



CONINTER 4

Congresso Internacional
Interdisciplinar em Sociais
e Humanidades

Foz do Iguaçu PR: UNIOESTE, 8 a 11 de
dezembro de 2015, ISSN 2316-266X, n.4,
Volume 5

DEMOCRACIA, CIDADANIA E CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO

Coordenadores:

Eduardo Manuel Val (Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá)

Enzo Bello (Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense)

O 4º Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades (CONINTER), evento da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação Interdisciplinar em Sociais e Humanidades (ANINTER-SH), teve como tema

“FRONTEIRAS E INTEGRAÇÃO – ESTUDOS INTERDISCIPLINARES NA AMÉRICA LATINA”

Local: Universidade do Oeste do Paraná (UNIOESTE), **Município de Foz do Iguaçu (PR)**, entre os dias 08 e 11 de dezembro de 2015.

Comissão Executiva

Alba Simon (UFF)
Fernando José Martins (UNIOESTE)
Fabio André Hahn (UNESPAR)
Renan Araújo (UNESPAR)
Samuel Klauck (UNIOESTE)
Wilson Madeira Filho (ANINTER)

Comissão Científica

Dione da Rocha Bandeira (Programa de Pós-graduação em Patrimônio Cultural e Sociedade da Universidade da Região de Joinville); Simonne Teixeira (Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense); Sandra Paschoal Leite de Camargo Guedes (Programa de Mestrado em Patrimônio Cultural e Sociedade da Universidade da Região de Joinville); Maria Leticia Mazzucchi Ferreira (Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Patrimônio Cultural da Universidade Federal de Pelotas); Maria de Fátima Rodrigues Makiuchi (Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional da Universidade de Brasília); Leonardo Barci Castriota (Programa de Pós-graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável da Universidade Federal de Minas Gerais); Fernando José Martins (Pós-graduação em Sociedade, Cultura e Fronteiras da Universidade Estadual do Oeste do Paraná); Gaudêncio Frigotto (Pós-graduação em Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade Estadual do Rio de Janeiro); Eduardo Manuel Val (Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá); Enzo Bello (Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense); Elisa Maria Andrade Brisola (Pós-graduação em Desenvolvimento Humano, Políticas Sociais e Formação da Universidade de Taubaté); Gilvan Luiz Hansen (Pós-graduação em Justiça Administrativa da Universidade Federal Fluminense); Napoleão Miranda (Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense); Vera Teixeira Kauss (Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Culturas e Artes da Universidade do Grande Rio); Ana Maria Motta Ribeiro (Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito - UFF); Márcia Barros Ferreira Rodrigues (Programa de Pós-Graduação em História Social das Relações Políticas da Universidade Federal do Espírito Santo); Alba Simon (Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense); Annelise Fernandez (Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro); Luzinete Simões Minella (Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina); Felipe Bruno Martins Fernandes (Programa de pós-graduação de Estudos Interdisciplinares em mulheres gênero e feminismo); Tânia Mara Pedroso Müller (Programa de Pós-graduação em Relações Étnico-raciais no Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca); Luiz Fernandes de Oliveira (Programa de Pós-Graduação em Educação, "Contextos Contemporâneos e Demandas Populares" da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro); Adriana Ribeiro Rice Geisler (Programa de Pós-graduação em Pesquisa Clínica em Doenças Infecciosas do Instituto Nacional de Infectologia Evandro Chagas da Fundação Oswaldo Cruz); Eder Fernandes (Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense); Carlos

Henrique Medeiros de Souza (Programa de Pós-graduação em Cognição e Linguagem da Universidade Estadual do Norte Fluminense); Cleonice Puggian (Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Culturas e Artes da Universidade do Grande Rio); Haydéa Maria Marino de Sant'Anna Reis (Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Culturas e Artes da universidade do Grande Rio); Edicléa Mascarenhas Fernandes (Programa de Pós-Graduação em Diversidade e da Universidade Federal Fluminense); Francisco Ramos de Farias (Programa de Pós-Graduação em Memória Social da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro); Leandro Garcia Pinho (Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense); Maria Thereza Azevedo (Programa de Pós-graduação em Estudos de Cultura Contemporânea da Universidade Federal do Mato Grosso); Gláucia Maria Costa Trinchão (Programa de Pós-graduação em Desenho, Cultura e Interatividade da Universidade Estadual de Feira de Santana); Marcus Fabiano Gonçalves (Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense); Dostoiewski Mariatt de Oliveira Champangnatte Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Culturas e Artes da Universidade do Grande Rio); José Carlos de Oliveira (Programa de Pós-Graduação em História das Ciências e das Técnicas e Epistemologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro); Wilson Madeira Filho (Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense); Ana Keila Mosca Pinezi (Programa de Pós-graduação em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC); Dario Paulo Barrera Rivera (Universidade Metodista de São Paulo); Diana de Souza Pinto (Programa de Pós-Graduação em Memória Social da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro); Jacqueline Pinheiro (Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Culturas e Artes da Universidade do Grande Rio); Lívia Alessandra Fialho da Costa (Programa de Pós-graduação em Família na Sociedade Contemporânea, da Universidade Católica do Salvador); Fernando Gama de Miranda Netto (Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense); Geraldo M. Timóteo (Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense); Luciene Rodrigues (Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Social da Universidade de Montes Claros); Pedro Heitor Barros Geraldo (Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito - UFF); Lenin Pires (Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense); Delton Meirelles (Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense); Fernanda Duarte (Pós-Graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá); Paulo Renato Silva (Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos Latino-Americanos da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA); Gerson Ledezma Meneses (Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea na América Latina da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA); Giane Lessa (Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos Latino-Americanos da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA); Johnny Octavio Obando Morán (Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos Latino-Americanos da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA); Senilde Alcantara Guanaes (Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea na América Latina da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA).

Comissão de Apoio

Marcelino Conti da Silva (UFF)
Sherazade Tammela Madeira (UFF)
Simone Brilhante de Mattos (UFF)
Patrícia Valente Canela (UFF)

Diagramação

Erick Brum (UNESA) e Marcelo Tammela Madeira (Anhanguera)

Revisão e Sistematização

Tauã Lima Verdán Rangel (UFF) e Wagner de Oliveira Rodrigues (UESC)

Apresentação e Sumário

Wilson Madeira Filho (ANINTER)

APRESENTAÇÃO

Com esse grupo de trabalho objetivou-se criar um ambiente de discussão crítica acerca do exercício da cidadania e da democracia nos Estados constitucionais contemporâneos, bem como dos projetos de reforma política em debate. Foi proposta a reflexão sobre mecanismos de participação popular, tradicionais e porvindouros, com especial enfoque nos desenvolvidos pelos países do novo constitucionalismo latino-americano. Assuntos correlatos que impactam diretamente no desenho institucional e no funcionamento político do Brasil e da América Latina desde sua origem também foram considerados, tais como as modalidades de democracia, o direito de participação direta, o direito de resistência e a luta pela real efetividade de direitos a partir da atuação de movimentos sociais e populares.

Entre os trabalhos apresentados abordou-se, por exemplo, a análise da democracia participativa institucionalizada como possível instrumento para formação de valores políticos. Para tanto, traçou-se análise dos valores conservadores que permeiam a construção do ideário de democracia, o que permitiu verificar que a democracia participativa foi concebida em alguns países da América Latina como complementar ao modelo representativo e em outros como forma de questionamento de tal modelo.

Wilson Madeira Filho
Presidente da ANINTER

SUMÁRIO

JUDICIALIZAÇÃO E MINISTÉRIO PÚBLICO: UM CAMINHO PARA O ACESSO AO DIREITO À SAÚDE - MEDEIROS, Luna Barreto, MARQUES, Vera Lúcia	p. 01-15
A CONCEPÇÃO DE DEMOCRACIA DE CARLOS SANTIAGO NINO E A PRÁTICA DELIBERATIVA NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE SAÚDE - ROCHA, Alexandre Almeida, OLIVEIRA, Rafaella Martins de, LUIZ, Danuta Estrufika Cantóia	p. 16-34
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E VALORES POLÍTICOS: ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS CASOS DO BRASIL E DA VENEZUELA - SIMÕES, Rosilda Ribeiro	p. 35-54
UM PROBLEMA LATINO-AMERICANO: REFLEXÕES SOBRE A TUTELA JURÍDICA DOS MIGRANTES HAITIANOS NO BRASIL - VAL, Eduardo Manuel, DELGADO, Ana Paula Teixeira	p. 55-69
A PESQUISA “OS ARGENTINOS EM FOZ DO IGUAÇU” E O SEU CARÁTER INTERDISCIPLINAR - MILITELLI, Edson Matias.	p. 70-82
A PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO DO SURGIMENTO DA CEPAL NO BRASIL - LEÔNCIO, Marina Moura, SANTOS, Gilmar Ribeiro dos	p. 83-96
ASPECTOS HISTÓRICOS DA CIDADANIA E DO SENTIMENTO DE PERTENCIMENTO NO BRASIL - ARRUDA, Angelo Moreira, SANTO, Janete Araci do Espírito, ANDRÉ, Bianka Pires, SALES, Raphael Pinto Gandolfo ...	p. 97-110
DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CIDADE UTÓPICA: D'A REPÚBLICA DE PLATÃO À AMÉRICA VISTA POR TOCQUEVILLE. XAVIER, Elton Dias, PIMENTA, Kellen de Fátima	p. 111-123
PODER DE AGENDA NO CONSELHO MUNICIPAL DE JUVENTUDE DE CURITIBA NO PERÍODO 2012-2015 - ANDRADE, Rodrigo de; PESSALI, Huáscar Fialho	p. 124-141
CONSTITUCIONALISMO, INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA, INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA E CIDADANIA: INCENTIVOS E FOMENTOS NA RECUPERAÇÃO INDUSTRIAL FLUMINENSE - GOMES, Evandro Pereira Guimarães Ferreira, SILVESTRE, Matheus Meott, ECCARD, Wilson Tadeu de Carvalho	p. 142-154
PLANO ESTRATÉGICO NACIONAL DO JUDICIÁRIO:A TRANSPARÊNCIA ENQUANTO NOVA RETÓRICA - MATTOS, Simone Brilhante de; SILVA, Marcelino Conti da; KALE, Tania	p. 155-166
MOVIMIENTOS SOCIALES: IMPULSORES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE BOLIVIA 2009 - OJEDA, Jesús Ibáñez	p. 167-188



JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE: UMA ANÁLISE DA BUSCA DO ACESSO AO DIREITO À SAÚDE A PARTIR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

MEDEIROS, Luna Barreto

*Estudante de mestrado do Programa de Pós Graduação em Políticas Sociais
da Universidade Estadual do Norte Fluminense -UENF
E-mail lunabarreto.uenf@gmail.com*

MARQUES, Vera Lúcia

*Professora convidada do Programa de Pós Graduação em Políticas Sociais
Da Universidade Estadual do Norte Fluminense - UENF
E-mail veramarques@fmc.br*

1

RESUMO

O presente artigo tem como base a reflexão sobre a atuação do Ministério Público, frente às demandas do acesso aos direitos essenciais. No caso específico deste trabalho, direito ao acesso aos serviços de saúde no município de Campos dos Goytacazes. Constatamos planejamento e gestão pública municipal inefetivos, situação esta que conduz a população usuária, por vezes, a buscar a instituição ministerial a fim de resolver o conflito no que diz respeito ao direito do acesso à saúde. Os estudos desenvolvidos objetivam contribuir com uma análise a respeito do fenômeno da Judicialização, uma vez que este se caracteriza como transferência do poder de decisão do Executivo para o espaço do sistema judiciário.

Palavras-chave: Judicialização. Ministério Público. Direito ao acesso à Saúde.

ABSTRACT

This article is based on a reflection on the performance of the Public Ministry, meet the demands of access to basic rights. In the specific case of this work, right to access to health services in the city of Campos dos Goytacazes. We found ineffective planning and municipal public administration, a situation which leads the user population, sometimes, to search the ministerial institution to resolve their conflicts front of the right to health. Developed studies aim to contribute to an analysis regarding the Judicialization phenomenon, once this is characterized as transfer of executive decision-making power for the space of the judiciary.

Key-words: Judicialization. Public Ministry. Right of access to Health



INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como base o debate frente à rede de saúde do município de Campos dos Goytacazes - RJ, a qual tem apresentado planejamento e gestão pública municipal ineficientes. Esta situação conduz a população usuária, por vezes, a buscar o Ministério Público com o objetivo de tornar efetivo os direitos sociais garantidos constitucionalmente. Essa realidade traz consigo a imersão do fenômeno da Judicialização. Sabendo que a Judicialização ocorre quando o legislativo e executivo apresentam falhas frente sua atuação (CASTRO, 1997), o tema em tela se torna relevante na medida em que consiste no perigo de considerar o Ministério Público como o único caminho para efetivação de direitos violados. Essa posição, se afirmada, poderá trazer como consequência não só o enfraquecimento das lutas por interesses coletivos como ainda contribuirá para invisibilidade dos reais motivos de imersão dos conflitos, comprometendo, assim, a possível eliminação do problema.

Para a realização deste debate foi utilizada, como metodologia, análise bibliográfica frente ao tema, bem como análise do discurso, onde analisamos fontes de reportagem de um periódico local a fim de apresentar a realidade do município de Campos dos Goytacazes, e ainda, a compatibilidade desta com o tema aqui exposto.

Para tanto, este artigo está dividido em três tópicos. O primeiro discorre sobre o conceito do fenômeno da Judicialização onde consideramos referências de autores como: Neal Tate e Torbjorn Valinder (1995), Marcos Faro de Castro (1997), Antoine Garapon (1998), entre outros. No segundo tópico apresentamos a construção histórica do movimento de retração dos direitos sociais por meio de políticas sociais seletivas e compensatórias. No terceiro tópico, situamos a gestão da Política de Saúde do município de Campos dos Goytacazes e o papel que o Ministério Público local vem assumindo diante dessa realidade. São considerados, ainda neste último, o contexto contemporâneo que faz parte da construção histórica da sociedade brasileira, os quais nos permitem identificar as correlações de força presentes na relação Estado/Sociedade civil, bem como na gestão estatal.

1. CONCEITUANDO A JUDICIALIZAÇÃO

A questão da efetividade dos direitos sociais vem se tornando um desafio para a sociedade atual, tendo como consequência a Judicialização. De acordo com Tate e Vallinder



(1995), diz-se que há judicialização da política quando se transforma algo em disputa em um processo judicial.

Para Castro (1997, p.148) “a Judicialização da Política ocorre porque os tribunais são chamados a se pronunciar onde o funcionamento do legislativo e do executivo se mostram falhos, insuficientes ou insatisfatórios”¹. Sendo assim, compreende-se que a judicialização da política se apresenta em um determinado momento onde assuntos relativos ao acesso a direitos sociais passam a gerar repercussão política e/ou social, são direcionados não mais para instâncias tradicionais do poder Executivo ou Legislativo e sim canalizadas para órgão da justiça ou do sistema judiciário, e sob a finalidade da garantia dos direitos já conquistados pela Constituição Federal de 1988.

Os autores Tate e Vallinder (1995) expõem em sua pesquisa² as condições de surgimento da judicialização e as menciona como sendo:

- a) democracia; b) separação dos poderes; c) política de direitos; d) utilização dos tribunais por grupos de interesse; e) utilização dos tribunais pela oposição; f) inefetividade das instituições majoritárias; g) percepção das instituições políticas; h) delegação de assuntos pelas instituições majoritárias.³

Quando na alínea (a) os autores tratam da democracia como uma das condições que permite que insurja processos de judicialização, atribui a ela a razão pela qual não se pode imaginar um indivíduo buscando respostas para suas necessidades, através da justiça, em plena ditadura. Afirmam assim, que isso só se torna possível em um estado democrático.

Ainda sobre democracia, Antoine Garapon (1998, p.23) afirma que:

Quanto mais a democracia se emancipa, na sua forma dupla de organização política e de sociedade, mais ela procurará na justiça uma espécie de proteção: eis uma unidade profunda do fenômeno da vigorosa ascensão da justiça.⁴

Outro condicionante, expresso pela alínea (b), para que se tenha o processo de judicialização, dita na classificação de Tate e Vallinder (1995), é a “separação dos poderes”.

¹ CASTRO, Marcos Faro. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo n.34, 1997.

² TATE, C. Neal; VALLINDER, Tobjorn. The global expansion of the Judicial Power. New York: New York University, 1995.

³ LEITÃO, Rômulo Guilherme. “Judicialização da política” e governabilidade democrática no âmbito do poder local. Dissertação de mestrado em Direito na Universidade de Fortaleza/CE, 2008, p. 55.

⁴ GARAPON, Antoine. O guardador de promessas: justiça e democracia. Lisboa: Instituto Piaget, 1998.



Desde a Antiguidade, pensadores e filósofos questionavam sobre a organização da política e seus poderes constituintes, pois, nessa época, os mesmos se preocupavam em elaborar uma forma de não manter o poder político centrado nas mãos de uma única pessoa ou instituição. Tal preocupação ocupava as mentes de grandes pensadores devido à existência de um governo autoritário, que já se fazia presente naquele tempo ⁵.

Assim, durante os séculos XVII e XVIII, desenvolveu-se o movimento Iluminista, onde teóricos como John Locke (1632 – 1704) indicava a necessidade de pensar o poder político, pois questionava a legitimidade do poder divino dos reis. Em sua obra “*Dois Tratados sobre o Governo*” ⁶, Locke (1994) declarou que a vida política era uma invenção humana, e que, por isso, não dependia da vontade divina. Sua discussão girava em torno da idéia de que se um governo não fosse capaz de respeitar o direito à propriedade e à proteção da vida, este também não poderia potencializar meios de legitimar seu exercício e, sendo assim, a população teria o direito de depor tal governo.

Em décadas seguintes, outro teórico deu continuidade ao pensamento de Locke (1994), Charles de Montesquieu (1689 – 1755), assim, deu origem à obra “*Espírito das Leis*”⁷, em 1748, onde o pensador de origem francesa, chama a atenção para a reformulação das instituições políticas, o que vai denominar de “teoria dos três poderes”.

Desse modo, Montesquieu (1987) elaborou uma classificação dos três poderes acerca das funções que lhes eram atribuídas: Legislativo, aquele que fazia as leis; Executivo, executava as leis e, por fim, o Poder Executivo que tinha como direção o Direito Civil (punição de criminosos, julgamento de conflitos de interesses), a saber, o Poder do Judiciário.

Em outras passagens de sua obra, Montesquieu (1987) mostra que não é defensor de uma separação tão rígida, pois o que ele pretendia era realçar a relação de forças e a necessidade de se obter estabilidade/equilíbrio e harmonia entre os três poderes. O grande objetivo de Charles de Montesquieu (1987) era, com isso, limitar o poder absoluto dos reis, visto que ele criticava o poder concentrado nas mãos de um só, porém não apreciava a idéia do povo assumir o poder.

Diante dessa análise, observa-se que de fato, Montesquieu (1987), em sua obra, salienta a necessidade de existir um poder que limite o poder, por isso, é preciso que cada poder mantenha-se autônomo e constituído por pessoas e grupos diferentes.

⁵ <http://www.brasilecola.com/politica/tres-poderes.htm>.

⁶ LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. São Paulo: Martins Fonte, 1998.

⁷ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O ESPÍRITO das leis: as formas de governo: a divisão dos poderes*. São Paulo: Saraiva, 1987.



Os autores Lock (1994) e Montesquieu (1987) permitem uma análise a respeito da separação entre os poderes e suas distintas funções, assim como a interação entre poderes na dinâmica de organização do Estado.

Tate e Vallinder (1995) expressam na alínea (c) que a política de direitos, imersa juntamente com a Constituição Federal, também veio a contribuir para o surgimento da judicialização, uma vez que os direitos são reconhecidos pela Lei Maior, embora tragam consigo a judicialização camuflada, pois os direitos devem ser respeitados e, se assim não forem, todos teremos o direito de requisitar que se cumpra as garantias previstas na Constituição Federal. Assim, segundo estes autores, se processa a judicialização, onde são requisitados na esfera judicial, direitos reconhecidos pela Lei Maior, porém negados no espaço público.

Tate e Vallinder (1995) se referem na alínea (d) a outro condicionante para o surgimento da judicialização, onde mencionam que a possibilidade de utilizar órgãos da justiça ou do sistema judiciário por grupos de interesses e pela oposição com o intuito de debater decisões tomadas por maioria de votos, também não são extintas no surgimento da judicialização, pois o espaço jurídico oferece a possibilidade concreta de conseguir atingir seus objetivos.

Para continuidade do debate, há ainda, na alínea (e), a inefetividade das instituições majoritárias, ou seja, das instituições públicas, como precursora da judicialização, onde se identifica a dificuldade no desenvolvimento de políticas públicas, o que por consequência ocasiona a falha e a insuficiência do executivo e legislativo, gerando a insatisfação do funcionamento desses.

Por fim, há o último condicionante, representado pela alínea (f), que configura a falta de interesse dos poderes Executivo e Legislativo em darem resposta às questões polêmicas, passando essa responsabilidade para o judiciário, pois há um receio de que a tomada de uma certa posição, em tais questões, possa vir a acarretar custos políticos-eleitorais.

Observa-se que todo esse movimento é fruto da ampliação do Estado de direito e, à medida que se amplia os direitos sociais, através de lutas e conquistas, maximiza também a intervenção do Estado a fim de garanti-los, seja por meio do legislativo ou através do executivo. Assim, garantida a legislação, a sociedade passa a exigir a efetivação dos direitos sociais, mas, porém, frente a um executivo limitado pelos acordos macroeconômicos e políticos, esta vislumbra a possibilidade de efetivação dos direitos através do judiciário.



