilidade do conhecimento, identificadas pela pesquisa do público-alvo é fundamental no planejamento da gestão da informação, visando melhorar os resultados, os processos e agregar valores. Pois, num mundo onde todos podem ter acesso à informação, a diferença tornar-se-á na utilidade desse conhecimento e sua aplicabilidade na organização, ou seja, a capacidade de interpretar as informações e transformá-las em um novo produto, serviço, oportunidade, inovação, antes mesmo da concorrência.



Nunca a Área de Recursos Humanos – ARH foi tão necessária como neste momento de transição, momento de mudanças não somente tecnológicas e econômicas, mas também de mudanças políticas, sociais, indicando uma influência não apenas o mundo do trabalho dentro das organizações, mas em todo o cenário da vida das pessoas. E se no contexto social se exigem mudanças comportamentais, culturais e de valores, dentro das organizações acontece também uma grande revolução, o que exige dos administradores uma atenção diferenciada à gestão de pessoas, galgando um novo tipo de gestão e em particular uma nova abordagem dos recursos humanos. Em resumo, pode-se descrever que “o planejamento estratégico de RH é o processo de decisão a respeito dos recursos humanos para atingir os objetivos organizacionais, dentro de um determinado período de tempo” (CHIAVENATO, 2004 a, p.78).

Bibliografia

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de pessoas**. Rio de Janeiro: Campus – Elsevier, 2004 a.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos**. O capital humano das organizações. São Paulo: Atlas, 2004 b.

KUNSCH, Margarida M. K. **Gestão integrada da comunicação organizacional e os desafios da sociedade contemporânea**. In: Comunicação e sociedade. São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo (UMESP), n.º 32, 2º semestre de 1999.

MARRAS, Jean Pierre. **Gestão de pessoas, em empresas inovadoras**. São Paulo: Futura, 2005.

PERFIL DO SERVIDOR. Projeto de pesquisa realizado na Assembléia Legislativa do Ceará –ALEC, Departamento de Recursos Humanos – DRH e Associação dos Servidores da Assembléia Legislativa do Ceará – ASSACE. Agosto de 2007.

TORQUATO, Gaudêncio. **Tratado de comunicação organizacional e política**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

UNIVERSIDADE DO PARLAMENTO CEARENSE

Francisco Caminha
Presidente

Anna Waleria Sampaio
Diretora de Pesquisa e Extensão
Lindomar da Silva Soares
Diretora de Gestão e Ensino

ASSESSORIA TÉCNICA

Conceição Diógenes
Assessora de Ensino
Georgina Gadelha
Coordenadora de Pesquisa
João Luis Melo Filgueiras
Assessor de Informática
Jô Abreu
Comunicação Social
Luisa Xavier de Oliveira
Assessora de Ensino
Roberta Oliveira
Diagramação
Tereza Porto
Coordenadora de Extensão

ASSESSORIA ADMINISTRATIVA

Núbia Chagas de Lima
Secretária
Carlos Alberto Felismino Gomes
Assistente Administrativo
Jeinnie Farias
Assistente Administrativo
Fatima Cysne
Secretária Presidência
Luciana Cysne
Secretária da Presidência
Luiz Edson Correa Sales
Presidente da Assalce