Assim, como a ampliação dos direitos sociais foram conquistados ao longo da história, os acordos políticos também, respeitando a lógica da mundialização do capital. Para melhor compreensão dos limites do executivo frente aos acordos macroeconômicos e políticos, cenário este que propicia a transferência da mediação dos conflitos para o poder judiciário, se faz necessário apresentar a construção histórica do movimento de retração dos direitos sociais por meio de políticas sociais seletivas e compensatórias.

2. ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS: PERSPECTIVAS DO ACESSO AO DIREITO À SAÚDE

No âmbito da reestruturação produtiva, momento este marcado pelo início na década de 1980, ganhando força ao longo da década de 1990 sob o fluxo da acumulação flexível, gerou impactos na implementação das políticas públicas e na maneira como a esfera democrática de participação social na perspectiva da ampliação do acesso a direitos vem sendo construída no Brasil. (MOTA 2009:60 apud CFESS, 2009)

De acordo com Bhering

As políticas neoliberais comportam algumas orientações/condições que se combinam, tendo em vista a inserção de um país na dinâmica do capitalismo contemporâneo, marcada pela busca de rentabilidade do capital por meio da reestruturação produtiva e da mundialização: atratividade, adaptação, flexibilidade e competitividade. (BHERING, 2009:72 apud CFESS, 2009)

Este cenário, segundo Montaño (2007, p.51-53), vai trazer uma gestão do Estado brasileiro com princípio da retração aos investimentos em políticas sociais e em detrimento a esse desenho. O Estado brasileiro passa a investir em ações em parceria com o terceiro setor⁸, composto por organizações não estatais, as chamadas Organizações Não Governamentais (Ong's). Nessa direção há que se destacar ainda que, a reforma do Estado criou fomento às agências executivas, organizações sociais pautadas pela lógica da regulamentação do terceiro setor para execução das políticas sociais (MONTAÑO, 2007, p.51-53).

Esse novo arranjo combinou ainda com serviços voluntários, fortalecendo a benemerência, a solidariedade, realização do bem comum, intensificando os serviços prestados

⁸ Nesse campo estudam-se as ONGs, as fundações, as associações comunitárias, os movimentos sociais etc. Assim, o termo é construído a partir de um recorte do social em esferas: o Estado ("o primeiro setor"), o mercado ("o



sem qualquer remuneração (BEHRING, 2007, p.154). Diante disso, não houve ausência de políticas sociais, como se parece, porém estas foram realizadas no interior da lógica neoliberal, como princípio de readaptação a reforma que havia ocorrido no Estado (MOTA, 1995, p.38).

Dito isso, observa-se o porquê das políticas sociais possuírem o trinômio da privatização, focalização/seletividade e descentralização, sendo esta última a transferência de responsabilidade para entes federativos ou para instituições privadas.

Nessa direção, os fundamentos da terceirização dos serviços relativos às políticas sociais públicas se justificam por uma lógica de (des) responsabilização do Estado⁹ quanto a compromissos com a ampliação de investimentos na esfera pública e democrática dos acessos aos direitos constituídos e publicados a partir da Constituição Federal de 1988. (MEDEIROS, 2013, pag.05)

Ao analisar este contexto Bhering (2009, p.72) salienta que,

Trata-se de uma verdadeira contrarreforma (BEHRING, 2003) e esta vai adquirir maior ou menor profundidade, a depender das escolhas políticas dos governos em sua relação com as classes sociais em cada espaço nacional, considerando a diretiva de classe que hegemoniza as decisões no âmbito do Estado (BEHRING, 2002). Trata-se de uma contrarreforma, já que existe uma forte evocação do passado no pensamento neoliberal, com um resgate extemporâneo das idéias liberais (BEHRING E BOSCHETTI, 2006), bem como um aspecto realmente regressivo quando da implementação de seu receituário de medidas práticas, na medida em que são observados seus impactos sobre a questão social, que se expressa nas condições de vida e de trabalho das maiorias, bem como as condições de participação política.

Há de serem acrescentados ainda os impactos gerados pelo processo de financeirização da economia, conjugado com cortes financeiros na gestão pública em algumas áreas da política social. Processo este que se relaciona com as grandes corporações produtivas transnacionais e as instituições financeiras, as quais se caracterizam como dirigentes da acumulação, pois conta com a desregulamentação feita pelo Estado, onde ocorre não só a liberação do mercado como também o reducionismo das políticas, pautadas pela lógica do princípio da seletividade acirrada pela construção de critérios cada vez mais elaborados de elegibilidade para acessá-las. Assim, a

segundo setor”) e a sociedade civil (“o terceiro setor”) MONTAÑO, Carlos. Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007. p. 51-53.

⁹ Esse termo se refere a transferência da responsabilidade das ações do Estado para agências autônomas. Ver mais em: BEHRING, Elaine Rosetti ; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2007, p.154.



liberação do mercado, ganha significado, na lógica neoliberal, de autonomia na produção de riqueza, porém, acompanhada da fragmentação nas relações.

Diante deste contexto, onde ocorrerá a burocratização dos processos sociais, observar-se-á que o Estado brasileiro vai estabelecer uma relação com a sociedade civil de subalternidade e repressão, onde, em determinados momentos históricos, irá basear suas ações através de consensos via políticas sociais. Desse modo, podemos considerar que a concepção de direitos institucionalizados ao longo da história foi, e continua sendo, negada devido a processos econômicos de produção e relações sociais. (MEDEIROS, 2013, p.29)

Nesse contexto,

a questão social emerge como uma forte expressão na sociedade capitalista frente a fragilidade na efetivação dos direitos, representando, desse modo, a contradição do sistema. As políticas sociais vêm sendo formuladas a fim de dar respostas as essas expressões da questão social, porém com uma tendência restrita e reducionista diante do quadro das necessidades. (MEDEIROS, 2013, p.29)

A partir daí, a cidadania no contexto do capital “não transforma as desigualdades sociais; ao contrário, as aprofunda, tendo em vista, principalmente que repõem as desigualdades sob novas bases – as das possibilidades de usufruir dos direitos” (GUERRA, 2009, p.42).

Surge diante dessa dinâmica, a tendência do direito como privilégio, onde se reforça o caráter clientelista nas relações sociais, produzindo a naturalização da questão social ao passo que se obtém uma convivência pacífica com a desigualdade e defasagem no acesso aos direitos.

A fim de mudar essa realidade são acionados mecanismos para fazer valer os direitos instiuidos. A partir daí, o Ministério Público passa a ser o ator principal diante desse cenário, visto que se constitui como uma instância de fiscalização e controle social.

Dessa forma, o fenômeno da judicialização se apresenta ao Ministério Público como demanda da sociedade civil frente aos obstáculos encontrados no que concerne a efetivação de direitos.

3. JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE: O CASO ESPECÍFICO DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

Para apresentar o debate frente ao fenômeno da Judicialização da Saúde, faz-se necessário analisar inicialmente a saúde diante dos seus avanços historicamente conquistados,



visto que, como foi apresentado em linhas anteriores, o Estado passou por grandes transformações. Com a Saúde não seria diferente.

Dito isto, há de se considerar que a percepção social da saúde como direitos de cidadania se tornou como um dado novo na história das políticas sociais brasileiras. Foi somente a partir da década de 70, devido ao movimento da Reforma Sanitária, cujo objetivo se concentrava na defesa da saúde como um direito de todos, como dito nas primeiras linhas deste trabalho, ponderando ainda que as ações em saúde deveriam ser formuladas não somente pelo Estado, mas também pela participação social no âmbito dos espaços públicos¹⁰. No entanto, esse direito reconhecido, fruto do movimento sanitário, vai gerar conflitos frente aos atores políticos estatais, conforme explica Sonia Fleury

[...] o êxito da reforma como fruto das lutas deste ator político, o movimento sanitário, vai gerar, contraditoriamente a superação deste caráter de movimento vindo da sociedade civil como crítica ao Estado, em direção a atores políticos que são parte da institucionalidade estatal, tais como os secretários municipais e estaduais de saúde, os promotores públicos, a burocracia reformadora. (FLEURY, 2008, p. 75)

Desta forma, a autora continua dizendo que

Se a hipertrofia da subjetivação pode representar uma tendência seja, à individualização anônima, seja ao 'bacismo', a hipertrofia da constitucionalização tem como consequência a judicialização da política e a hipertrofia da institucionalização implica a burocratização dos processos sociais (FLEURY, 2008, p.75).¹¹

Ou seja, a ampliação dos direitos sociais, frente ao crescimento excessivo dos sujeitos políticos dentro de uma arena de participação social, o que apresenta grande desafio para a garantia do acesso aos serviços referentes a tais direitos, tem como consequência um cenário fértil para o surgimento da judicialização e, por seguinte, e da burocratização dos processos sociais, na medida em que os direitos não se tornam efetivos.

Para efeito deste debate, situaremos a realidade do município de Campos dos Goytacazes – RJ, o qual vem apresentando falhas na gestão da saúde. Neste trabalho apresentamos como

¹⁰ ASENSI, F. D.; PINHEIRO, R. A Judicialização da saúde e Ministério Público. Revista do Ministério Público do RS, Porto Alegre, n. 63, maio 2009 - set. 2009, pag. 114.

¹¹ Segundo FLEURY (2008) subjetivação diz respeito à construção de sujeitos políticos, a constitucionalização trata da garantia de direitos sociais, e a institucionalização trata do aparato institucional – incluindo os saberes e práticas – que implementam a política de saúde. FLEURY, S. Reforma do Estado, Seguridade Social e Saúde no Brasil. In: MATTA, G.C.; LIMA, J.C.F. (Org.). Estado, sociedade e formação profissional em saúde: contradições e desafios em vinte Anos do SUS. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008, p. 74.



exemplo a falta de controle no estoque da farmácia do Hospital Plantadores de Cana, que é referência como maternidade de alto risco na região Norte-Fluminense.

O município em destaque se encontra no Norte Fluminense do Estado do Rio de Janeiro, com uma extensão territorial de 4.026,696 Km², a mais vasta do Estado do Rio de Janeiro, com densidade demográfica de 115, 16 (hab/km²), com população de 463,731 habitantes, segundo censo de 2010.¹²

Apresentada a realidade territorial do município de Campos, a reportagem¹³ de um periódico local, a qual apresenta a atuação dos agentes do Ministério Público Federal realizando operação de inspeção para verificar condições de atendimento na área da Saúde na região, mostra a real situação em que se encontra a população do município em epígrafe. Na notícia segue então, a seguinte nota

[...] os agentes verificaram a falta de controle no estoque, como por exemplo, o remédio Acetazolamida de 250 mg, que no sistema constavam 44 caixas enquanto que na realidade foram encontradas apenas duas. (BARRETO,2015)

Além desse insumo, foi constatado ausência de profissionais na unidade, bem como no controle da carga horária dos mesmos.

Sabendo que o Hospital Plantadores de Cana recebeu quase 74 milhões de verba federal nos últimos cinco anos - valor este representado por 14,35% dos 514,595 milhões que foram repassados pelo SUS às dezenove unidades instaladas no município -, e que, além deste valor, há ainda outras fontes de recursos, como o repasse municipal no que concerne a gestão plena, onde a prefeitura oferta aos usuários serviços de média e alta complexidade como exames internações, entre outros serviços¹⁴, eis que nos surge a indagação: de que forma esta unidade vem enfrentando sua demanda, tendo em vista as ausências evidenciadas acima? Afinal este Hospital, conforme ainda cita a reportagem

¹² IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. <http://cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=330100>. Acessado em 29-11-15.

¹³ O DIÁRIO, Jornal. “**Inspeção do MPF no Hospital dos Plantadores de Cana**”. Campos dos Goytacazes –RJ, 17 BARRETO, Julio César. *MPF fiscaliza Hospital dos Plantadores de Cana*. In: Folha da Manhã. Disponível em: <<http://www.fmanha.com.br/geral/1434645737>> Acesso em 17 Jun. 2015.

¹⁴ UHI, Kamilla. **Prefeitura aplica quase R\$ 74 milhões no Hospital Plantadores de Cana**. Portal Campos, Campos dos Goytacazes – RJ. 17 Jun. 2015. Disponível em: <http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=30974> Acesso em: 17 Jun. 2015.



[...] é uma maternidade "porta aberta" e vaga certa, conforme determina o Ministério da Saúde. Com isso, nenhuma gestante será transferida por falta de vaga. O HPC realiza por mês 20 mil atendimentos, entre consultas, exames, pequenas cirurgias e partos, sendo referência em gravidez de alto risco. Também realizar por mês 900 internações. ("O Diário", 18/06/15)

Assim, considerando este fato, onde um Hospital com tal estrutura - considerada pelo valor de repasse e a demanda acima especificada - vem passando pela ausência de medicamentos, bem como de médicos, o que gera a falta de cobertura nos serviços prestados aos usuários da unidade, a população se vê obrigada a acionar o sistema judiciário na busca de resolução do conflito que insere o acesso de serviços essenciais, quando negados. Então, não encontradas as respostas pela via tradicional, a população busca respaldo na lei, aqui representada pelo Ministério Público Federal (MPF), como forma de legitimar seus direitos, gerando, desse modo, novos processos de judicialização do acesso às políticas sociais.

Segundo D'Almeida (2009, p.10) o fenômeno da judicialização do acesso é

redesenhado por um intrincado e multifacetado jogo de atores designando um campo bem variado de práticas que mobilizam redes e circuitos muito diferentes na sua história interna, nas suas extensões, mas que guardam certas peculiaridades e similaridades na natureza de suas vinculações e ancoramento nas dinâmicas locais.

Ou seja, para analisar os processos de judicialização dos acessos se faz necessário considerar a existência de um jogo de mediações que são experimentadas, pela população, frente a um cenário onde se evidenciam contradições e contrastes entre classes e segmentos societários, que experimentam, a partir das contradições do sistema produtivo, a ampliação dos níveis de pobreza e da retração dos direitos sociais, impactados pela implementação de contrarreformas Estatais, gerando, dessa forma, a regressão do acesso a direitos.

Tal contradição impacta em situações de precariedade urbana nos acessos às políticas sociais, e a parceria com o Ministério Público, como instância jurídica que favorece a perspectiva garantidora do acesso a direitos, tem sido uma concepção que vem produzindo um movimento popular de segmentos sociais em direção a esse fim, o qual tem permitido a projeção de novas formas de resistência popular às restrições e exclusões advindas das desigualdades sociais. (D'ALMEIDA, 2009, p.03-22)

No entanto, o que se pode adiantar é que



O orçamento é lei que precisa ser cumprida pelo Poder Executivo. O papel do Ministério Público, neste particular, é da maior importância. Incumbe a ele, como defensor dos interesses da sociedade, tomar as medidas necessárias para a adoção, pelo Estado, das políticas públicas voltadas à realização dos direitos fundamentais, em especial, dos direitos fundamentais sociais de caráter prestacional. O controle da constitucionalidade das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado, igualmente, pode ser suscitado pelo Ministério Público. (D'Almeida 2009, p.18)

Dito isso, é sabido que o MPF é a instituição destinada, juridicamente, para mediar às relações entre a sociedade civil e o Estado, por meio do controle social das políticas públicas, onde ocorre o controle do conjunto de ações, metas e planos, seja, em âmbito nacional, estadual ou municipal, elaborados e executados de forma a atender o interesse público, e com a finalidade de oferecer melhores condições de vida à população a partir da qualidade das ações implementadas pelo poder público estatal no âmbito dos direitos assegurados constitucionalmente.

Torna-se necessário esclarecer ainda que, no caso específico da diligência da reportagem apresentada, observa-se que em ação está o Ministério Público Federal (MPF), o qual se difere do Ministério Público Estadual (MPE). O MPF exerce a função sobre assuntos que são referentes a repasses e ações do âmbito federal, como é o caso do repasse feito ao hospital em destaque, sendo sediado por Procuradores da República, os quais atuam junto com os Juízes Federais e pertencem ao Ministério Público da União. A área de atuação do MPF está definida no art. 109 da CF/88. Já o MPE é sediado por Promotores de Justiça e atua sobre assuntos do âmbito estadual.

Dito isso, retomando o assunto sobre a busca do Ministério Público por parte da população para resolução de seus conflitos referentes ao acesso aos direitos sociais, há de convir que, se este fato ocorre com frequência, significa que algo pode estar errado, seja como falha, seja no cumprimento das ações, ou ainda na cobertura do acesso aos direitos sociais.

Segundo Sousa (2007, p.02), o conflito que se estabelece a partir daí - da Judicialização -, “torna-se objeto de uma intervenção que não o reconhece na sua essência – atua sobre a sua imediatividade, buscando contorná-lo e controlá-lo para fins de conservação e reprodução da ordem vigente”.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não se pode negar que a judicialização, como demanda emergente das mais variadas expressões da questão social, é de fato, uma forma de buscar a efetivação de direitos (através de decisões judiciais). Para Tejedas (2012), há um desafio que necessita ser superado, o qual consiste no perigo em considerar que o Ministério Público possa se tornar o único caminho para efetivação de direitos violados. Além disso, essa posição, se afirmada, poderá trazer como consequência não só o enfraquecimento das lutas por interesses coletivos como ainda contribuirá para invisibilidade dos reais motivos de imersão dos conflitos, o que comprometerá a possível extinção do problema, na medida em que a atuação imediata se dá sob forma jurídica, de “enquadramento” das refrações da “questão social”, bem como de suas formas de intervenção sob forma da lei (SOUSA, 2007, p.02). Considerando as questões acima, a judicialização, em nosso entendimento, não deve ser considerada como a única via para efetivação dos direitos.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Julio César. *MPF fiscaliza Hospital dos Plantadores de Cana*. In: Folha da Manhã. Disponível em: <<http://www.fmanha.com.br/geral/1434645737>> Acesso em 17 Jun. 2015.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. (2007). *Política social: fundamentos e história*. 2.ed. São Paulo: Cortez.

CASTRO, Marcos Faro. (1997). *O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo n. 34, 1997.

D'ALMEIDA, Liliane Cardoso. (2009). *Cidadania e Direitos Sociais: UMA QUESTÃO DE JUSTIÇA?* Programa de Estudos Pós Graduados Mestrado em Política Social. Artigo apresentado na Disciplina Estado, Sociedade e Cidadania. Universidade Federal Fluminense, Niterói.

FLEURY, Sonia e OUVENEY, Assis. (2008) *Política de Saúde: uma Política social*. In: Giovanella, L. (org.) Políticas e sistemas de Saúde no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

_____. *Reforma do Estado, Seguridade Social e Saúde no Brasil*. In: MATTA, G.C.;LIMA, J.C.F. (Org.). *Estado, sociedade e formação profissional em saúde: contradições e desafios em vinte Anos do SUS*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008, p.49-87. Disponível in:



<<http://www.epsjv.fiocruz.br/index.php?Area=Material&Tipo=8&Num=95>> Acessado em 29-11-15.

GARAPON, Antoine. (1998). *O guardador de promessas: justiça e democracia*. Lisboa: Instituto Piaget.

GUERRA, Yolanda. (1995). *A Instrumentalidade do Serviço Social*. São Paulo, Cortez.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=330100>>. Acessado em 29-11-15.

14

LOCKE, John. (1994). *Segundo Tratado sobre o Governo Civil e Outros Escritos: Ensaio sobre a Origem, os Limites e os Fins Verdadeiros do Governo Civil*. Traduzido por Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes.

MEDEIROS, Luna Barreto. *Serviço Social e Ministério Público: uma análise a partir da Judicialização do Acesso*. Campos, 2013. 63 f. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação em Serviço Social) – UFF, Departamento de Serviço Social de Campos dos Goytacazes, RJ. 2013, 62 p.

MOTA, Ana Elisabete. (1995) *Cultura da Crise da Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez.

MONTANÕ, C. (2002). *Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção*. São Paulo: Cortez.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. (1987) *O ESPÍRITO das leis: as forma de governo: a divisão dos poderes*. São Paulo: Saraiva.

SOUSA, C. T. (2012) de et. al. *A inserção do Serviço Social no Ministério Público: uma análise a partir de pesquisa realizada durante o III Encontro Nacional*. In: IV ENCONTRO NACIONAL DO SERVIÇO SOCIAL NO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2012, Rio de Janeiro. Relatório final do IV ENCONTRO NACIONAL DO SERVIÇO SOCIAL NO MINISTÉRIO PÚBLICO. Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2012.

_____. *A Dimensão Política da Inserção do Serviço Social no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, suas racionalidades e a avaliação de Políticas Sociais como instrumento de fiscalização*. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. III JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: QUESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI. Universidade Federal do Maranhão- UFMA. São Luiz-MA, Agosto, 2007.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Tobjorn. (1995) *The global expansion of the Judicial Power*. New York: New York University.



TEJADAS, Silvia da Silva (2012). *Aproximações quanto a direção social do trabalho do Serviço Social no Ministério Público*. IV Encontro nacional do Serviço Social no Ministério Público. Rio de Janeiro, 2012.

_____. *O Ministério Público e a Exigibilidade da Proteção Social no Brasil*. IV ENCONTRO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL NO MINISTÉRIO PÚBLICO. Rio de Janeiro, 2012.

UHI, Kamilla. *Prefeitura aplica quase R\$ 74 milhões no Hospital Plantadores de Cana*. Portal Campos, Campos dos Goytacazes – RJ. 17 Jun. 2015. Disponível em: <http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=30974> Acesso em: 17 Jun. 2015.



A CONCEPÇÃO DE DEMOCRACIA DE CARLOS SANTIAGO NINO E A PRÁTICA DELIBERATIVA NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE SAÚDE

ROCHA, Alexandre Almeida

*Mestranda do Programa de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta
Grossa(UEPG)*

E-mail: professor.alexandre.rocha@gmail.com

OLIVEIRA, Rafaella Martins de

*Mestranda do Programa de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta
Grossa(UEPG)*

E-mail: rafamartins.oliveira@hotmail.com

Bolsista CAPES

LUIZ, Danuta Estrufika Cantóia

*Professora do Programa de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta
Grossa(UEPG)*

E-mail: danutaluiz88@gmail.com

RESUMO

O presente trabalho faz uma análise, através de revisão de literatura, da teoria da democracia deliberativa sob o viés da teoria epistêmica da democracia de Carlos Santiago Nino. O artigo apresenta a concepção de democracia do autor, delineando os principais aspectos desta, em especial, os pressupostos e condições para que se alcance uma decisão moralmente correta. Como forma de aproximar esse referencial a um campo de análise específico, apresenta-se uma retrospectiva histórica do processo de institucionalização dos Conselhos, notadamente, dos Conselhos de Saúde, para demonstrar que, nesses conselhos, se estabelece uma arena de discussões, que demonstra o caráter conflitivo das discussões. Articula-se a contribuição teórica de Nino com o processo de institucionalização dos conselhos para demonstrar que a teoria epistêmica da democracia se constitui num importante referencial para uma leitura procedimentalista da democracia, sem que, contudo, se isole a discussão política da discussão moral.

Palavras-chave: Democracia deliberativa. Participação. Conselhos.

ABSTRACT

This paper analyzes, through a literature review, the theory of deliberative democracy based on Carlos Santiago Nino epistemic theory of democracy. The article presents the design of the author's democracy, outlining its main aspects, particularly the assumptions and conditions for achieving a morally correct decision. In order to bring this framework to a specific field of analysis, this work presents a historical retrospective of the Councils institutionalization process, notably the Health Councils, to demonstrate that these councils are establishing a discussion arena, which demonstrates the conflictive nature of discussions. Furthermore, it articulates Nino's theoretical contribution to the process of councils' institutionalization in order to demonstrate that the epistemic theory of democracy constitutes an important reference for a proceduralist reading of democracy, without, however, isolating the political discussion from the moral discussion.

Keywords: Deliberative democracy. Participation. Councils.



INTRODUÇÃO

A democracia, sem qualquer dúvida, insere-se entre os temas mais estudados no campo das ciências sociais. O que se explica pelo fato de que a democracia pode assumir diversas roupagens teóricas, podendo conviver com ideologias diferentes. Logo, não é objetivo do presente trabalho realizar a abordagem das diversas teorias da democracia, até porque os estreitos limites deste trabalho não o permitem, senão propor, a partir da contribuição teórica de Carlos Santiago Nino acerca da democracia deliberativa, uma leitura das práticas deliberativas dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil.

Nino, ao desenvolver a sua teoria epistêmica da democracia, estabelece os pressupostos e as condições a serem observadas para que se reconheça a existência desta. São estes pressupostos e condições que irão servir como parâmetro para a análise dos conselhos, em especial neste artigo, dos Conselhos Municipais de Saúde.

Com esta finalidade, desenvolve-se no primeiro tópico, a abordagem da teoria epistêmica da democracia, para se definir os postulados teóricos em que esta se sustenta, com enfoque, no que diz ao aspecto procedimental, sem se esquecer do caráter substancial subjacente que é dado a partir do deslocamento da questão moral para o interior da discussão que se estabelece de forma coletiva.

No segundo tópico trabalha-se com a importância dos conselhos como espaços privilegiados de discussão, para em seguida fazer-se uma análise retrospectiva da formação dos Conselhos de Saúde no Brasil, demonstrando-se de que forma foram sendo institucionalizados, não só pelo reconhecimento normativo de suas atividades, mas, sobretudo, pelo trabalho desenvolvido nestes espaços de discussão e deliberação. Ao final, articulou-se a contribuição teórica de Nino com as práticas deliberativas que têm sido executadas nos Conselhos.

1 A DEMOCRACIA DELIBERATIVA NA VISÃO DE CARLOS SANTIAGO NINO

Carlos Santiago Nino propõe uma teorização a respeito da democracia deliberativa que se situa entre as contribuições teóricas de John Rawls, que trabalha com uma vertente substancialista, e Jürgen Habermas, que se posiciona na vertente procedimentalista. Daí é possível afirmar que a proposta de Nino é de um procedimentalismo substancial.



De início, importa esclarecer que não se tem a pretensão de abordar as teses defendidas por Rawls e Habermas, sendo o objetivo centrar a análise no pensamento de Carlos Santiago Nino, para identificar os pressupostos que este autor considera na sua teoria epistêmica da democracia e de que forma é possível utilizar este referencial teórico para se verificar a contribuição dos conselhos na implantação da democracia deliberativa. Ressalte-se que há consenso entre as diversas teorias da democracia deliberativa quanto a determinados pontos. Neste sentido:

[...] duas dimensões fundamentais da teoria democrático-deliberativa: a cooriginariedade entre soberania popular e Estado de Direito e o caráter deliberativo da democracia. Essas duas dimensões estão presentes nas propostas de quase todos os autores que se autocompreendem como democrático-deliberativos. Contudo, o consenso interno à teoria termina aqui. Fixados esses dois aspectos fundamentais, a teoria democrático-deliberativa é marcada por um aguerrido debate. (SOUZA NETO citado por LACOURT, 2014, p. 88)

Antes de se iniciar a leitura que propõe Nino, pode-se fazer alusão a um conceito geral de democracia deliberativa. Assim, pode-se dizer que a via deliberativa constitui em “[...] um modelo ou processo de deliberação política caracterizada por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva” (LÜCHMANN, *apud* OLIVEIRA *et. alli*, 2010, p. 422).

Assim, a proposta de Nino é analisar a tensão que é própria do constitucionalismo e que nasce a partir da confluência de três elementos: os direitos, a democracia e a prática legal. Há uma permanente tensão entre estes três elementos. Gargarella, ao se referir à contribuição de Nino, destaca que a abordagem deste foi pioneira:

Nino había comenzado a trabajar sobre el tema hace ya varios años, a través de sus estudios acerca de la justificación del orden jurídico (estudios que salieron a la luz, por ejemplo, en su libro “Ética y derechos humanos”). De todos modos, y más allá de este dato circunstancial, conviene decir que el enfoque de Nino resalta a partir de algunas virtudes fundamentales, como de su solidez (conseguida a fuerza de apoyar su análisis en múltiples bases teóricas) y su falta de “ingenuidad” (demostrada a través del tratamiento de las objeciones que se presentan habitualmente contra la propuesta de la “democracia deliberativa”).

A teoria da democracia deliberativa de Nino, segundo afirma o próprio autor, é uma concepção dialógica. Ou seja, o autor visualiza as esferas da política e da moral como esferas interconectadas e coloca o valor da democracia na moralização das preferências das pessoas.



De inicio diz que “[...] la democracia es el procedimiento más confiable para poder acceder al conocimiento de los principios morales” (NINO, 1997, p. 154).

Nino se contrapõe às teorias da democracia que separam o campo da política e da moral, situa-se na concepção do construtivismo ético, que segundo o próprio autor, em outro texto, é “[...] una concepción metaética que admite la posibilidad de justificar racionalmente principios Morales normativos [...]” (NINO, 1989, p. 91.). Antes de expor a sua concepção de democracia, Nino distingue três princípios ontológicos e três princípios epistemológicos acerca da constituição da verdade moral e de seu conhecimento, sendo que, respectivamente, assim os enuncia:

Examinaré primero los tres principios ontológicos básicos, llamándolos respectivamente O1, O2 y O3.

O1: La verdad moral es constituye por la satisfacción de presupuestos formales inherentes al razonamiento práctico de cualquier individuo, en particular el presupuesto de acuerdo al cual un principio moral es válido si es aceptable para todas las personas que se encuentran bajo condiciones ideales de imparcialidad, racionalidad y conocimiento de los derechos relevantes.

O2: La verdad moral se constituye por la satisfacción de presupuestos formales o procesales de una práctica discursiva dirigida a lograr cooperación y evitar conflictos.

O3: La verdad moral se constituye por el consenso que resulta de la práctica real de la discusión moral cuando se lleva a cabo de acuerdo con algunas restricciones procesales acerca de los argumentos que se esgriman.

Expondré ahora las tres tesis epistemológicas:

E1: El conocimiento de la verdad moral se alcanza sólo por medio de la reflexión individual. La discusión con otros es un elemento auxiliar útil de la reflexión individual pero, en definitiva, debemos actuar ineludiblemente de acuerdo con los resultados finales de esta última.

E2: La discusión y la decisión intersubjetivas constituyen el procedimiento más confiable para tener acceso a la verdad moral, pues el intercambio de ideas y la necesidad de ofrecer justificaciones frente a los otros no sólo incrementa el conocimiento que uno posee y detecta defectos en el razonamiento, sino que ayuda a satisfacer el requerimiento de atención imparcial a los intereses de todos los afectados.

[...]

E3: El método de la discusión colectiva es la única forma de acceder a la verdad moral, ya que la reflexión monológica es siempre distorsionada por el sesgo del individuo en favor de su propio interés o el interés de la gente cercana a él debido al condicionamiento contextual y a la dificultad insuperable de ponerse uno mismo en la situación de otro. Sólo el consenso real logrado después de un amplio debate con pocas exclusiones, manipulaciones y desigualdades es una guía confiable para tener acceso a los mandatos morales.(NINO, 1997, pp. 160-161).

Retomando a discussão que inicialmente propõe a partir da contribuição de Rawls e Habermas, Nino entende que quanto às teses ontológicas, Rawls adota a tese O1 (a validade da



do princípio moral está condicionada aceitação dos indivíduos atendidos determinados pressupostos), enquanto Habermas adota a tese O3 (a verdade moral se constitui pelo consenso), ainda que em alguns pontos se aproxime da tese ontológica O2 (a verdade moral se constitui pela satisfação de pressupostos formais de uma prática discursiva para que se consiga cooperação e evite conflitos) (NINO, 1997, p. 161.). Para Nino, as teses mais plausíveis acerca da constituição e do conhecimento da verdade moral são a O2 e a E2 (a discussão e a decisão intersubjetiva se constituem no procedimento mais confiável para ter acesso à verdade moral). Após tecer as críticas às teses adotadas por Rawls e Habermas, o autor justifica a adoção das teses O2 e E2.

Estas son las tesis intermedias entre Rawls y Habermas. En la esfera ontológica, creo que Rawls y su mentor, Kant, son seriamente deficientes al no incorporar en su perspectiva el aspecto de la práctica social del discurso moral. La inclusión de la práctica social les permitiría tomar en cuenta un punto que resulta enfatizado por el relativismo acerca de las variaciones históricas en el modo de la argumentación moral, sin entrar en el callejón sin salida en el que nos encontramos cuando admitimos la relativización de los juicios morales sustantivos. (NINO, 1997, p. 162)

[...]

De acuerdo con E2, el procedimiento de la discusión y decisión colectivas constituido por el discurso moral (incluso por sucedáneo imperfecto, el sistema democrático de toma de decisiones) es el método *más confiable* de aproximación a la verdad moral. Sin embargo, no es el único. Es posible, aunque generalmente improbable, que a través de la reflexión individual una persona pueda representarse a sí misma adecuadamente los conflictos de intereses y pueda llegar a una conclusión correcta e imparcial. Es concebible que un individuo aislado alcance conclusiones más correctas que las que fueran alcanzadas a través de la discusión colectiva. Esta posibilidad explica la contribución que cada uno puede hacer a la discusión y por qué un individuo puede legítimamente pedir que la discusión sea reabierto. La probabilidad de que soluciones correctas sean alcanzadas por reflexión individual se incrementa cuando se refiere a los presupuestos de la validez del proceso colectivo (NINO, 1997, p. 165).

A adoção destas teses, ontológica e epistemológica (prática efetiva do discurso moral tem um valor epistemológico considerando que o intercâmbio de pontos de vista – discussão e argumentação - e o consenso unânime tendem a produzir soluções moralmente corretas), se constitui num posicionamento intermediário entre Rawls e Habermas, e é o que o autor denomina de “constructivismo epistemológico”, e, a partir destas teses o autor irá desenvolver a sua compreensão de democracia, deduzindo destes pressupostos o seu valor epistêmico.

Ao iniciar a aproximação ao tema, Nino (1997, pp. 167-168) elucida que quando há a institucionalização da discussão moral, a regra da maioria se torna um substituto da



unanimidade, que se faz necessária, considerando o fato de que as decisões, quando se estabelece uma discussão moral para solucionar conflitos de interesses, devem ser tomadas dentro de determinado tempo. Para o autor “[...] la democracia puede definirse como un proceso de discusión moral sujeto a un límite de tiempo” (NINO, 1997, p. 167).

Nino (1997, pp. 168-180) estabelece algumas hipóteses para a construção da teoria epistêmica da democracia, destacando os fatores que podem contribuir para a imparcialidade: 1) A necessidade de se conhecer os interesses dos outros; 2) Todo participante, considerando a visão do processo democrático como um substituto da prática informal da discussão moral, deve justificar suas propostas frente aos demais, ou seja, a preocupação com o estabelecimento de condições que possam definir o caráter genuíno do argumento; 3) A discussão intersubjetiva ajuda a detectar erros de fato e erros lógicos; 4) Os fatores emocionais desempenham um papel importante na discussão moral e em seu substituto democrático; e, 5) A negociação contribui para o valor epistêmico de que gozam a argumentação e as decisões majoritárias.

Estes fatores, conforme destacou Nino, contribuem para a condução do indivíduo para a imparcialidade, contudo, diz o autor que “La materialización de este proceso se da como resultado de dos factores: el impacto del teorema de Condorcet y una agregación de intereses satisfechos” (1997, p. 178), daí deduz que “el apoyo mayoritario para una decisión es indicativo de la corrección de la decisión como consecuencia del presupuesto de la mayoría de los intereses en juego son satisfechos por esa decisión” (NINO, 1997, p. 180). O valor epistêmico da democracia será observado mediante determinadas condições:

Estas condiciones son: que todas las partes interesadas participen en la discusión y decisión; que participen de una base razonable de igualdad y sin ninguna coerción; que puedan expresar sus intereses y justificarlos con argumentos genuinos; que le grupo tenga una dimensión apropiada que maximice la probabilidad de un resultado correcto; que no haya ninguna minoría aislada, pero que la composición de las mayorías y minorías cambie con las diferentes materias; que los individuos no se encuentren sujetos a emociones extraordinarias. (NINO, 1997, p. 180).

Esta concepção levará Nino a afirmar que “[...] la representación es, en el mejor de los casos, un mal necesario” (NINO, 1997, p. 184.). A partir destes elementos propostos cabe indagar: qual é o impacto desta concepção de discussão coletiva e decisão majoritária? Em que medida, pode-se identificar algum traço de distinção na teoria epistêmica da democracia, que poderia colocá-la em posição de destaque em relação às teorias da democracia existentes? A resposta a esta indagação, a partir da teoria proposta, remete a dar uma resposta às tensões existentes entre constitucionalismo, direito e democracia. Na síntese do autor:



Esta concepción de la democracia deliberativa y su valor epistémico tiene numerosas ventajas sobre las otras concepciones analizadas en el capítulo anterior. Demostraré que ello es así al probar que esta concepción logra superar problemas que las visiones alternativas mencionadas más arriba no han podido solucionar: la aparente paradoja de la superfluidad del derecho, la generación de dilemas de acción colectiva y el reconocimiento de la existencia del constitucionalismo (específicamente, el reconocimiento de los derechos básicos y la preservación de una práctica jurídica continua) (NINO, 1997, p. 187).

O primeiro ponto analisado por Nino é o paradoxo da superficialidade do governo. Para que seja possível afirmar o caráter democrático das leis, a partir desta concepção, este não está restrito pela observância do procedimento utilizado para a aprovação das leis, já que “Leyes democráticas no son en sí mismas razones para actuar o decidir” (NINO, 1997, p. 187). Ou seja, as razões para decidir ou atuar estão condicionadas a observar e satisfazer as condições para debater os valores em discussão. Caso contrário, “[...] las razones epistémicas proveídas por esas leyes son más débiles y la competencia de ellas con la calidad epistémica de la reflexión individual puede tener un resultado diferente” (NINO, 1997, p. 188).

O segundo ponto que retoma Nino (1997, pp. 188-190) é a questão dos problemas de ação coletiva. Este problema está presente em qualquer discussão que se estabeleça de forma coletiva, qual seja, o de que os participantes de determinada discussão são movidos pelo interesse próprio. Para Nino a visão da democracia se embasa na discussão, isto, contudo, não elimina, mas reduz as probabilidades de que existam referidos problemas, considerando o fato de que este processo democrático, que se constrói sobre a discussão, sendo observadas as condições já firmadas anteriormente, atenua a busca do interesse próprio pelos participantes. Assim, o que se busca é a transformação dos interesses próprios/preferências dos participantes para que se possa chegar a uma decisão. A argumentação terá papel importante neste procedimento de deliberação.

A argumentação levada a cabo dentro deste procedimento tem por finalidade última a transformação das preferências/interesses dos sujeitos participantes, de maneira que uma preferência comum possa ser obtida. Ainda que às vezes o consenso não seja possível, situação em que poderá haver a necessidade, por exemplo, de se recorrer ao processo de votação, é possível determinar – mediante um razoável e racional processo de argumentação e deliberação – que aqueles que não restam convencidos ainda possam reconhecer o caráter racional e razoável de uma decisão tomada pela maioria e, reconhecendo-o, a ela se sujeitarem e implicitamente legitimarem o procedimento decisório. A argumentação é um procedimento intrinsecamente conectado à razão, a qual deve revelar-se desapaixorada e desinteressada. (KOZICKI, p. 50).



O terceiro ponto analisado é a partir da relação da democracia com a constituição ideal dos direitos. Aqui se enfrenta a discussão constitucionalismo e democracia, já que em algumas concepções de democracia, ao serem analisadas, revelam uma contradição com a idéia de reconhecimento de direitos, idéia central presente no constitucionalismo. Na teoria constitucional esta discussão está estabelecida entre os autores procedimentalistas e os autores substancialistas. Para Nino o valor epistêmico da democracia supera os problemas do constitucionalismo, ou seja, a tensão existente entre a constituição ideal dos direitos e a constituição do poder.

O reconhecimento de direitos – tais como os direitos fundamentais reconhecidos nas Constituições e os direitos humanos reconhecidos em tratados e declarações internacionais – se constituem pré-requisitos para o processo democrático por promoverem e proverem de valor epistêmico a democracia. Adverte Nino que este direito – a que se denominam direitos “a priori” não podem impedir o funcionamento da democracia, sob pena de comprometer o seu valor epistêmico.

E por fim, quanto à aplicação da teoria proposta, é a prática jurídica constitucional. O que o autor defende aqui, é que a preservação da prática jurídica é valiosa sempre que possa ser legitimada por princípios morais. Neste sentido, a atuação judicial contribuiria para a materialização da teoria epistêmica da democracia. Tal fato justificaria as intervenções do poder judiciário no campo das políticas públicas, quando a intervenção se dá para assegurar as condições mínimas para a democracia.

Oportuno dizer, que o autor reconhece que a maior dificuldade de aplicação deste construtivismo epistêmico, é “[...] el de transferir el valor epistémico del proceso informal de discusión moral al procedimiento democrático institucionalizado” (NINO, 1997, p. 198.) A partir destes pressupostos e condições da democracia deliberativa, no próximo tópico, se fará uma análise da questão da participação nos Conselhos Municipais, entendendo-se que “[...] os conselhos gestores estão sendo apontados como atores-chave da democracia deliberativa no Brasil” (AVRITZER, 2000, p. 43.), e são instrumentos para implantação da democracia deliberativa, considerando que se constituem em fóruns de discussão, portanto, espaços de decisão coletiva.



2 A PRÁTICA DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA: OS CONSELHOS GESTORES DE SAÚDE COMO ESPAÇO DE DECISÃO COLETIVA

Os movimentos sociais, na luta por novos direitos e pela democratização nas relações entre o Estado e a sociedade, pautada na reivindicação pela maior participação da sociedade na formulação de políticas públicas e no controle sobre as ações do Estado, impulsionaram o processo de redemocratização brasileiro. Esse processo permitiu que ascendessem ao poder novos grupos políticos, tendo a participação popular funcionado como articuladora do processo político para a gestão do Estado. Vivenciou-se, então, “[...] um contexto em que atores sociais e políticos tiveram um projeto político comum no sentido de transformar as relações de poder existentes até então em relações de autoridade partilhada” (CUNHA, 2007, p. 149).

Diante da conjuntura nacional vivenciada, foram introduzidos na Constituição da República brasileira de 1988, diversos dispositivos visando à participação da sociedade na gestão pública, como é o caso do artigo 194, no inciso VII de seu parágrafo único; artigo 198, III; artigo 204, II; e, ainda, o artigo 206, inciso “VI”, do texto Constitucional. A partir daí, deu-se, então, a criação de novas instituições visando à concretização dos princípios participativos, como é o caso da criação de conselhos de políticas nas áreas de saúde, da criança e do adolescente, da assistência social, do meio ambiente, do trabalho, dentre outros.

Os conselhos gestores surgiram com natureza deliberativa e/ou consultiva e/ou operativa, sendo dependentes de meios físicos, materializados em espaços, móveis e equipamentos disponíveis para reuniões; meios gerenciais e meios financeiros – que requer dotações orçamentárias específicas e controle sobre fundos públicos¹.

O processo deliberativo dos conselhos está sujeito ao conjunto de ao menos três fatores que interferem em sua condição de instrumento da democracia deliberativa local. O primeiro fator se refere à garantia de procedimentos democráticos de argumentação e deliberação, em que o respeito à fala e ao posicionamento das partes deve se sobrepor, buscando evitar-se que saberes e discursos especializados atuem como instrumentos de poder ou de exclusão. O segundo fator que está relacionado aos conselhos que contribui para o exercício da democracia deliberativa, é a promoção da cidadania deliberativa, entendida essa como aquela que “advoga que os indivíduos, conscientes de seu papel de sujeitos sociais, devam atuar não apenas como contribuintes ou eleitores, mas como atores sociais ativos e



solidários que decidem o destino de sua comunidade”. O terceiro fator, por sua vez, se refere à compreensão das nuances da participação e o estímulo à sua forma política (OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2009, p. 431-432).

A partir da concepção epistêmica sustentada por Nino, considerando os fatores acima mencionados, vê-se que a uma aproximação entre estes fatores e as condições que Nino estabelece para que se observe a “[...] capacidad sistémica de la discusión colectiva y de la decisión mayoritaria para detectar soluciones moralmente correctas” (NINO, 1997, p. 180). Ao primeiro fator aproxima-se a exigência de que se assegure a participação de todos os interessados em igualdade de condições e sem qualquer coerção. O terceiro, da mesma forma, se aproxima da exigência de que o grupo tenha uma dimensão apropriada que maximize a probabilidade de um resultado correto. Os conselhos gestores compreendem, assim, arranjos institucionais peculiares, sendo que a concretização e a continuidade de suas decisões dependem de suas conexões com os poderes locais.

Os conselhos se constituem em ferramentas para a mudança deste quadro indicativo de uma realidade que desafia o que está posto Constituição eliminando-se, para citar Bobbio (1993, p. 319-329.), os poderes ocultos. Os conselhos gestores representam assim a publicização do Estado, tendo em vista que há a institucionalização da participação da sociedade organizada no processo decisório das políticas sociais. Desta feita, destaca-se a institucionalização dos Conselhos de Saúde, para democratização da política municipal de saúde, uma vez que se vê ampliado e diversificado o número de atores participando do seu processo decisório, conforme se procede à análise a seguir.

2.1 Democratização dos Conselhos de Saúde no Brasil

Para que seja possível falar sobre a democracia deliberativa nos Conselhos de Saúde, é preciso que se esclareça inicialmente, por meio de uma breve retrospectiva histórica, como a participação social foi sendo edificada no setor de saúde do Brasil.

Ainda que se cogite da idéia de que os programas e as ações em saúde tenham se dado com a criação do Sistema Único de Saúde – SUS –, a participação popular já foi viabilizada nas décadas de 1970 e 1980 por meio de outros tipos de conselhos, como é o caso dos conselhos

¹ Sobre uma tipologia e características de conselhos no Brasil consultar: TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos A CONCEPÇÃO DE DEMOCRACIA DE CARLOS SANTIAGO NINO E A PRÁTICA DELIBERATIVA NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE SAÚDE**, ROCHA, Alexandre Almeida, OLIVEIRA, Rafaela Martins de, LUIZ, Danuta Estrufika Cantóia



comunitários, dos conselhos populares e dos conselhos administrativos (SCOREL; MOREIRA, 2008, p. 996).

Os conselhos se tornam, então, espaços de discussão em que se pode buscar, a partir da argumentação o consenso ou a decisão majoritária, mas, sobretudo, indicam que são espaços de discussão em que sempre se estabelecem conflitos de interesse entre os atores sociais envolvidos, mas que, sem qualquer dúvida, contribuem para a construção da democracia desde que se observem os seus pressupostos epistêmicos. Scorel e Moreira (2008, pp. 997-998) atentam para a presença da participação social como elemento estruturante do sistema nacional de saúde já no início dos anos 1970, quando da proposta do movimento da Reforma Sanitária.

Com a 8ª Conferência Nacional de Saúde de 1986, em seu relatório final, ficou consubstanciada a proposta do movimento sanitário, por meio da proposição de uma reformulação das políticas de saúde então existentes por meio da criação do Sistema Único de Saúde – SUS, em nível municipal, estadual e federal, permitindo a participação plena da sociedade no planejamento, execução e fiscalização dos programas de saúde (SCOREL; MOREIRA, 2008, p. 998).

Ainda, despontaram os conselhos municipais como instâncias participativas externas ao poder público e que são controlados pelos usuários do sistema de saúde e das demais etapas de seu ciclo de políticas, bem como deveriam esses conselhos se voltar ao enfrentamento de interesses e das demandas de mercado, especialmente no que tange à intervenção ou redução do fluxo de recursos a serem alocados nas políticas sociais.

Com o movimento da Reforma Sanitária, desenvolveu-se uma intensa articulação social, política e partidária, o que culminou na inserção do direito à saúde na Constituição brasileira, tendo sido prescrita como direito de todos e dever do Estado, como se pode notar do artigo 198 do texto constitucional prevê em seu artigo 198.

A partir daí, com a Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, denominada de “Lei Orgânica da Saúde”, restou prescrita a fundamentalidade do direito à saúde, cabendo ao Estado a promoção das condições indispensáveis ao seu pleno exercício. Referida lei foi a responsável por prescrever acerca da constituição do Sistema Único de Saúde – SUS – e toda a sua estrutura de funcionamento, atendendo às diretrizes previstas constitucionalmente.

Regulamentando a Lei Orgânica da Saúde, a Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990, passou a dispor sobre “a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde



(SUS) e sobre a transferência de recursos financeiros na área de saúde”. Desse modo, a regulamentação da participação social se deu por meio de duas instâncias colegiadas, quais sejam, as conferências e os conselhos, formas essas obrigatórias em todo o país e que instituem um sistema de controle social.

Preconiza ainda a Lei 8.142/90 que a gestão do SUS por meio dos conselhos de saúde, deve se dar em âmbito municipal, estadual e federal e os define, conforme o §1º do seu artigo 1º, como sendo aquele órgão colegiado em caráter permanente e deliberativo, “[...] composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários”, que atuem na “na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros”, tendo suas decisões “homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo”.

A paridade entre os segmentos é determinada pela Resolução n. 333, de 04 de novembro de 2003 – que mantém as propostas da Resolução n. 33/92 e as recomendações da 10ª e 11ª Conferências Nacionais de Saúde –, devendo as vagas dos conselheiros serem preenchidas da seguinte forma: 50% devem ser representantes do segmento dos usuários; 25% dos trabalhadores de saúde e 25% formados por representação de governo, de prestadores de serviços privados conveniados, ou sem fins lucrativos.

Conforme a Resolução n. 286, de 03 de setembro de 1998, do Conselho Nacional de Saúde, os recursos advêm do Fundo Nacional de Saúde (FNS). No entanto, conforme prescreve a própria Lei 8.142/90 em seu artigo 4º, para que os Municípios, os Estados e o Distrito Federal possam receber os recursos, devem contar com fundo de saúde, conselho de saúde, plano de saúde, relatórios de gestão que permitam o controle pelo Ministério da Saúde, contrapartida de recursos para a saúde no respectivo orçamento e comissão de elaboração do Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS). Em não havendo o atendimento a tais requisitos, os recursos concernentes serão administrados, respectivamente, pelos Estados ou pela União.

A já citada Resolução n. 333, de 04 de novembro de 2003, prescreve, ainda, que os Governos são os responsáveis por garantir a autonomia ao pleno funcionamento do Conselho de Saúde, da dotação orçamentária, da secretaria executiva e da estrutura administrativa.

Desta feita, nas disposições da quarta diretriz de referida resolução, fica determinado que é por meio da deliberação de seu Plenário que os Conselhos de Saúde definem sua estrutura administrativa bem como seu quadro de pessoal. Determina, também, que a estruturação interna dos Conselhos de Saúde se volte à garantia da funcionalidade na distribuição de



atribuições entre conselheiros e servidores, de forma a fortalecer o processo democrático, evitando que seja criada hierarquia de poder entre conselheiros ou permita medidas tecnocráticas de seu funcionamento.

A Secretaria Executiva, estando subordinada ao Plenário do Conselho de Saúde, é a responsável pela definição da estrutura e dimensão dos Conselhos de Saúde, enquanto que a questão orçamentária será gerenciada pelo próprio Conselho de Saúde.

No que tange às decisões do Conselho de Saúde, estas serão adotadas mediante quórum mínimo da metade mais um de seus integrantes, sendo que apenas em casos devidamente justificados serão buscadas auditorias externas e independentes, sobre as contas e atividades do Gestor do SUS, ouvido o Ministério Público. Ainda nesse aspecto, no que se refere ao Pleno do Conselho, este apenas deverá se manifestar por meio de resoluções, recomendações, moções e outros atos deliberativos, devendo ser homologadas pelo chefe de cada esfera de governo, num prazo de 30 (trinta) dias, sendo-lhe dada publicidade oficial. Caso decorra o prazo e não haja a sua homologação, nem enviada proposta de alteração ou rejeição, podem as entidades que integram o Conselho de Saúde buscar a validação das resoluções, recorrendo, quando necessário, ao Ministério Público.

A quinta diretriz da Resolução n. 333, de 04 de novembro de 2003, estabeleceu as diversas competências dos Conselhos de Saúde, das quais se destacam, considerando o caráter deliberativo:

[...] VIII - Deliberar sobre os programas de saúde e aprovar projetos a serem encaminhados ao Poder Legislativo, propor a adoção de critérios definidores de qualidade e resolutividade, atualizando-os em face do processo de incorporação dos avanços científicos e tecnológicos, na área da Saúde. [...] XI - Avaliar e deliberar sobre contratos e convênios, conforme as diretrizes dos Planos de Saúde Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais. [...] XV - Analisar, discutir e aprovar o relatório de gestão, com a prestação de contas e informações financeiras, repassadas em tempo hábil aos conselheiros, acompanhado do devido assessoramento. [...] XXIII - Aprovar, encaminhar e avaliar a política para os Recursos Humanos do SUS.

Esse conjunto de leis, advindo das lutas contra a ditadura militar e do embate pela hegemonia na condução do processo de redemocratização, “produziu importantes mudanças no desenho institucional do Estado brasileiro, revigorando tradicionais espaços de participação da sociedade e criando novos” (MOREIRA; SCOREL, 2009, p. 796).

Assim, pode-se considerar que os Conselhos de Saúde, enquanto espaço de poder, de conflito e de negociação, apontam avanços no que tange às possibilidades de os cidadãos controlarem as ações governamentais, à mudança na forma de interferir e no processo



pedagógico de aprendizado do exercício no poder político (SCOREL; MOREIRA, 2008, p. 1004). No entanto, apesar disso, apresentam também aspectos negativos que impedem a efetiva participação e concretização das práticas deliberativas, especialmente no que tange aos Conselhos Municipais de Saúde, conforme se verá na próxima subseção.

2.2 Elementos da democracia deliberativa nos Conselhos Municipais de Saúde

Ao se considerar as sociedades complexas e plurais, percebe-se que as mesmas são permeadas por problemas concretos que devem ser solucionados por meio de políticas públicas. Por essa razão, ao se falar em participação se faz necessário ter em mente que esta “[...] vai além do ideal republicano de autodeterminação e da construção e definição do interesse comum”, uma vez que recuperam “[...] o aspecto da decisão decorrente de argumentação anterior, estruturada em procedimentos participativos que valorizam a pluralidade de interesses, que devem ser expressos em espaços públicos”. Desse modo, a ideia de democracia deliberativa está, portanto, “[...] relacionada com a disputa entre diferentes interesses e projetos políticos, através de um conjunto de regras e procedimentos democráticos, articulando participação e distribuição” (CUNHA, 2007, p. 153).

Com vistas a essa idéia de democracia deliberativa, Eleonora Cunha (2007, p. 153) destaca alguns dos pressupostos que a orientam. Dessa forma, elenca como um dos mais gerais a legitimidade das decisões coletivas, derivada de procedimentos deliberativos em que participam aqueles que possivelmente serão afetados pelas decisões. Prossegue afirmando que mesmo em contexto sócio-político complexo é possível que sejam ampliados espaços e/ou possibilidades de participação e deliberação política pelos cidadãos, como forma de melhorar a qualidade da democracia. Por fim, um terceiro pressuposto elencado seria a concretização da democracia deliberativa em instituições que articulam sociedade e Estado, situações em que é possibilitado “o uso do raciocínio público, da argumentação pública livre, da cooperação e da justificação das decisões por meio de razões mutuamente aceitáveis e acessíveis a todos com o estabelecimento de compromissos na solução de problemas coletivos”. Nesse sentido, acrescenta afirmando que justamente por serem coletivas é que as decisões se legitimam, “podendo incorporar as diferentes perspectivas apresentadas, e por isso mesmo, ainda que vinculem todos no presente, são possíveis de serem desafiadas no futuro”.

Assim, os acordos podem ser parciais e temporários. É, inclusive, neste sentido, que a proposta de Nino se coloca adequada para a análise da legitimidade das decisões.



De un modo similar a algunas de ellas, mi posición se apoya en la capacidad de la democracia para transformar los intereses de las personas y sus preferencias. El diálogo es el mecanismo a través del cual la democracia convierte las preferencias autointeresadas en preferencias imparciales. Sin embargo, esta concepción se diferencia de aquéllas debido al énfasis que pongo en el valor epistémico del consenso que se alcanza a través del diálogo. A diferencia de Habermas, no concibo el consenso, ni siquiera cuando es alcanzado bajo condiciones ideales, como constitutivo de soluciones justas. Tampoco creo que la empresa colectiva de la discusión sea la única forma de conocer esas decisiones justas. Mi posición sólo intenta sostener que la democracia deliberativa es el método más confiable para lograrlo. (NINO, 1997, p. 202)

Desse modo, para que se atinjam condições de efetividade da democracia deliberativa dos conselhos de saúde, é preciso ter em mente que:

[...] a natureza deliberativa dos conselhos de política e sua função de controle sobre as ações do Estado nas áreas específicas às quais estão vinculados, indicam que nesses espaços devam ocorrer processos de deliberação pública, definição de agenda, produção de acordos públicos. As deliberações dos conselhos, portanto, devem influenciar as decisões políticas e controle público sobre as ações e os recursos públicos (utilizados pelo Estado e por organizações da sociedade civil que prestam serviços públicos financiados pelo Estado) (CUNHA, 2007, 154).

Nesse sentido, no que tange aos Conselhos Municipais de Saúde – CSM –, Escorel e Moreira (2009, p. 798) destacam que “[...] ao mesmo tempo em que ampliam a participação de novos atores no processo decisório, são uma das instituições em que os interesses destes vão competir com os dos demais atores políticos”. Destas competições, resultam, ao menos em tese, que os interesses dos CMS “[...] vão disputar sua satisfação com os interesses das demais instituições que participam do processo decisório”. Ademais, acrescentam os autores, que essa característica se configura numa dupla participação, ou seja, “[...] a participação de novos atores políticos nos CMS e a participação dos CMS (e, por conseguinte, dos novos atores) no processo decisório das políticas municipais de saúde”.

Nesse aspecto, é preciso chamar a atenção acerca da disputa pelo poder por parte dos atores e dos interesses que representam. Dessa forma, visualiza-se a existência de dois macrofóruns: internamente, representando a concretização no plenário dos conselhos durante a reunião; e externamente, no que se refere ao processo decisório das políticas municipais, em que, a fim de fazer valer seus interesses, os CMS disputam espaço e poder com outras instituições (ESCOREL; MOREIRA, 2009, p. 798).



Nos dois aspectos é necessário que tanto os atores políticos com assento no conselho bem como as instituições políticas participantes do processo decisório da política de saúde, reconheçam e legitimem a atuação dos CMS para que estes almejem sucesso. A relação se encontra estruturada a partir das Secretarias Municipais de Saúde, como representantes do Executivo, sendo este os atores que devem participar de todas as etapas do processo decisório.

No entanto, tem-se que o caráter deliberativo dos CMS causa incerteza ao executivo municipal no que tange à garantia de seus interesses. Isso porque, conforme visto acima, ainda que a Lei n. 8.142/1990 estabeleça que caiba ao poder executivo homologar em até trinta dias as deliberações do CMS, essa prática pode ser encarada como um problema.

A razão para tanto é que, como se infere da Resolução n. 333 de 04 de novembro de 2003, metade dos conselheiros é representante de um mesmo segmento, o que pode ocasionar que, sozinhos ou com baixo custo de transação, possam se articular e fazer valer seus interesses, de forma independente de outros segmentos. Nesse sentido, Miranda assevera que:

[...] a Lei 8.142 (BRASIL, 1990b), em seu artigo 1º, §1º, é bastante clara ao dispor que o Conselho de Saúde terá natureza deliberativa, reforçando este entendimento ao, no final do dispositivo, determinar que suas “decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo”. Não há, portanto, segundo o disposto legal, possibilidade de o Executivo rejeitar as resoluções providas dos Conselhos. Tal natureza dos órgãos em questão é caracterizada como “deliberativa”, referindo-se este termo não apenas ao ato de seus conselheiros debaterem, discutirem os rumos da política de saúde, mas também no sentido resolutivo, definitivo de tais atividades. Uma vez realizadas as reuniões do Conselho e enviadas à Administração suas decisões, estas teriam natureza definitiva, irrevogável, necessitando apenas da homologação política (Miranda, 2014, p. 111).

Escorel e Moreira (2009, p. 799) destacam, nesse sentido, que, em razão de não haver uma definição jurídica da natureza do caráter deliberativo dos CMS, inexistem regras que responsabilizem os CMS pelos resultados e impactos de suas deliberações. Assim, no caso dos Conselhos, “a doutrina jurídica admite que, se não acatadas as resoluções de tais órgãos pela Administração correspondente, esta poderá sofrer as sanções previstas” (Miranda, 2014, p. 117.). Em razão disso, a prática deliberativa repercute de forma negativa nos gestores, que sem garantia de respeito aos seus interesses, consideram elevados os custos de aceitação dos CMS, como destaca ESCOREL e MOREIRA (2009, pp. 789-790).

A participação, assim, sofre uma forte elevação nos custos, já que demanda investimentos pessoais por parte dos conselheiros, a fim de suprir lacunas institucionais. A dependência e desorganização funcional causam impactos negativos para a consolidação dos



CMS como instituições viabilizadoras da participação deliberativa dos diferentes atores nos processos decisórios das políticas municipais de saúde. Tais situações, por certo, se considerarem-se os pressupostos e condições estabelecidos para a democracia deliberativa na visão epistêmica de Nino, se constituem em falhas institucionais que diminuem o grau de satisfação daqueles pressupostos e condições.

O que se percebe, então, é que no que se refere ao setor de saúde em nível municipal, há uma capacidade da promoção de aumento da participação, inclusive com previsão legal para tanto. Porém, ainda não foram possíveis condições de legitimação e consolidação efetivas dessas instituições que visam à participação de novos atores de forma qualitativa e tendo como objetivo estabelecer a discussão coletiva em bases procedimentais sem se apartar das discussões morais na perspectiva da teoria epistêmica da democracia deliberativa, conforme proposta por Nino.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da concepção de democracia deliberativa de Carlos Santiago Nino, conforme desenvolvida neste trabalho, o propósito foi realizar uma análise dos conselhos municipais, em especial, do processo de institucionalização dos conselhos municipais de saúde, como sendo uma instância privilegiada de discussão de interesses dos diversos atores sociais.

A concepção epistêmica da democracia contribui para o aperfeiçoamento das regras institucionais, a fim de que o processo deliberativo é marcado pelas “tensões em torno da preocupação do Executivo com o não cumprimento de seus interesses, por um lado, e encarecer os custos das reações negativas dos gestores do setor, por outro” (ESCOREL; MOREIRA, 2009, p. 805), se constitua num espaço privilegiado de discussão.

Os pressupostos e as condições estabelecidas na teoria proposta por Nino se observadas no âmbito dos conselhos municipais, em destaque neste trabalho os conselhos municipais de saúde, representará a possibilidade de encontrar as soluções moralmente corretas com diz o autor, institucionalizando-se, desta forma, o processo informal de discussão moral.

A democracia deliberativa, entendida como “[...] um modelo ou processo de deliberação política caracterizada por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva” (LÜCHMANN, *apud* OLIVEIRA *et. alli*, 2010, p. 422.), a partir da contribuição de Nino, não só consolida o caráter procedimental desta, mas permite a partir do deslocamento da discussão moral para o



interior da discussão política, pelo caminho da institucionalização que se faz pelos conselhos, assegurar o caráter substancial da democracia.

Como irá concluir Nino (1997, p. 2002.), quanto à sua concepção de democracia, há que se acreditar na capacidade desta para “[...] transformar los intereses de las personas y sus preferencias. El diálogo es el mecanismo a través del cual la democracia convierte las preferencias autointereadas en preferencias imparciales”, diálogo que se constrói pela via da argumentação, que se torna possível na discussão coletiva que se estabelece nas deliberações nos Conselhos, espaço em que os atores sociais envolvidos têm assegurada sua participação.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. **Teoria democrática e deliberação pública**. Lua Nova, n. 50, p. 25-46, 2000. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 de janeiro de 2015.

_____. **Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm>. Acesso em: 15 de janeiro de 2015.

_____. **Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18142.htm>. Acesso em 15 de janeiro de 2015.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução de Carmen C. Varrialle, *et. al.* 5. ed. Brasília: UNB, 1993.

CUNHA, Eleonora Schettini M. A Efetividade Deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste. Leonardo Avritzer (Coord.). In: **Relatório da pesquisa: Participação e distribuição nas políticas públicas do nordeste**. Disponível em: <http://democraciajustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/relatorio_ford_final.pdf>. Acesso em 15 de fevereiro de 2015.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Debate contemporâneo: sociedade civil, democracia e esfera pública. Maria Lúcia Duriguetto (Org.). In: **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

SCOREL, Sarah; MOREIRA; Marcelo Rasga. **Conselhos Municipais de Saúde do Brasil: um debate sobre a democratização da política de saúde nos vinte anos do SUS**. vol.14 no.3 May/June 2009. Rio de Janeiro, RJ, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000300015>. Acesso em: 15 de janeiro de 2015.

_____. Participação social. Lígia Giovanella, Sarah Scorel, Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato (et. all) (Org.). In: **Políticas e sistema de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008.

GARGARELLA, Roberto. La constitución de la democracia deliberativa según Carlos Nino. **Revista Jurídica de la Universidad de Palermo**. Comentarios Bibliográficos. Disponível em:



<http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/revista_juridica/n3N1-Abril1998/031Juridica14.pdf>. Acesso em 15 de fevereiro de 2015.

LACOURT, Bárbara Dalla Bernardina. **Fundamentação Jusfilosófica do Mínimo Existencial no Modelo Procedimental de Democracia Deliberativa**. Direito Público. Porto Alegre: Síntese; Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público. v. 11, n. 59. 2014. Disponível em: < <http://portal.tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2014/12/DP-59-set-out2014.pdf>>. Acesso em 15 de fevereiro de 2014.

MIRANDA, Pedro Fauth Manhães. **Expressões do poder local na materialização das Conferências Municipais de Saúde de Ponta Grossa – 2009 e 2011**. Dissertação de mestrado. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Ponta Grossa, 2014.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Resolução n. 333, de 04 de novembro de 2003**. Aprova as diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde. Diário Oficial da União. n. 236, seção 1, 57 p.. Brasília, DF: Imprensa Nacional, dez. 2003.

NINO, Carlos Santiago. **La constitución de la democracia deliberativa**. Trad. Roberto P. Saba. Barcelona: Gedisa, 1997.

_____. **Ética y derechos humanos: un ensayo de fundamentación**. 2. ed. Revisada e ampliada. Buenos Ayres: Astrea, 2007.

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva e; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Vânia A. R. de. **Os conselhos gestores municipais como instrumento da democracia deliberativa no Brasil**. CADERNOS EBAPE.BR, Rio de Janeiro, 2010, v. 8, p. 422-437.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. pp. 47-104.



DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E VALORES POLÍTICOS: ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS CASOS DO BRASIL E DA VENEZUELA

SIMOES, Rosilda Ribeiro.

Mestranda em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa

simoes.rosilda@gmail.com

35

RESUMO

Este artigo tem como objeto a análise da democracia participativa institucionalizada como possível instrumento para formação de valores políticos. Para tanto, traçou-se análise dos valores conservadores que permeiam a construção do ideário de democracia, o que permitiu verificar que a democracia participativa foi concebida em alguns países da América Latina como complementar ao modelo representativo e em outros como forma de questionamento de tal modelo. Foram selecionados para o estudo, como representativos de cada um dos modelos, o Brasil e a Venezuela. Após breve explanação sobre a constituição do regime democrático e as formas de participação institucionalizada dos dois países, realizou-se a comparação entre os valores políticos correntes em ambos, utilizando-se como evidência empírica as pesquisas realizadas pelo *Latinobarometro* de 2013, e obra publicada sobre os valores da elite paranaense (PERISSONATTO *et al*, 2007).

Palavras-chave: Democracia participativa. Valores políticos. Conservadorismo.

ABSTRACT

This paper aims to analyse institutionalised participative democracy as a possible instrument to form political values. To accomplish this, we analysed the conservative values that pervade the construction of democracy's set of ideas, which allowed us to perceive that in some Latin American countries participative democracy was understood as complementary to the representative model, and in other countries in this continent as a form of questioning such model. As representative of each model in this paper we chose Brazil and Venezuela. After a brief description on the democratic regime's constitution and the institutionalised participation forms in both countries, we moved to compare the current political values in these countries based on data collected by the 2013 edition of *Latinobarometro* and on work that deals with the political values of brazilian Paraná state's elite class (PERISSONATTO *et al.*, 2007).

Key-words: Participative democracy. Political Values.

INTRODUÇÃO

Pretende-se, com este artigo, estabelecer uma relação entre a democracia participativa institucionalizada e os valores democráticos, utilizando-se de comparação entre os valores correntes entre a população do Brasil e da Venezuela, tomando como evidência empírica as pesquisas realizadas pelo *Latinobarometro* de 2013, e obra publicada sobre os valores da elite



paranaense (PERISSONATTO *et al*, 2007), sendo esse último trabalho relevante por permitir verificar qual o grau de identificação entre os valores da elite e os valores da média da população brasileira.

A análise toma por fundamento, ainda, o ideário de democracia e os valores conservadores ainda presentes na sociedade e que a ela se opõe, numa análise comparativa que trata da observação da cultura política em face do diferente funcionamento das instituições democráticas. Assim, tratou-se inicialmente dos valores democráticos em oposição ao conservadorismo, para depois adentrar na constituição da democracia no Brasil e na América Latina. A partir dessa análise, passa-se a tratar dos casos específicos do Brasil e da Venezuela. Por fim, o estudo aborda comparação entre os valores dos dois países, a partir de três tópicos: adesão à democracia; quais condições devem estar presentes para que exista democracia; como deve se dar o exercício dos direitos políticos numa democracia.

1. VALORES DEMOCRÁTICOS E CONSERVADORISMO POLÍTICO

Podem ser adotados diferentes critérios para se considerar um sistema de governo como democrático. A participação política, contudo, será o denominador comum de todas as teorias, uma vez que o exercício do poder é legitimado pela soberania popular nos sistemas políticos democráticos.

Por sua clareza e amplitude, se mostra oportuno trazer à luz o ideal de democracia proposto por DAHL (1997, p. 25), que é definido nos termos seguintes:

(...) uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais. (...) todos os cidadãos deve ter oportunidades plenas:

1. De formular suas preferências.
2. De expressar suas preferências aos seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva.
3. De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação do conteúdo ou da fonte de preferência.

A definição acima exposta diz respeito à democracia representativa e, talvez, ao mínimo que se pode esperar de um regime que se afirme democrático (embora não seja possível sequer afirmar que esse mínimo tenha sido alcançado). De toda sorte, a participação política (imperativo de um sistema democrático) pode tanto ser resumida à escolha de representantes como pode significar a instituição de mecanismos que permitam o governo pelo povo, e a



representação pode ser considerada um ponto de partida para a emancipação política dos cidadãos e implementação de um governo verdadeiramente do povo.

Em ambos os casos a democracia coloca a todos (ao menos a todos os que tenham direitos políticos) em uma posição de igualdade no momento da escolha. É certo que essa particularidade do regime causa um incômodo: desde Platão até os dias atuais, conforme aponta RANCIÈRE, argumenta-se que a democracia pode levar a sociedade ao horror da completa “igualdade entre professor e aluno, demissão da autoridade, culto da juventude, igualdade entre homens e mulheres, direitos das minorias, das crianças e dos animais” (2014, p. 51).

Se causa desconforto o risco, inerente à democracia, de que não sejam os mais capazes a decidir os destinos da comunidade (que, naturalmente, deve ser governada pelos mais aptos, escolhidos dentre os mais capacitados¹), com mais vigor ainda será rechaçado o acréscimo do conceito de igualdade material como necessário para a implementação de um regime democrático. ROUSSEAU (1996, p. 29-30) já propunha que o direito de propriedade está subordinado ao “direito da comunidade” sobre todos os bens, e que a instauração do Estado mediante o contrato social por ele propugnado garante uma “igualdade moral e legítima”, compensando as desigualdades naturais; somente em maus governos é que a igualdade é ilusória e “serve somente para manter o pobre em sua miséria e o rico em sua usurpação”.

Esse incômodo com a ordem democrática será objeto de teorização a partir da contraposição aos ideais do iluminismo e da Revolução Francesa, dando corpo a uma ideologia conservadora que pode ser localizada especialmente nos escritos de Edmund Burke:

O movimento conservador organizou-se, justamente, de modo a combater o ideário revolucionário, posicionando-se firmemente contrário aos preceitos de direito popular na escolha de seus governantes, de deposição do governo por indignidade e de o povo estabelecer um governo para si mesmo (BURKE, 1982, P. 57).

Seguramente, o conservadorismo, enquanto preceito teórico, excede as interpretações e os interesses pessoais de Burke para se tornar uma ideologia política. Ideologia essa construída historicamente pela aristocracia européia objetivando a manutenção de um tipo de sociedade altamente elitista. Desse

¹ RANCIÈRE (2014, P. 99) traça uma análise bastante oportuna sobre o tema, ao propor que há uma minoria que é capacitada para o exercício do poder, sendo esse exercício legitimado pela maioria “incompetente”, num sistema em que a educação tem eficácia social na mesma medida em que é responsável por (re)distribuir posições, sendo que a ciência do real se define, basicamente, nas tarefas de “suprimir os limites nacionais pela expansão ilimitada do capital, submeter a expansão ilimitada dos capital aos limites das nações (p.99) e, assim, “o governo da ciência é condenado a ser o governo das ‘elites naturais’, no qual o poder social das competências científicas se combina com os poderes sociais do nascimento e da riqueza” (2014, p. 89)”



modo, o conservadorismo torna-se uma ideologia política erigida a partir de interesses de classe e manutenção do poder, opondo-se firmemente a mudanças sociais radicais que pudessem romper com o *status quo* dominante da época, como foi o caso da Revolução Francesa e suas conseqüências. (SHIMANSKI, 2007, p. 29)

O conservadorismo se manifesta basicamente como movimento contrário a mudanças, o que implica num ideário de naturalização das desigualdades sociais e de necessidade de manutenção de uma elite que lidere a massa e garanta a coesão e estabilidade das instituições tradicionais.

O povo não teria capacidade (moral e intelectual) para decidir por si mesmo sobre as questões que lhe dizem respeito. Embora o ideário conservador tenha surgido como contraponto aos ideais iluministas de emancipação humana, que serviram de base para a Revolução Francesa, é importante não perder de vista que no período posterior à Revolução houve, conforme COMPARATO, a reafirmação da ideia conservadora da necessidade de afastamento do povo das instâncias de poder:

(...) A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, votada em 26 de agosto, embora assinada “pelos representantes do povo francês” contém no entanto, em seu art. 3, a disposição inequívoca: “O princípio de toda soberania reside essencialmente na Nação (com maiúscula). Nenhum corpo, nenhum indivíduo pode exercer autoridade que dela não emane expressamente”. A ironia é patente. Para afastar a ambiguidade do termo *povo*, os revolucionários franceses acabaram entronizando, em lugar do rei, um dos mais notáveis ícones políticos dos tempos modernos: a nação, a cuja sombra têm-se abrigado comodamente, desde então, os mais variados regime antidemocráticos.

(COMPARATO, 1998, p. 18-19)

Não é possível, portanto, a defesa irrestrita da desvinculação do pensamento conservador para a constituição do Estado moderno. Ao contrário, pode-se supor uma modificação menos profunda, de modo a substituir um modelo de dominação (da nobreza) por outro (da burguesia). Novamente conforme SHIMANSKI, os ideais burgueses de liberdade, igualdade e fraternidade “não atingiram seu ideal transformador na medida em que a classe burguesa, tendo atingido seus objetivos com a queda do regime absolutista, passou de revolucionária a conservadora” (2007, p. 35).

Se essa ideologia conservadora foi vencida em determinado espaço de tempo e o Estado então passou de liberal para o Estado de bem-estar social, garantindo direitos mínimos de igualdade material para os cidadãos, é possível perceber, nas últimas décadas, um retrocesso conservador. BAUMANN (2003, p. 129) sintetiza a crença na ilusão de culpa pessoal pelos



males criados socialmente (desemprego, pobreza, etc), ao afirmar que as pessoas foram instadas ao individualismo e, portanto, a procurar “a salvação individual de problemas compartilhados”, retirando a responsabilidade da sociedade (como um todo²) de resolver os problemas por ela mesma criados.

2. VALORES POLÍTICOS E PARTICIPAÇÃO BRASIL E NA VENEZUELA

2.1 Valores políticos na América Latina

O ideário conservador, nos países de economia capitalista periférica (como são os países da América Latina), ganha contornos ainda mais excludentes. Como afirmava GALEANO (2010, p. 19), há aqui, ainda, o fato de as elites serem “dominantes para dentro, dominadas de fora” e por isso seu bem-estar se tornar, inexoravelmente “a maldição de nossas multidões, condenadas a uma vida de bestas de carga”, tendo em vista a produção sempre voltada ao mercado e aos interesses externos.

Nesse contexto, importa compreender que a elite possui meios de impor os seus valores aos demais membros sociedade, ou, no dizer de Paulo Freire, é possível a “imposição de uma consciência sobre a outra” (1987, p. 18).

Parece corroborar essa tese de imposição da consciência a constatação de que, nas jovens democracias jovens da América Latina, embora a população seja declaradamente favorável à democracia, ela demonstra resistência à ideia de igualdade e não vê com bons olhos políticas públicas tendentes a diminuir a distância entre ricos e pobres, num sistema caracterizado justamente por uma democracia “de baixa intensidade”, com a desigualdade aliada à negação de direitos civis básicos, como a sujeição à violência policial, por exemplo (MENDES, 2011, p. 75-78).

Em estudo sobre ideologia e partidarismo na América Latina, percebe-se que, embora a região seja marcada por eleitorados volúteis e de frágil identificação partidária (que é associada à menor ou maior apego aos valores democráticos), há grande variação entre os países, verificando-se um menor grau no Uruguai, Paraguai e Honduras e maior identificação em países como Argentina, Brasil, Bolívia, Peru e Equador. De todo modo, comparativamente,

² Para GRAMSCI (2006, p. 47), a separação entre sociedade civil e sociedade política (Estado) é útil para fins metodológicos, mas costuma ser indevidamente “transformada e apresentada como distinção orgânica”.



os níveis de identificação partidária da América Latina são inferiores aos dos Estados Unidos e similares a alguns países da Europa Ocidental (MORENO, 2015, p. 41, 44 e 46).

FERNANDES (2006, p. 363-364), em estudo sobre o caso brasileiro, revela justamente que a submissão das elites nacionais aos interesses externos fez com que a consciência de classe burguesa se plasmasse num ambiente desfavorável à criação de uma verdadeira consciência burguesa, de modo que houve adesão formal a utopias burguesas importadas da Europa e dos Estados Unidos, deixando à parte as ideias de igualitarismo ou nacionalismo do tipo burguês.

Para manter a integração da economia nacional ao mercado mundial, utiliza-se da contínua negação da existência de conflitos de classes, como retrata AMANN (1982, p. 55-56), que descreve o ciclo do desenvolvimento da ideologia de comunidade no Brasil, relatando a cooptação do ideário de participação popular pelo Estado de modo a simular a cooperação entre os segmentos de uma sociedade harmônica (composta por trabalhadores, latifundiários e intelectuais) para solucionar o “atraso cultural” brasileiro (analfabetismo, doenças).

Em estudo recente, realizado no Município de Ponta Grossa, constatou-se descrédito das conferências de saúde realizadas na localidade, que teria como causas a falta de acesso mais amplo e de qualidade às informações e, também, a não implementação das medidas propostas pelas conferências (MIRANDA, 2014, p. 196).

De toda sorte, sobressaem-se como características conservadoras arraigadas no sistema político do Brasil e da América Latina, além da recusa ao ideal democrático de igualdade, a ideia da existência uma ordem social harmônica (negação de conflito de classes), que tem como consequência a rejeição de políticas públicas que tenham por finalidade diminuir as desigualdades sociais.

2.2 Participação política na América Latina

Aponta GOHN quatro possibilidades de concepção da participação política: liberal, corporativa, comunitária e revolucionária. A liberal adota um viés de controle, com fundamento na garantia das liberdades individuais contra a tirania do Estado, partindo do pressuposto de que todos são iguais (igualdade formal). A participação cooperativa pressuporia “um sentimento de identidade e concordância com certa ordem social que cria algo superior chamado “bem comum”; na participação comunitária, os grupos devem agir no interior dos Estados. A



participação comunitária e corporativa derivam do liberalismo, na medida em que partem do pressuposto da igualdade entre os cidadãos. Conforme a autora, existem também as formas revolucionárias de participação, que não ignoram a importância das desigualdades sociais e tem por objetivo construir uma nova realidade, sem injustiças, exclusão ou desigualdade. Para GOHN, a experiência brasileira dos Orçamentos Participativos se constituiu sob a concepção revolucionária de participação (GOHN, 2013, p. 15-19).

Também é possível analisar a participação tomando em consideração a forma como ela se manifesta. Assim, a organização de um segmento da sociedade para a defesa de seus interesses ou para atender a necessidade de uma parte específica da população, protestos e mesmo o boicote são formas de participação popular (BARNES *et al*, 1979, *apud* RIBEIRO; BORBA, 2015, p. 26).

Para as finalidades deste estudo interessa a participação política institucionalizada, ou *participação mobilizada*, que, ao contrário da participação autônoma (produto de uma escolha individual), seria “provocada por um agente externo, visando também a influência nas decisões governamentais” (BORBA; RIBEIRO, 2015, p. 137).

Embora a participação mobilizada possa ser vista como uma forma da elite de “dificultar a organização horizontal e pressões necessárias para a reforma social” vez que é possível que os cidadãos envolvidos em tais práticas possam passar a ver a participação como competição “com seus pares por recompensas escassas, em vez de conceber a tentar aumentar a oferta total através da ação comum” (HUNTINGTON; NELSON, 1976, *apud* BORBA; RIBEIRO, 2015, p. 139-140), entende-se que é possível que tais formas de participação tenham surgido na América Latina não somente para legitimar governos, mas como forma de resistência a esse modelo de democracia (aqui implementada) sem garantias de liberdades civis e sociais:

As novas práticas democráticas como os Conselhos Gestores, Conselhos Comunais, Conselhos Zonais, Orçamento Participativo, etc, impulsionadas em países como Brasil, Argentina, Bolívia, Venezuela, Colômbia, Equador, México e outros estariam a revelar três coisas importantes: primeiro a tentativa de romper o distanciamento entre representantes e representados, visando tornar essa relação o mais horizontal possível; em segundo lugar, a ideia de que a política também poderia influenciar os rumos da economia: isto significa que a democracia guarda uma profunda relação com o princípio de equidade social; e por último, a ideia de que para além da conquista dos direitos políticos, a democracia na América Latina também está associada às lutas em prol dos direitos sociais e civis, os quais tem andado em descompasso com os direitos políticos.
(MENDES, 2011, p.84)



O desenvolvimento da democracia e dos instrumentos de democracia participativa não ocorreram de forma homogênea na América Latina. BORBA e RIBEIRO apontam que países como o Brasil, Argentina, Chile e Uruguai simplesmente aliam a democracia participativa ao modelo representativo, enquanto que Venezuela, Bolívia e Equador vêm questionando as instituições representativas (RIBEIRO; BORBA, 2015, p. 67).

Não obstante, o Brasil tem sido considerado como um modelo a ser seguido por conta da instituição dos Orçamentos Participativos (TEIXEIRA, 2013, p. 15).

A Constituição Venezuelana trata de modo muito especial a participação política, destinando vários dispositivos à sua regulação, de tal modo que “o povo passa a ser, segundo a Constituição, um ator que decide e co-decide as políticas públicas em parceria com o Estado de forma bastante pronunciada” (MENDES, 2011, p. 153).

2.2.1 Democracia participativa no Brasil

A história da democracia no Brasil é a história de uma série de avanços e retrocessos. Embora a população tenha sempre buscado intervir nos fatos políticos, seja por meio de revoltas, seja em movimentos por melhorias das políticas públicas, foi somente a partir de 1930 que se pôde falar em organização popular no país, com a instituição do voto secreto e do voto feminino. Contudo, houve novo retrocesso em 1937, com a imposição de um regime ditatorial no país (CARVALHO, 2001, p. 73 e 101). Verifica-se um novo processo de abertura, entre os anos de 1946 e 1964, no qual se vivencia a construção de uma ideologia de participação popular que, se inicialmente ignora os conflitos sociais, posteriormente acaba por reconhecer as desigualdades e assumir uma posição mais reivindicatória (AMMANN, 1982, p. 51 e 67).

Com a reabertura democrática, que se consolidou com a Constituição de 1988, e com a eleição de governos do Partido dos Trabalhadores para as prefeituras de Municípios, foram colocados em prática instrumentos de democracia participativa desde há muito idealizados pela esquerda brasileira, com os conselhos gestores de políticas públicas, especialmente os conselhos na área da saúde. Além disso, subsistem as audiências públicas, que não se mostram instrumento efetivo, mas apenas ritual utilizado para a aprovação das intervenções no meio ambiente (TEIXEIRA, 2013, p. 46, 49 e 129).

Embora a experiência do orçamento participativo seja muito conhecida e tida como referência inclusive internacionalmente, ela não é a realidade da maioria dos Municípios



brasileiros. Prevalece o voto como forma mais comum e conhecida de participação política, sendo vista, muitas vezes, como a única forma legítima de participação.

2.2.2 Democracia participativa na Venezuela

A Venezuela, assim como o Brasil e os demais países da América Latina, viu o regime democrático ser instituído em meio a contradições e marcado por oligarquias desde a independência, do mesmo modo que também iniciou um ciclo de desenvolvimento econômico na década de 1930 e passou por um período de ditadura que se encerrou com a conciliação de interesses da elite, tendo o neoliberalismo implementado nos anos 1980 e 1990. Num contexto de crise econômica e política (de que é muito representativo o movimento denominado *Cacarazo*, um grande protesto realizado em 1989 por conta do aumento das passagens de ônibus), Hugo Chaves Frias tentou um golpe militar no ano de 1992, obtendo grande apoio da população. Após cumprir pena pela tentativa fracassada de golpe, se elegeu, em 1998 e deflagrou processo constituinte em 1999 (MENDES, 2011, p. 17-18).

A Constituição Bolivariana de Venezuela de 1999 deu grande destaque à participação política, mantendo o modelo representativo como que em segundo plano, com a criação de Conselhos de Planificação nos três níveis de governo, federal, estadual e municipal. Contudo, a pouca aderência de prefeitos e governadores de oposição fez com que tais conselhos não fossem implementados nos Municípios (MENDES, 2011, p. 175 e 179).

O instrumento de maior destaque no sistema venezuelano são os conselhos comunais, não previstos na Constituição e criados por lei em 2006, com o mote de que seriam instrumentos que pouco a pouco superariam o modelo de democracia representativa. Tratam-se de agrupamentos de famílias, entre duzentas e quatrocentas em áreas urbanas, a partir de vinte nas áreas rurais e de dez nas comunidades indígenas, com área geográfica a ser definida em assembléia própria. Os Conselhos Comunais são estruturas burocráticas responsáveis pela gestão e execução de políticas públicas, mediante o repasse de recursos diretamente pelo Governo Federal (MENDES, 2011, p. 202-207), que se tem utilizado sobretudo para sanar deficiências na infraestruturas das comunidades.
(MACHADO, 2009, online)

As principais experiências de democracia direta, tanto no Brasil como na Venezuela, dizem respeito a escolhas sobre os gastos de recursos públicos em âmbito local, com a diferença de que no Brasil os recursos continuam sendo administrados pelo Poder Executivo e, na Venezuela, os recursos passam diretamente aos Conselhos Comunais.



3. VALORES POLÍTICOS E CONSERVADORISMO NO BRASIL E NA VENEZUELA – ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS ALCANÇADOS

De acordo com a discussão trazida no início do trabalho sobre os valores conservadores e os valores políticos em voga na América Latina, serão considerados dois aspectos essenciais da ideologia conservadora, quais sejam: 1) a ideia da necessidade de capacitação, de uma determinada competência técnica para governar (o que implica na crença de um possível governo “asséptico”, no qual as decisões sejam baseadas em critérios exclusivamente técnicos); 2) a pouca aceitação de que políticas que assegurem a igualdade material entre os cidadãos sejam necessárias para assegurar a existência de um regime verdadeiramente democrático.

Duas fontes se mostraram especialmente relevantes como evidência empírica da pesquisa. São elas: a obra “Quem Governa? Um estudo das elites políticas do Paraná” (PERISSONOTTO *et al*, 2007), pesquisa coordenada por professores da Universidade Federal do Paraná que investiga o perfil e os valores da elite política paranaense no período compreendido entre os anos de 1995 e 2002, e os dados do *latinobarômetro*³, pesquisa de opinião realizada no ano de 2013 em países da América Latina que procura medir o grau de adesão da população aos valores democráticos.

O perfil da elite política do Estado do Paraná pode ser compreendido a partir dos seguintes dados: há uma predominância quase absoluta de homens, brancos, e católicos (PERISSONOTTO *et al*, 2007, p. 57, 75 e 94), de modo que ou há sub-representação e ou não representação em absoluto de outras raças e religiões, e de gênero.

Posto isso, se torna relevante comparar os valores políticos das elites com os valores da população apurados pelo *latinobarômetro*, pesquisa de opinião que mede valores da média

³ Na página oficial do órgão (<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>) informa-se que: “Latinobarómetro es un estudio de opinión pública que aplica anualmente alrededor de 20.000 entrevistas en 18 países de América Latina representando a más de 600 millones de habitantes. Corporación Latinobarómetro es una ONG sin fines de lucro con sede en Santiago de Chile, única responsable de la producción y publicación de los datos. La Corporación Latinobarómetro investiga el desarrollo de la democracia, la economía y la sociedad en su conjunto, usando indicadores de opinión pública que miden actitudes, valores y comportamientos.”



nacional, para verificar se há ou não aproximação entre o pensamento da elite paranaense e o pensamento do povo em geral.

Procurou-se agrupar as questões de acordo com os assuntos abordados. Não há correspondência direta entre as questões de uma pesquisa e outra, de modo que foi preciso elaborar os resultados destacando os pontos que se equivalem. Assim, os resultados foram agrupados em três tópicos: adesão à democracia, opinião sobre a forma de participação política e o papel das garantias sociais na ordem democrática.

3.1 Adesão à democracia

Conforme os dados apurados pelo *latinobarometro*, o apoio à democracia de maneira genérica, no Brasil, não alcança sequer a metade dos entrevistados, enquanto que na Venezuela apurou-se que mais de oitenta e sete por cento dos entrevistados acredita que a democracia é a melhor forma de governo.

As outras questões sobre o apoio à democracia levantadas são ainda mais reveladoras da cultura democrática de ambos os países, pois um percentual muito significativo (19,2%) dos entrevistados no Brasil afirma que em algumas circunstâncias um governo autoritário pode ser preferível e a um governo democrático e um percentual similar (20,9%) simplesmente considera que é indiferente a existência de um regime democrático ou não, enquanto que, entre os entrevistados na Venezuela, apenas 3,4% concordaram com a primeira questão e 0,8% concordaram com a segunda.

Também é relevante o número de pessoas que afirmam não saber responder é bastante elevado no Brasil, chegando a 9,9%, enquanto na Venezuela não passa de 1,0%.

Tabela 1 – Adesão à democracia

	País del estudio		
	Total	Brazil	Venezuela
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	67,8%	48,5%	87,2%
En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático	13,4%	19,2%	7,5%
A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático	12,2%	20,9%	3,4%
No responde	1,2%	1,5%	0,8%
No sabe	5,4%	9,9%	1,0%
(N)	(2.404)	(1.204)	(1.200)

Fonte: Latinobarômetro (2013)

Comparando os dados, fica evidente que há uma maior adesão à democracia entre os venezuelanos, enquanto que no Brasil, ao contrário, verifica-se uma cultura democrática bastante frágil. As respostas deixam na verdade muitas questões em aberto, pois passam a



impressão de que a democracia, para grande parte dos brasileiros, é um valor abstrato, que não teria influência direta nas suas condições de vida.

Nesse ponto, acredita-se que interessa trazer à luz os resultados da pesquisa realizada sobre os valores da elite paranaense (político-administrativa, legislativa e partidária), quanto perguntados de forma genérica, em todas as esferas, mais de 90% dos entrevistados afirmaram que a democracia seria sempre a melhor forma de governo (PERISSONATO *et al*, 2007, p. 175, 194 e 220).

Por outro lado, quando questionados sobre as possibilidades de abrir mão da democracia, esse dado é logo relativizado: entre a elite político-administrativa e parlamentar, respectivamente, 33,3% e 41,4%, concordaram com o fim da democracia justificada pela “ameaça generalizada à propriedade privada”, por exemplo (PERISSONATO *et al*, 2007, p. 176 e 196).

Obviamente esse estudo, limitado a um Estado federado e a determinado lapso temporal não pode ser estendido indiscriminadamente às demais esferas de governo, mas, junto a outros dados sobre a cultura política brasileira, pode representar, sim, um indício relevante para a compreensão de que o valor democracia não é tido em grande conta justamente porque quem exerce efetivamente a representação o tem como um valor abstrato, que pode ser deixado de lado quando não convier para determinados interesses.

Assim, em complemento aos dados levantados pelas questões anteriores, mostra-se relevante verificar se os cidadãos dos dois países percebem o regime em vigência como democrático:

Tabela 2 – Valorização da democracia

	País del estudio		
	Total	Brazil	Venezuela
Una democracia plena	12,1%	3,9%	20,4%
Una democracia com pequenos problemas	27,2%	25,9%	28,6%
Una democracia com grandes problemas	46,9%	56,5%	37,2%
No es una democracia	8,7%	5,1%	12,2%
No entiendo lo que es una democracia	2,2%	3,2%	1,2%
No responde	0,2%	0,3%	0,2%
No sabe	2,6%	5,1%	0,1%
(N)	(2.404)	(1.204)	(1.200)

Fonte: Latinobarômetro (2013)

Como se vê, a percepção do funcionamento da democracia na Venezuela é sensivelmente mais favorável – enquanto 3,9% dos entrevistados no Brasil acreditam que o país vive uma democracia plena, 20,4% pensam o mesmo na Venezuela.



Os percentuais se aproximam quando a questão é o acordo com a afirmação de que o país é uma democracia com pequenos problemas. Um dado que pode ser paradoxal, considerando as afirmações anteriores, é que o percentual de entrevistados brasileiros que acreditam que o Brasil não é uma democracia (5,1%) é muito menor do que o da Venezuela (12,2%).

3.2 Posição sobre os direitos sociais

A expansão da cidadania ainda é um desafio nos países da América Latina, tendo em vista o histórico de manutenção de grande parte da população à margem do sistema econômico, conforme abordado em item anterior.

Conforme CARVALHO, importantes direitos sociais foram concedidos no Brasil justamente em governos ditatoriais – nos golpes de 1937 e 1964, o que pode ter comprometido o surgimento de uma cidadania ativa no país (CARVALHO, 2001, p. 109-110 e 171). Assim, se mostra relevante observar se a população considera os direitos sociais como uma característica importante de um regime democrático.

Como se vê nos quadros abaixo, os direitos políticos como direito de manifestação, eleições limpas e justas e liberdade de imprensa são considerados mais representativos de um regime democrático que os direitos sociais, pela maioria da população.

Entende-se que não é possível inferir, somente a partir desses dados, a revelação da crença da população brasileira num modelo formal de democracia. Contudo, é possível que esse seja um elemento a indicar que as garantias sociais não são tão relevantes para que se assegure um regime democrático e, mais ainda, que ainda está presente no país a ideia de que os problemas do país são fruto da mentalidade atrasada do povo brasileiro, conforme já diagnosticava AMMAN nos anos 1970 (1982, p. 55-56).

No que diz respeito ao que se entende por valores democráticos, e em comparação às respostas de brasileiros e venezuelanos, não se verificaram grandes discrepâncias nas questões que dizem respeito a características mais representativas da democracia.

Tabela 3 – Característica mais representativa da democracia I

	País del estudio		
	Total	Brazil	Venezuela
El gobierno reduce las diferencias entre ricos y pobres	19,1%	17,4%	20,7%
La gente elige a sus gobernantes en elecciones limpias y justas	28,7%	27,4%	30,1%
El gobierno no gasta fondos públicos	9,1%	9,6%	8,6%
La gente es libre de expresarse politicamente	34,6%	36,5%	32,7%
No entiende la pregunta	2,2%	3,9%	0,6%



No responde	1,0%	0,7%	1,3%
No sabe	5,2%	4,4%	6,1%
(N)	(2.404)	(1.204)	(1.200)

Fonte: Latinobarômetro (2013)

Tabela 4 – Característica mais representativa da democracia II

	Total	País del estudio	
		Brazil	Venezuela
La legislatura tiene el control del Gobierno	11,6%	13,2%	9,9%
Las necesidades básicas (Comida, hogar) están cubiertas	17,8%	19,7%	16,0%
La gente es libre para organizarse em grupos políticos	48,8%	48,4%	49,2%
El gobierno tiene servicios públicos de calidad	10,8%	6,6%	15,0%
No entiende la pregunta	2,7%	4,9%	0,5%
No responde	1,1%	1,1%	1,1%
No sabe	7,2%	6,1%	8,3%
(N)	(2.404)	(1.204)	(1.200)

Fonte: Latinobarômetro (2013)

Tabela 5 – Característica mais representativa da democracia III

	Total	País del estudio	
		Brazil	Venezuela
La legislatura tiene el control del Gobierno	11,6%	13,2%	9,9%
Las necesidades básicas (Comida, hogar) están cubiertas	17,8%	19,7%	16,0%
La gente es libre para organizarse em grupos políticos	48,8%	48,4%	49,2%
El gobierno tiene servicios públicos de calidad	10,8%	6,6%	15,0%
No entiende la pregunta	2,7%	4,9%	0,5%
No responde	1,1%	1,1%	1,1%
No sabe	7,2%	6,1%	8,3%
(N)	(2.404)	(1.204)	(1.200)

Fonte: Latinobarômetro (2013)

Tabela 6 – Característica mais representativa da democracia IV

	Total	País del estudio	
		Brazil	Venezuela
El gobierno refuerza la ley y el orden	15,0%	12,4%	17,6%
Los medios pueden criticar libremente al Gobierno	40,1%	48,1%	32,1%
El gobierno asegura oportunidades laborales para todos	17,6%	14,9%	20,3%
Múltiples partidos compiten de manera limpia en las elecciones	14,9%	12,2%	17,5%
No entiende la pregunta	2,4%	4,2%	0,7%
No responde	1,5%	1,2%	1,8%
No sabe	8,6%	7,1%	10,1%
(N)	(2.404)	(1.204)	(1.200)

Fonte: Latinobarômetro (2013)

Tabela 7 – Característica mais representativa da democracia V

	Total	País del estudio	
		Brazil	Venezuela
La gente puede participar libremente en protestas	53,0%	56,8%	49,2%
La política esta limpia de actos corruptos	11,4%	12,8%	9,9%
La justicia protege a la gente común de los abusos de los poderosos	13,6%	10,6%	16,6%
La gente recibe ayuda estatal en caso de estar desempleada	10,2%	8,1%	12,3%
No entiende la pregunta	2,3%	3,8%	0,8%
No responde	1,5%	1,2%	1,9%
No sabe	7,9%	6,6%	9,2%
(N)	(2.404)	(1.204)	(1.200)

Fonte: Latinobarômetro (2013)



Não se verificam grandes diferenças entre o que se pensa que caracteriza um regime democrático. Assim, não se mostra possível inferir, com fundamento na crença do que sejam as características mais representativas da democracia, a razão da divergência relativamente alta de opiniões no que diz respeito à afirmação de que o país não é uma democracia.

3.3 Democracia e direitos políticos

Por fim, cabe traçar uma análise comparativa entre o que os instrumentos necessários para que um regime se caracterize como democrático. Infelizmente o *latinobarometro* não traz dados em relação à opinião sobre instrumentos de deliberação direta.

Primeiramente, em relação à necessidade de partidos políticos para existir a democracia, verifica-se que, no Brasil, os partidos não são considerados necessários por grande parte da população (49,8%), enquanto que, na Venezuela, a grande maioria (82,5%) entende que sem partidos políticos não pode haver democracia.

Tabela 8 – Necessidade de partidos políticos para a democracia

	Total	País del estudio	
		Brazil	Venezuela
Sin partidos politicos no puede haber democracia	66,1%	49,8%	82,5%
La democracia puede funcionar sin partidos	23,8%	34,1%	13,5%
No responde	1,2%	1,6%	0,9%
No sabe	8,9%	14,6%	3,1%
(N)	(2.404)	(1.204)	(1.200)

Fonte: Latinobarômetro (2013)

Outra questão relevante, e que diz respeito à participação direta é se há necessidade de conhecimento técnico específico para exercer diretamente o poder político.

Duas questões do instrumento de pesquisa *latinobarometro* tratam da questão: concordância ou não com a afirmação “a política é complicada” e outra questão é a concordância a se seria melhor abrir mão das eleições e desfazer o parlamento, deixando que especialistas tomem as decisões.

Tabela 9 – Complexidade da política I

	Total	País del estudio	
		Brazil	Venezuela
La política es tan complicada que no se entiende	48,3%	53,5%	43,2%
La política no es tan complicada y se entiende	45,5%	36,6%	54,4%
No responde	1,0%	1,6%	0,5%
No sabe	5,1%	8,3%	1,9%
(N)	(2.404)	(1.204)	(1.200)

Fonte: Latinobarômetro (2013)

Tabela 10 – Complexidade da política II



<i>"¿Está Ud. muy de acuerdo (1), de acuerdo (2), en desacuerdo (3) o muy en desacuerdo (4) con las siguientes afirmaciones? Deberíamos deshacernos de las elecciones y del parlamento y dejar que los expertos tomaran las decisiones por la gente"</i>	País del estudio		
	Total	Brazil	Venezuela
Muy de acuerdo	4,5%	7,2%	1,7%
De acuerdo	11,5%	15,4%	7,6%
En desacuerdo	23,2%	14,8%	31,7%
Muy en desacuerdo	55,7%	55,9%	55,5%
No responde	5,2%	6,7%	3,6%
(N)	(2.404)	(1.204)	(1.200)

Fonte: Latinobarômetro (2013)

Verifica-se que não há uma disparidade tão grande entre as opiniões dos entrevistados de um país e outro, embora pareça significativo que na Venezuela um número maior de pessoas afirme que é possível entender a política, dado que parece estar em acordo com a opinião muito minoritária (um pouco mais de 9%) de que o melhor seria deixar que especialistas tomassem as decisões.

No Brasil, constatou-se que mais de 22% dos entrevistados entendem que o melhor seria deixar a política para especialistas, no mesmo passo em que a maioria afirma que a política é tão complicada que não se pode entender.

Tabela 11 – Participação

<i>"¿Con qué frecuencia hace Ud. cada una de las siguientes cosas: muy frecuentemente, frecuentemente, casi nunca o nunca. Tratar de convencer a alguien de lo que Ud. piensa políticamente"</i>	País del estudio		
	Total	Brazil	Venezuela
Muy Frecuentemente	4,5%	4,8%	4,2%
Frecuentemente	12,8%	12,8%	12,8%
Casi nunca	16,7%	14,6%	18,8%
Nunca	64,9%	66,4%	63,4%
No responde	0,4%	0,5%	0,2%
No sabe	0,7%	0,9%	0,5%
(N)	(2.404)	(1.204)	(1.200)

Fonte: Latinobarômetro (2013)

Tabela 12 – Participação

<i>"¿Con qué frecuencia hace Ud. cada una de las siguientes cosas: muy frecuentemente, frecuentemente, casi nunca o nunca. Trabajar para un partido o candidato"</i>	País del estudio		
	Total	Brazil	Venezuela
Muy Frecuentemente	3,5%	3,7%	3,3%
Frecuentemente	9,2%	10,2%	8,1%
Casi nunca	14,3%	13,1%	15,5%
Nunca	72,2%	72,1%	72,3%
No responde	0,2%	-	0,3%
No sabe	0,6%	0,8%	0,4%
(N)	(2.404)	(1.204)	(1.200)

Fonte: Latinobarômetro (2013)



Infelizmente, no que diz respeito à participação política, as questões do *latinobarometro* consideram apenas a democracia representativa, e mesmo nas questões relacionadas a participação, mencionam o engajamento em atividades político partidárias, iniciando com “discutir política com amigos, tentar convencer outras pessoas de sua opinião e apoiar partido político ou candidato”. Em relação a essas três questões se verifica um nível de adesão similar entre os dois países, e em ambos se verifica pouco engajamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo da análise dos valores democráticos constatados na pesquisa do *Latinobarômetro* realizada no ano de 2013, perceberam-se muitas semelhanças entre Brasil e Venezuela no que diz respeito ao engajamento em ações de participação política (sendo que em ambos os países a participação não é alta) e também nas características que os entrevistados consideram mais representativas da democracia.

A respeito das características de um regime democrático, são considerados mais relevantes para a caracterização os direitos de participação política do que os direitos sociais, nos dois países.

Uma grande disparidade diz respeito ao apego ao regime democrático. No Brasil, menos da metade dos entrevistados afirmou que um regime democrático é preferível a qualquer outro, e mais de vinte por cento afirmaram que “tanto faz” se o regime é ou não democrático, o que eventualmente pode revelar que ainda é bastante forte a presença da ideologia de uma *democracia restrita* implementada no Brasil, a qual combina a utopia burguesa da Europa e Estados Unidos com características opressivas e oligárquicas (FERNANDES, 2006, p. 397, 400 e 406). Já na Venezuela, a pesquisa demonstra uma maior adesão à democracia, vez que mais de oitenta e sete por cento afirmaram que a democracia é preferível a qualquer outra forma de governo, e apenas três por cento afirmaram que não faz diferença se o sistema político é democrático ou não.

Igualmente relevante é o fato de mais de 20% dos entrevistados brasileiros estarem “de acordo” ou “muito de acordo” com a ideia de que seria melhor abrir mão das eleições e do parlamento e deixar o governo a cargo de especialistas, enquanto que apenas pouco mais de 9% dos venezuelanos concordaram com tal afirmação.

Vê-se que, embora exista uma aproximação dos valores no que diz respeito à igualdade material (que, em ambos os países parecem ser considerados menos representativos da



democracia do que direitos políticos), no que diz respeito à identificação com os demais valores conservadores – igualdade formal e possibilidade de todos entenderem os processos democráticos (e não somente os “capacitados” para tanto), percebe-se uma maior aproximação dos valores conservadores entre os brasileiros.

Enquanto isso, na Venezuela, apurou-se que grande maioria dos entrevistados acredita que a democracia é o melhor regime, ao mesmo tempo e um percentual menor, mas igualmente significativo, afirma que a política não é tão complicada, e se pode entender.

Os dados do *Latinobarômetro* revelam, então, uma maior aceitação da democracia e da política entre os venezuelanos.

Assim, a se estabelecer uma relação entre o ideário de democracia participativa (se simplesmente aliado à democracia representativa ou se estabelecido como forma de contestar tal modelo e caminho para a instituição de uma democracia radical) e os valores dos cidadãos atingidos por tais modelos, verifica-se que pode haver grande diferença entre ambos, especialmente no que diz respeito ao apego à própria democracia.

Obviamente o estudo traz muito mais perguntas do que respostas, pois considera apenas um dentre muitos fatores que podem influenciar a formação dos valores políticos de uma sociedade. Ainda assim, as comparações e apontamentos registrados indicam que é bastante provável que a forma de exercício da democracia seja um elemento importante para a constituição dos valores que lhe dizem respeito.

REFERÊNCIAS

AMMANN, Safira Bezerra. **Ideologia do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil**. 3 ed. Cortez, São Paulo: 1982.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade – a busca por segurança no mundo atual**. Ed. Zahar, Rio de Janeiro: 2003.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 14 ed. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro: 2001.

COMPARATO, Fábio Konder. Prefácio *In*: MÜLLHER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da Democracia**. Trad. Peter Nauman. São Paulo: Max Limonad, 1998.



FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 17 ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro: 1987.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. Trad. Sergio Faraco. Rio de Janeiro: L&PM, 2010.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**, 2 ed. Cortez, São Paulo: 2003.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Vol. 3. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Prefácio de Antonio Candido. 12a ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1978.

LATINOBAROMETRO. Análises Online 2013. Disponível em <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>. Acesso em 20 jul. 2015.

MACHADO M, Jesús E. Participación social y consejos comunales en Venezuela. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, Caracas, v. 15, n. 1, p. 173-185, abr. 2009. Disponível em http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-64112009000100009&lng=es&nrm=iso. Acesso em 10 nov. 2015.

MENDES, Valdenésio Aduci. **Democracia e participação: os Conselhos Comuns na Venezuela**. Tese entregue como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Sociologia Política, pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do Departamento de Sociologia e Ciência Política da - Universidade Federal de Santa Catarina, 2011.

MIRANDA, Pedro Fauth Manhães. **Expressões do poder local na materialização das conferências municipais de saúde de Ponta Grossa – 2009 e 2011**”. Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais Aplicadas – Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2014.

MORENO, Alejandro. **Partidarismo e ideologia nos eleitorados latino-americanos**. In: TELLES, Helcimara. LAVAREDA, Antonio. (Org.) Voto e estratégias de comunicação política na América Latina. Curitiba: Anncris, 2015 (p. 41-59).

PERISSINOTTO, Renato, CODATO, Adriano. FUKS, Mario. BRAGA, Sérgio. **Quem Governa? Um Estudo das Elites Políticas do Paraná**. Ed. UFPR, Curitiba: 2007.

RANCIÈRE, J. **Ódio à democracia**. Trad. Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.

RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. BORBA, Julian. **Participação política na América Latina**. Eduem, Maringá: 2015.



ROUSSEAU. J-J. **O contrato social**. Tradução Antonio de Pádua Danesi. 3^a-ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SHIMANSKI, Elizabete Fernanda. **Conservadorismo e tradição em Ponta Grossa: representação social, mito ou realidade na cultura política local?** Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2007.



UM PROBLEMA LATINO-AMERICANO: REFLEXÕES SOBRE A TUTELA JURÍDICA DOS MIGRANTES HAITIANOS NO BRASIL

VAL, Eduardo Manuel

*Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Professor Adjunto do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá.
Professor Adjunto do Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional da Universidade
Federal Fluminense.
eduardval11@hotmail.com*

DELGADO, Ana Paula Teixeira

*Doutoranda em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá. Coordenadora Nacional e
Professora dos Cursos de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá.
apauladelgado@ig.com.br*

RESUMO:

O presente trabalho aborda o caráter jurídico da proteção concedida aos grupos de haitianos que migraram para o Brasil após o terremoto de 2010, através de duplo enfoque: a necessidade de proteção jurídica à migração motivada por desastres naturais e pela negação do Estado em prover a dignidade de seu povo. Trata-se de um dos maiores movimentos migratórios recebidos pelo Brasil, em razão da falência do Estado do Haiti e da sua conseqüente incapacidade de prover a dignidade do próprio povo. O Brasil tornou-se um referencial imaginário para grande parte dos haitianos, os quais vieram em busca de novo recomeço; entretanto, a condição de refugiados não lhes foi reconhecida, em que pese estarem presentes os requisitos legais para sua concessão. A partir do caso haitiano, busca-se ampliar a proteção jurídica àqueles que migram em decorrência das situações mencionadas, por meio da releitura dos instrumentos internacionais e da releitura da política e da normativa migratória brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: refugiados – direitos humanos - haitianos

ABSTRACT:

This paper analyzes the juridical feature of the protection granted to groups of Haitians that migrated to Brazil after the earthquake of 2010 through a double approach: the necessity of juridical protection to migration motivated by natural catastrophes and by the State's negation in providing dignity to its people. It is one of the largest migratory movements received by Brazil, due to the State of Haiti's bankruptcy and its consequent inability to provide the dignity of the people themselves. The Brazil became an imaginary reference for most Haitians, who came looking for fresh start; however, the refugee status they were not recognized, despite being present the legal requirements for granting. Based on the Haitian case, this work seeks to extend juridical protection to those that migrate in virtue of the issues mentioned above, promoting a reinterpretation of international instruments and of Brazilian migratory policy and normative.

KEYWORDS: refugees - human rights – Haitians



INTRODUÇÃO

No mundo contemporâneo, a questão migratória constitui grave problema para diversos Estados e para as próprias pessoas que participam desses fluxos, as quais acabam privadas de seus direitos mais básicos, seja pela falta de assimilação na comunidade política do Estado receptor, seja por medidas adotadas com o intuito de diminuir o fluxo de imigrantes.

Dentro da temática das migrações, vale registrar a distinção entre imigração e refúgio. A imigração ocorre sempre por vontade própria. Todavia, caso tenha sido motivada por questões alheias à vontade dos indivíduos, originando-se sempre em causas que atingem uma coletividade, será denominada refúgio.¹ Neste sentido, o refúgio compreende um movimento forçado, tratando-se de instituto diferente da imigração. Esta possui como característica a busca por melhores oportunidades de vida, enquanto no refúgio as pessoas saem involuntariamente de seus países.

Em virtude das atrocidades cometidas após a Segunda Guerra Mundial, emergiu a necessidade da reconstrução do valor dos direitos humanos, como novo referencial ético a permear a ordem jurídica internacional. Em sintonia com este novo paradigma, foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 28 de julho de 1951 a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados. Este documento regularizou a condição jurídica dos refugiados, estabelecendo seus direitos e deveres. Além disso, constituiu o primeiro documento internacional a definir “refugiado” em caráter universal.

Segundo esta Convenção,² a expressão “refugiado” se aplica a qualquer pessoa que, em virtude de fundado medo de sofrer perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, participação em determinado grupo social ou convicção política, se encontra fora do país do qual é nacional e está impossibilitada ou, em decorrência desse fundado medo, não deseja se entregar à proteção do país natal.

Tal definição abrange, portanto, as pessoas ameaçadas de sofrer punições por lutarem pela proteção de seus direitos humanos, não abarcando, entretanto, aquelas que possam ser qualificadas como transgressoras políticas, que não se beneficiam especificamente desta regra de Direito Internacional.

¹ BERNER, Vanessa Batista. Perspectivas Jurídicas da Política Migratória no Brasil. Disponível em: www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c559da2ba967eb8. Acesso em: 7.09.2014.

² Nesse sentido, Art.1º da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados.



Embora a Convenção de 1951 tenha inaugurado uma fase de construção da proteção jurídica internacional dos refugiados, e apesar de ter definido a expressão “refugiado”, ela não apresenta respostas a alguns problemas atuais que levam indivíduos a fugirem de seus países, como é o caso de violência generalizada e o de catástrofes ambientais.

Ainda que as migrações forçadas tenham sido motivadas por esses eventos, o Direito Internacional ignora as relações entre eventos desta natureza, naturais ou não, e as migrações, uma vez que não são contemplados pelo referido documento, o que deixa os migrantes totalmente desprovidos de qualquer proteção jurídica, e os torna invisíveis aos olhos da sociedade internacional.

Tal é o caso de quase 40 mil haitianos, que migraram forçosamente para o Brasil após o terremoto de 2010. Seguindo a definição jurídica tradicional da Convenção de 1951 e da legislação brasileira, que é consectário do referido instrumento jurídico, os haitianos não são reconhecidos juridicamente como refugiados, ficando assim desprovidos de proteção jurídica institucionalizada. Apesar de o país aceitá-los, a situação de risco e vulnerabilidade deste grupo é altíssima. Paradoxalmente, tais indivíduos são aceitos em território nacional, mas continuam excluídos da sociedade e da comunidade política tanto de seu país de origem como do Brasil.

Por não fazerem parte de uma comunidade organizada, os haitianos encontram-se destituídos de cidadania, condição construída através da convivência em sociedade e do acesso a um espaço público. Apesar da grave situação, observa-se que este tema não tem merecido a relevância que lhe é devido.

Acredita-se que cada nova abordagem referente à dinâmica das migrações forçadas ampliará mais os parâmetros de compreensão acerca de suas consequências e dos desafios trazidos por tão instigante tema, que reclama mais do que figuras retóricas.

1. HAITIANOS NO BRASIL: EM BUSCA DA AMPLIAÇÃO DO CONCEITO DE REFUGIADOS

A imigração haitiana para o Brasil constitui um caso atípico, visto que suas causas não remontam à ocorrência de conflitos armados ou à perseguição por razões de ordem política, religiosa, étnica, mas à própria falência do Haiti enquanto Estado, que demonstra incapacidade de zelar pela dignidade de seu povo, quadro que se agravou



sobremaneira após o terremoto de 2010. A singularidade deste fluxo encontra raízes em questões políticas, sociais, ambientais e econômicas, bem como a relação estabelecida entre o Brasil e o Haiti com a participação brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH)³ iniciada em 2004. Dados recentes mostram que a projeção para o final de 2014 é do recebimento de 50 mil imigrantes haitianos.⁴

Desde sua formação, o Haiti sempre foi considerado um Estado frágil, o que foi potencializado ao longo da História. No entanto, com o advento do terremoto de 2010 entrou em verdadeiro colapso, demonstrando-se totalmente incapaz de prover a segurança e propiciar as condições mais básicas de vida aos seus cidadãos. A situação de verdadeiro desespero em que se encontravam os indivíduos no Haiti levou à migração para outros países, na esperança de resgatar a dignidade que lhes fora negada.

No que toca à segurança do Estado, o Haiti é débil porque não há forças de defesa e forças auxiliares organizadas, inexistente infraestrutura, uma vez que os serviços mais básicos, como redes de esgoto, geração de energia, logística, saúde e educação são prestados de modo extremamente precário,⁵ tampouco há instituições públicas fortes, capazes de garantir os direitos fundamentais e a preservação de uma verdadeira democracia, além da degradação ambiental sofrida pela destruição das florestas. Neste aspecto, de acordo com dados da Organização das Nações Unidas (ONU), cerca de 30 milhões de árvores foram cortadas a cada ano, nas últimas décadas, o que trouxe como consequência a infertilidade do solo e a desertificação, o que acaba por prejudicar a agricultura no país.⁶

Após passar por três furacões, que contribuíram para o agravamento da já delicada situação socioeconômica, o Haiti sofreu, em 12 de janeiro de 2010, um gravíssimo terremoto, de consequências indizíveis. Essa catástrofe dificultou a já penosa condição do país, que ainda se encontra em situação gravíssima. A reconstrução mostra-se extremamente lenta, ao passo que o sistema político se encontra desmantelado, assim

³ Mission des Nations Unies pour la Stabilisation em Haïti.

⁴ Brasil terá 50.000 imigrantes haitianos até o final do ano. Disponível em: http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2014/05/17/interna_politica,529700/brasil-tera-50-mil-imigrantes-haitianos-ate-o-fim-do-ano.shtml.

⁵ Dados disponíveis em: <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=4006>. Acesso em: 13/09/2014.

⁶ ALVES, José Diniz Eustáquio. A população do Haiti em 2100. Laboratório de Demografia e estudos Populacionais da UFJF. Disponível em: <http://www.ufjf.br/ladem/2012/10/26/a-populacao-do-haiti-em-2100-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/>. Acesso em: 06/09/2015.



como a economia; tudo isso acompanhado das condições indignas em que a população vive: pessoas desnutridas, sem acesso aos serviços mais básicos, entregues à AIDS e demais epidemias.

No Brasil, ao longo dos últimos quatro anos, o processo migratório de haitianos alcançou magnitude comparável à imigração de italianos e japoneses,⁷ considerados até então os maiores fluxos migratórios recebidos pelo país. Uma das características que justificam a singularidade do movimento migratório em análise é o fato de o Brasil e o Haiti estarem ligados pela repercussão de ações internas no plano internacional, cujo marco foi a importante Operação no Haiti criada pela Resolução 1.542/04, do Conselho de Segurança, na qual o Estado brasileiro assumiu o controle da força de paz, o que rompeu com o paradigma de atuação do Brasil em suas relações internacionais. A operação merece destaque, pois, considerando a situação do país afetado, a intervenção humanitária da MINUSTAH, apesar de ter sua legitimidade criticada no início, foi extremamente relevante e contribuiu para o desenvolvimento da interdependência entre o Brasil e Haiti.

Assim, a intervenção humanitária iniciada sob a liderança do Brasil, aliada ao quadro de desesperança e frustração da população foram causas que motivaram a diáspora haitiana para o território brasileiro em 2010, processo dramático que não tem merecido a devida importância seja pela sociedade, em virtude do preconceito, seja pelo próprio Estado, que a despeito de tradicionalmente acolher imigrantes, não desenvolve medidas efetivas de inclusão e aceitação dos estrangeiros na sociedade.

Neste passo, é importante registrar que o processo de inclusão não compreende somente a transferência de comunidade política, mas a efetiva absorção desses estrangeiros na sociedade brasileira por meio de novas políticas migratórias, que permitam aos estrangeiros desempenharem atividades políticas, sociais e culturais, de modo a torná-los visíveis ao sistema político e jurídico do país, o que não tem sido verificado, em especial com os haitianos, que, infelizmente, não têm sido aceitos como semelhantes e iguais.

Esse movimento, que foi iniciado em 2010, adquiriu maior proporção a partir de 2011. Após sofrerem uma série de agruras para chegar ao Brasil, incluindo a exploração

⁷ MORAES, Isaías, ANDRADE, Carlos Alberto de Alencar, MATTOS, Beatriz Rodrigues. A imigração haitiana para o Brasil: causas e efeitos. Revista Conjuntura Austral, v.4, n.20, out/nov 2013, p. 95.



por parte de “coiotes”, muitos haitianos ingressaram no território brasileiro pelas fronteiras do Acre e do Amazonas, e requereram refúgio à Polícia Federal.

Apesar de solicitarem o reconhecimento da condição de refugiados à Polícia Federal, milhares de haitianos tiveram seus pedidos negados, por não serem considerados como tais pela legislação brasileira, a qual, assim como a Convenção de 1951, não conhece desastres ambientais como causas que ensejam o reconhecimento do status solicitado. Estes pedidos foram encaminhados então ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg), que emitiu vistos de residência permanente por razões humanitárias, totalizando cerca de sete mil vistos dessa natureza.⁸

O paliativo acabou por acarretar aos novos residentes uma situação de extrema gravidade, por serem denominados como deslocados ambientais, o que lhes retira a possibilidade de inclusão e de real assimilação no Brasil. Na falta do reconhecimento e de proteção jurídica, esses indivíduos permanecem subjugados ao assistencialismo do Estado, o que é constatado pela concessão do visto humanitário, que sequer existe na legislação.

Diante do exposto, argumenta-se que os grupos de haitianos recebidos pelo Brasil após a catástrofe devem ser tratados como refugiados. A própria situação de total exclusão social e de desesperança no Haiti são fatores suficientes para reconhecê-los como refugiados, o que se fundamenta na violação de direitos humanos, fator que consta na legislação nacional no tocante ao reconhecimento jurídico do refúgio.

1.1. A Decisão do CONARE sobre os haitianos

A lei 9.474/97 constitui o primeiro diploma normativo a implementar um tratado internacional de direitos humanos no Brasil, razão pela qual solidifica a postura assumida pelo país na proteção aos refugiados, processo que teve início na ratificação da Convenção de 1951. A implementação da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 nos Estados-contratantes, conforme previsto no Protocolo de 67, dá-se por meio de normas internas (leis, regulamentos e decretos) e refere-se notadamente ao estabelecimento de critérios de elegibilidade e à elaboração de políticas públicas destinadas à integração de refugiados.

⁸ Dados sobre refúgio no Brasil. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>. Acesso em: 12/11/2014.



Em julho de 1997, a lei foi promulgada e publicada, representando um marco na proteção dos refugiados no Brasil. Sua principal característica é a ampliação da definição de refugiado prevista na Convenção de 1951, dando um passo além em direção à maior proteção. Imbuída do “espírito da Declaração de Cartagena de 1984”, a lei exterioriza a necessidade de proteger-se também as pessoas vítimas de graves e generalizadas violações de direitos humanos, além das causas clássicas mencionadas na Convenção de 1951 que levam à solicitação de refúgio. Neste contexto, durante a apreciação do pedido individual de refúgio, confere-se maior importância à análise da conjuntura política e institucional do país, que levou à solicitação.

Apesar de muitos países do continente terem implementado a convenção através de normativas internas, constata-se que, em termos comparativos, a lei brasileira avançou ao prever garantias bem mais generosas de proteção ampla aos refugiados, tais como o estabelecimento de regras para o ingresso em território nacional, o estabelecimento de procedimento para determinação da condição de refugiado, bem como os direitos e obrigações dos refugiados, incluindo ainda em seu bojo a busca de soluções duradouras. Isso denota a posição de vanguarda do Brasil, sob uma perspectiva comparada no âmbito da América Latina, no tocante à proteção legal dos refugiados.

Além de constituir um país que ocupa posição de destaque em termos geopolíticos na região, o Brasil apresenta a legislação mais avançada nessa temática, podendo servir de modelo aos demais países para a proteção de refugiados.

Ademais de estabelecer a definição ampliada de refugiado, o art. 2º também prevê a extensão dessa condição aos familiares do solicitante: “Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional”.

Este dispositivo colaciona o princípio da unidade familiar, em consonância à recomendação da Ata Final da Conferência que adotou a Convenção de 1951, apesar de esta não o ter positivado. Tal como o Brasil, no que toca aos países sul-americanos, a Argentina, Bolívia Chile, Venezuela, Colômbia, Equador, Paraguai, Uruguai e Peru o inseriram em suas legislações internas sobre refúgio.⁹

⁹ JUBILUT, Liliana Lyra. O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Método, 2007, p. 102.



Outro aspecto de destaque da lei foi a criação do Conselho Nacional para Refugiados (CONARE), órgão administrativo competente para a determinação da condição de refugiado e da implementação de políticas públicas destinadas à integração, constituído como órgão colegiado do Poder Executivo vinculado ao Ministério da Justiça. Segundo o art. 84, VII da Constituição, cabe ao Poder Executivo a condução das relações externas brasileiras, incluindo-se aí todos os atos referentes à política imigratória, tais como autorização de ingresso, vistos, naturalização e concessão de refúgio, este último atribuído ao CONARE.

Em que pese a Lei 9.474/97 ser considerada avançada e alcançar posição de vanguarda no tocante à extensão da definição de refugiados na América do Sul, o CONARE não aceitou a invocação do art. 1º, III da lei como fundamento para concessão do status de refugiados aos imigrantes haitianos, que vieram para o Brasil após o terremoto de 2010, o que não se coaduna com a sua posição de comprometimento com o respeito aos direitos humanos e à sua própria política externa, a exemplo da MINUSTAH, presente no Haiti desde 2004 na posição de líder.

Todavia, o CONARE indeferiu os pedidos de refúgio baseados no aludido dispositivo da Lei 9.474/97, destacando que “para ser reconhecido como refugiado, o solicitante deve apresentar um fundado temor de perseguição causado pelo seu Estado de origem em função de sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas”. Pode, ademais, ser reconhecido por ser nacional de um Estado que experimenta uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos. Aliás, “todos os casos resolvidos pelo CONARE materializam, em maior ou menor grau, a importância crucial da perseguição materializada e/ou o fundado temor de perseguição consubstanciado por parte do solicitante para a concessão do refúgio face à Lei 9.474/97”.¹⁰

O não reconhecimento pelo CONARE do status de refugiados aos haitianos foi grave e revelou um retrocesso do Brasil com relação à causa dos refugiados. Não reconhecer a migração dos haitianos como forçada é negar a recuperação da dignidade deste grupo, que tem passado por situações adversas desde sua terra natal, o que atingiu

¹⁰ CONECTAS (2012). Carta do CONARE. Disponível em: <http://www.conectas.org/institucional/conectas-questiona-governo-sobre-medidasmigratorias-para-haitianos>. Acesso em: 09/11/2012.



proporções sem precedentes após o terremoto, culminando na trágica diáspora rumo ao território nacional.

Diante da recusa em reconhecer a materialidade do art. 1º, III da lei, ao caso dos haitianos, o CONARE transferiu a competência para tratar do assunto ao Conselho Nacional de Imigração (CNIq), instituído pela Lei nº. 6.815, de 19 de agosto de 1980 e organizado pela Lei nº. 10.683, de 28 de maio de 2003.

Em resposta, o CNIq estabeleceu, mediante a Resolução n. 97/2012, de dezembro de 2006, o visto de residência por questões humanitárias, o qual fora acatado pelo CONARE em março de 2007, por meio da Resolução nº13. Esta Resolução propõe que o CONARE encaminhe ao CNIq casos que não preencham os requisitos de elegibilidade previstos na Lei 9.474/97, mas que, devido a questões humanitárias, o CONARE entenda como adequada a concessão de autorização de permanência legal no Brasil:

Art. 1º O pedido de refúgio que possa não atender aos requisitos de elegibilidade previstos na Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, poderá, a critério do CONARE, ser sobrestado para que possa a permanência do estrangeiro no País ser apreciada pelo Conselho Nacional de Imigração, com base na Resolução Normativa CNIq nº 27, de 25 de novembro de 1998, que dispõe sobre situações especiais e casos omissos.

Diante da aplicação retrógrada da Lei 9.474/97 pelo CONARE, em 2012, o Conselho Nacional de Imigração concedeu o visto humanitário aos haitianos por meio da Resolução 97, que permite a permanência em território nacional, desde que observado o prazo de até cinco anos, desde sua emissão, para comprovar a situação de emprego e residência no Brasil. Cabe destacar ainda que a Resolução 97 estabeleceu o limite de 1.200 vistos humanitários por ano, correspondendo a uma média de cem concessões por mês, sem prejuízo das demais modalidades de visto previstas nas disposições legais do País, por meio da embaixada em Porto Príncipe. Contudo, esta medida não teve o condão de impedir a continuidade do movimento migratório, já que a



quantidade de haitianos triplicou em 2013, levando o Governo do Acre a decretar estado de emergência social.¹¹

A interpretação conservadora do CONARE não permitiu reconhecer aos haitianos o status de refugiados, contrariando o art. 1º, III que trouxe a definição ampliada de refugiados, uma das grandes inovações trazidas pela Lei 9.474/97.

Neste ponto, há duas observações a serem registradas. Primeiramente, é paradoxal não reconhecer o instituto do refúgio com fundamento em violações de direitos humanos a nacionais de um país que se encontra oficialmente sob intervenção humanitária da ONU, com o argumento de segurança humana, com missão de paz comandada pelo Brasil. Em seguida, na concepção do CONARE, o inciso III é dependente do requisito de fundado temor de perseguição, o que não se caracteriza no caso dos haitianos que migraram para o país a partir de 2010.

Conforme salientado, a lei foi imbuída do “espírito de Cartagena”, ao se espelhar na Declaração de 1984, que não prevê a necessidade do fundado temor para caracterização da situação de refúgio por violações de direitos humanos. Trata-se assim de um entendimento equivocado, posto que não há base legal para a exigência deste requisito. Mais que isso, a utilização de um conceito obsoleto para qualificar refugiados viola a Lei 9.474/97 e compromete sua própria efetividade.

A despeito de a lei ter estabelecido critérios para a concessão do refúgio, observa-se que, na prática, o Estado possui discricionariedade para apreciar o pedido. Em outras palavras, a solicitação de refúgio constitui direito subjetivo do estrangeiro; contudo, o deferimento do pedido acaba sendo realizado pelo Estado de acordo com sua conveniência e oportunidade de interesse público, constituindo destarte mera expectativa de direito.

Neste caso, evidencia-se a prevalência da soberania estatal em detrimento da proteção de indivíduos que têm a sua dignidade violada. Aqui, os critérios de conveniência/oportunidade de um suposto interesse público acabam por se revelar bastante porosos, tomando-se em conta outros aspectos que não se relacionam com as causas abstratamente previstas na lei, conforme Abdelmalek Sayad aduz “um imigrante não é apenas o indivíduo que é; ele é também, através de sua pessoa e pelo modo como

¹¹ Acre decreta Situação de Emergência Social motivado por rota internacional de imigração. Disponível em: <http://www.agencia.ac.gov.br/noticias/acre/acre-decreta-situacao-de-emergencia-social-motivado-por-rota-internacional-de-imigracao>.



foi produzido como imigrante, o seu país”,¹² o que acaba por repercutir negativamente no caso do Haiti, em virtude de sua vulnerabilidade, considerada aí em todos os aspectos.

Muito embora, na prática, a concessão de refúgio seja efetivada com fundamento político, portanto de modo discricionário, defende-se a necessidade de concessão, desde que presentes os requisitos legais. Nesse passo cabe referenciar o voto do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Cesar Peluso, na Extradução 1085 – Caso Cesare Battisti – “o reconhecimento da condição de refúgio constitui ato vinculado aos requisitos expressos e taxativos que a lei lhe impõe como condição necessária de validade, ao capitular as hipóteses em que pode o refúgio ser deferido e aquelas em que, sem lugar para formulação discricionária de juízo de conveniência e oportunidade, não pode sê-lo sem grosseiro abuso ou carência do poder jurídico.”

Fora das condições de refúgio, os estrangeiros são regidos pela Lei 6.815/80, elaborada durante o período autoritário, que visa a restringir o ingresso de imigrantes. O fato é que a permanência do estrangeiro, bem como a possibilidade de naturalização, está condicionada à discricionariedade estatal. Importante destacar que não há obrigação no ordenamento jurídico brasileiro, tampouco no sistema internacional de concessão do visto de permanência por questões humanitárias, posto que esta decisão depende da vontade do Estado receptor.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste trabalho utilizou-se como referencial teórico geral a obra de Hanna Arendt (1999) sobre o conceito de direitos humanos e suas principais características, destacando sua relação com as ameaças do totalitarismo e o conceito de risco desenvolvido por Raffaele de Giorgi (1998) e sua relação com o estado democrático de direito contemporâneo. Para o plano teórico específico da normativa sobre refugiados e para uma análise aprofundada utilizou-se como ferramenta teórica a obra de Jubilut (2007) e para uma abordagem crítica da política de refugiados seguiu-se Berner (2014).

Os dados estatísticos produzidos e registrados nos relatórios do próprio Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR) são centrais na pesquisa desenvolvida para

¹² SAYAD, Abdelmalek. *A Imigração ou Os Paradoxos da Alteridade*. São Paulo: EDUSP, 1998, p. 241.



verificar a dimensão de impacto demográfico e eficácia no monitoramento das políticas públicas migratórias para este grupo objeto de investigação.

RESULTADOS ALCANÇADOS

Verificou-se a necessidade de estender o conceito teórico de refugiado à luz das novas características e riscos apresentados pela globalização.

Entende-se que a ortodoxia conceitual e o formalismo normativo afeta a efetividade dos instrumentos jurídicos internacionais e nacionais. Constatou-se também que no plano internacional o não reconhecimento da condição de refugiados para este segmento contradiz obrigações internacionais assumidas pelo estado brasileiro ferindo o princípio *pacta sunt servanda*. Registra-se ainda que a ausência de políticas de inclusão representa séria ameaça ao princípio constitucional de dignidade da pessoa humana.

CONCLUSÕES

É imperioso ressaltar que estender o conceito 'refugiado' de modo a abarcar pessoas com necessidades similares ou, até mesmo, maiores de proteção é apenas o próximo passo para devolver-lhes sua humanidade, conforme a construção *harendtiana*. O processo de inclusão e de aceitação não pode ser paradoxal, de modo a deixar migrantes à margem da sociedade, não lhes reconhecendo direitos.

No entanto, não basta reconhecê-los juridicamente. É imprescindível que os Estados busquem soluções de cunho social por meio de políticas públicas de inclusão e de cunho político-jurídico, garantindo-lhes direitos fundamentais e vinculação à comunidade política no Estado que os recebe. A reestruturação jurídica deve vir acompanhada inevitavelmente de mudança na política migratória, a despeito de novos riscos que possam vir a surgir.

A postura do Brasil diante dos migrantes haitianos evidencia grave lacuna legal e representa uma visão ortodoxa sobre deslocamentos forçados, ignorando-se os valores constitucionais que permeiam o instituto do refúgio. Pensar qualquer instituto à luz da realidade atual é condição para que haja adequada aplicação da norma. Necessário, pois, se faz atribuir sentidos ao texto da norma que permitam aplicá-la de maneira coerente, em respeito às condições presentes.



No caso do ingresso dos haitianos em território brasileiro, o não reconhecimento da condição de refugiado acaba por fragilizar o próprio instituto do refúgio no Brasil, que se torna refém de decisões administrativas incoerentes, além de constituir violação à lei que incorporou instrumentos jurídicos internacionais.

Decisões como esta impactam diretamente a vida de seres humanos, que novamente têm a dignidade violada, e traduz o amadorismo das instituições públicas no que toca ao desenvolvimento responsável de políticas de imigração.

REFERÊNCIAS

ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados). “Deslocados Internos”. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/quem-ajudamos/deslocados-internos/Fugindo>>. Acesso em: 02/11/2014.

ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados). “O Brasil é um país de asilo e exemplo de comportamento generoso e solidário”. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-acnur-no-brasil/>>. Acesso em: 17/08/2014.

ALVES, José Diniz Eustáquio. A população do Haiti em 2100. Laboratório de Demografia e estudos Populacionais da UFJF. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/ladem/2012/10/26/a-populacao-do-haiti-em-2100-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/>>. Acesso em: 06/09/2015.

ANDRADE, José H. Fischel de. Direito internacional dos refugiados: evolução histórica. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ARAÚJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (coord.). O Direito Internacional dos Refugiados. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ARENDT, Hanna. As origens do totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

BRASIL. Senado Federal. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Brasília, DF: Senado, 2015.

_____. _____. Lei 6.815/1980. Estatuto do Estrangeiro. Brasília. DF, Senado, 2015.

_____. _____. Lei 9474/1997. Brasília. DF, Senado, 2015.

BERNER, Vanessa Batista. Perspectivas Jurídicas da Política Migratória no Brasil. Disponível em: <www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c559da2ba967eb8>. Acesso em: 07/09/2014.

CONNECTAS (2012). Carta do CONARE. Disponível em: <http://www.conectas.org/institucional/conectas-questiona-governo-sobre-medidas-migratorias-para-haitianos>. Acesso em: 09/11/2012.



DE GIORGI, Raffaele. Direito, Democracia e Risco: vínculos com o futuro. Porto Alegre: SAFE, 1998.

FELLER, Erika; TURK, Volker; NICHOLSON, Francis. Refugee protection international law – UNCHR’s consultations on international protection. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003.

JESUS, Tiago Schneider de. Um novo desafio ao direito: deslocados/migrantes ambientais. Reconhecimento, proteção e solidariedade. 2009. Dissertação. Faculdade de Direito Universidade Caxias do Sul, 2009.

JUBILUT, Liliana Lyra. O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Método, 2007.

KHAN, Sadruddin Aga. Legal problems relating to refugees and displaced persons. In: Recueil des Cours de l’Academie de Droit International de la Haye. Leyde, 149 (I), 1976.

MAAKAROUN, Berta, LEONARDO, Augusto. Brasil terá 50.000 imigrantes haitianos até o final do ano. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2014/05/17/interna_politica,529700/brasil-tera-50-mil-imigrantes-haitianos-ate-o-fim-do-ano.shtml>.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. Direitos humanos e conflitos armados. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

_____. Curso de direito internacional público. Rio de Janeiro: Renovar, 2003a, v.1.

_____. Curso de direito internacional público. Rio de Janeiro: Renovar, 2003b, v.2

MILESI, Rosita. Refugiados: realidade e perspectivas. Brasília: CESEM/IMDH. Edições Loyola, 2005.

MORAES, Isaías; ANDRADE, Carlos Alberto de Alencar; MATTOS, Beatriz Rodrigues. A imigração haitiana para o Brasil: causas e efeitos. Revista Conjuntura Austral, v.4, n.20, out/nov 2013.

ONU (Organização das Nações Unidas). Alto Comissariado para Refugiados. A Situação dos Refugiados no Mundo. Nova Iorque: Oxford University Press, 2003.

_____. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Série Tratados da ONU, n.2.545, v.189, p.137.

PACHECO PACÍFICO, Andrea Maria Calazans. Os migrantes nas relações de trabalho no Brasil. Revista Âmbito Jurídico. Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6642>.



ROTBURG, Robert. Failed States, collapsed states, weak states: causes and indicators.

In: Rotberg, Robert. When States fail. Princeton University Press, 2004.

SAYAD, Abdelmalek. A Imigração ou Os Paradoxos da Alteridade. São Paulo: EDUSP, 1998.

SILVA, Nadia Teixeira Pires da. PARREIRA, Carolina Genovez. Desconhecidos e Invisíveis: os refugiados no Mundo das Maravilhas. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=8c8a58fa97c205ff>>. Acesso em: 29.08.2014.

SINGER, Paul. Migrações internas: considerações teóricas sobre o seu estudo. In:

Singer, Paul. Economia Política e Urbanização. Cap. 2. São Paulo, Ed. Braziliense, 1973.



A PESQUISA “OS ARGENTINOS EM FOZ DO IGUAÇU” E O SEU CARÁTER INTERDISCIPLINAR

MILITELLI, Edson Matias

*Estudante de Mestrado do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu Sociedade, Cultura e
Fronteiras.*

E-mail: edsonmilitelli@yahoo.com.br

RESUMO:

O presente tema é resultado da pesquisa de mestrado intitulada “Os argentinos de Foz do Iguaçu: Memórias, Identidades e Sociabilidades” no qual busca compreender as mobilidades de argentinos no espaço de Foz do Iguaçu a partir do final do século XIX e XX. O recorte escolhido remonta a presença destes sujeitos durante o ciclo da madeira e da erva-mate ao estabelecimento da Casa dos argentinos no final da década de 1980. Para a mesma, foram utilizadas fontes orais de pioneiros com o objetivo de compreender a percepção destes sujeitos na fronteira e as sociabilidades. A mesma busca apresentar sua proposta interdisciplinar. A metodologia está baseada na pesquisa qualitativa conforme os escritos de Demo (2000) que busca objetivar a relação do pesquisador com seu objeto de maneira direta, no qual se compreende uma relação mais humana e localizada, ao levar em consideração elementos pormenorizados e de instrumentos tais como: A utilização de fontes orais, jornalísticas e iconográficas. Apesar da pesquisa se apresentar sob o enfoque histórico, também transita em outras esferas de ordem social, cultural, econômica e política. O intuito de responder a indagações de outras ciências segundo o aspecto interdisciplinar, em que se divide o saber-fazer humano, é uma das soluções que se oferecem a um problema muito mais profundo, como a unidade do ser e do saber.

PALAVRAS-CHAVE: Argentinos – História – Interdisciplinaridade.

ABSTRACT:

This theme is a result of the master's research titled "The Argentine Foz do Iguaçu: Memories, Identities and Sociability" in which seeks to understand the Argentine mobilities within Foz do Iguaçu from the late nineteenth and twentieth century. The chosen cut dates back to the presence of these subjects during the cycle of wood and yerba mate to establishment of the Argentine House in the late 1980s to the same oral sources pioneers were used in order to understand the perception of these subjects on the border and sociability. The same interdisciplinary aims to present its proposal. The methodology is based on qualitative research as the writings of Demo (2000) that seeks to objectify the researcher's relationship with its object directly, in which it comprises a more humane and localized relation ship, to take into account detailed elements and instruments such as: The use of oral, news and iconographic sources. Although research is present in the historical focus also moves into other spheres of social, cultural, economic and political. The purpose of responding to inquiries from other sciences according to the interdisciplinary aspect, which divides the human know-how, is one of the solutions that are offered to a much deeper problem, such as the unity of being and knowing.

KEYWORDS: Argentine - History - Interdisciplinary.



INTRODUÇÃO

A presente investigação nasce da experiência empírica de vínculo parental com a identidade argentina. A mesma é continuidade de um trabalho anterior, como resultado dos debates realizados no “II Encontro Acadêmico de História: Fronteira Passado-Presente” e do “II Simpósio de História da América”, e que mais tarde se tornou um artigo de final de curso de graduação em História, intitulado “Os argentinos de Foz do Iguaçu”, concluído em 2006 e publicado na revista “Abordagens historiográficas na fronteira” pela Faculdade União das Américas (Uniamérica) na cidade de Foz do Iguaçu.

Com isso, constitui-se a temática central em torno da investigação dos argentinos em Foz do Iguaçu, enquanto grupo social e suas relações através das representações. Pauta-se na investigação das lembranças e experiências destes sujeitos, com o objetivo de perceber sua participação na formação histórico-cultural deste espaço¹ através de organizações, reuniões culturais, de suas relações sociais e econômicas e sua visibilidade perante outros grupos que também integram a região espacial destacada.

1.1. Objetivos da pesquisa e apresentação dos capítulos

A partir deste recorte definiu-se como objetivo geral do trabalho compreender e analisar a mobilidade e a fixação de argentinos em Foz do Iguaçu nos séculos XIX e XX. Este se subdivide em quatro objetivos específicos, conforme segue: 1) Identificar e analisar a mobilidade argentina ou de argentinos em território no Oeste do Paraná; 2) Analisar a experiência de constituição de um centro de memória da identidade argentina em Foz do Iguaçu; 3) Analisar a visibilidade cultural argentina em Foz do Iguaçu em meados das décadas de 1980 e 1990 a partir dos espaços de sociabilidade.

Ao todo, a dissertação contará com quatro capítulos. O primeiro será intitulado como *A constituição dos Estados nacionais modernos no Prata*, que procurará apresentar a formação dos Estados-nações na América Latina. Neste, serão realizadas análises da formação do Estado argentino e, conseqüentemente, como houve a elaboração e definição da identidade

¹ Considero a localização do objeto como espaço de acordo com o entendimento de Michel de Certeau (2007), através do conceito de “lugar praticado”, permeado de relações e interações, não apenas localizado como lugar circunscrito e geográfico.



argentina. O segundo capítulo, intitulado *A mobilidade de argentinos no território do oeste do Paraná*, investigará a presença deste grupo social na região do oeste paranaense por volta dos séculos XIX e XX. O terceiro versará sobre *A constituição de um centro de memória da identidade argentina em Foz do Iguaçu*, tentando analisar as finalidades de se criar um espaço de celebração da identidade argentina em um território estrangeiro, neste caso, uma casa de cultura argentina no Brasil, idealizado por um sujeito que se coloca como um representante da memória argentina na cidade. O quarto e último *A visibilidade cultural argentina em Foz do Iguaçu nas décadas de 1980 e 1990*, pode nos possibilitar observar a receptividade da cultura argentina por meio de festas culturais, realizadas na cidade de Foz do Iguaçu num recorte de vinte anos, com o objetivo de destacar a importância e a participação destes sujeitos enquanto grupo social, frente a sociedade iguaçuense.

Os objetivos estabelecidos podem dar conta de responder a problemáticas levantadas neste trabalho, tais como: Questões referentes à presença destes sujeitos na região de fronteira, junto à sua ligação com o mercado brasileiro no final do século XIX e as primeiras décadas do século XX e, a partir dele, a compreensão das relações entre argentinos e brasileiros que puderam ser produzidas neste primeiro contato, e que mais tarde, nas décadas que se seguiram, estabeleceram importantes sociabilidades no espaço da fronteira.

Além disso, seria o trabalho de compreender este sujeito enquanto portador de uma identidade. Assim, a investigação se propõe a discutir os fatores responsáveis pela construção da mesma, ligada a princípio, “às ideias da formação do Estado nacional argentino, na segunda metade do século XIX” (ARANHA, 2014, p.140-166) resultado de embates políticos no também processo de formação dos estados nacionais sul-americanos, a qual a Argentina estava submetida (PRADO, 1994, p.40-47) dentre as disputas entre os liberais portenhos e o caudilhismo das regiões interioranas.

Justifica-se o tempo e o espaço de Foz do Iguaçu no período do fim dos séculos XIX e inícios do século XX pela mesma compor uma história enraizada com o este sujeito social – o *ser argentino*. Este possui, *a priori*, “participação no processo econômico ligado ao ciclo da madeira e da erva-mate” (MYSKIW, 2009, p.16-28) e permanece como agente ativo nas transformações que reconfiguram a tríplice fronteira da Argentina, Brasil e Paraguai. Destaca-se a presença de platinos no período entre o final do século XIX e inícios do século XX correlacionando-o as empresas ervateiras, a partir da constituição da Colônia Militar, com



a emancipação da cidade de Foz do Iguaçu e comércio fluvial. Essa perspectiva já é apontada por Myskiw (2009) que demonstra que

Negociantes de Posadas e Corrientes (argentinos) passaram a interferir direta e indiretamente no projeto colonial, a ponto dos colonos enxergarem no mercado ervateiro e madeireiro uma oportunidade maior de renda, culminando no abandono do trabalho agrícola e pastoril para sobreviver da extração de erva-mate e madeira. (MYSKIW, 2009, p.17).

A obra de Antonio Marcos Myskiw (2009) intitulada *A fronteira como destino de viagem: A colônia militar de Foz do Iguaçu (1888-1907)* contribui de forma efetiva para compreender aspectos da presença destes argentinos neste espaço, notadamente, no período da instalação da Colônia Militar, em 1889 e seus desdobramentos no início do século XX. Por sua vez, o autor Ruy Christovam Wachowicz (1987) com a obra *Obrageros, mensus e colonos*, oferece dados pertinentes às duas primeiras expedições, a partir de relatos de José Maria de Brito e as memórias de Cândido Ferreira de Abreu até a descoberta e fundação da Colônia Militar de Foz do Iguaçu em 1889. Este último relata

Os desmandos cometidos pelos oficiais da Colônia, na preferência de negociar as terras que num primeiro momento foram concedidas para seu uso, mais adiante, utilizadas para a exploração da madeira e da erva-mate para a comercialização junto aos argentinos (WACHOWICZ, 1987, p.21-30).

Além disso, a obra também coloca “a urgência em fundar duas colônias militares entre os rios Iguaçu e Uruguai visando conter a exploração e a presença argentina naquela área, que era, desde fins da década de 1850, objeto de litígio entre o Brasil e a Argentina” (MAGNOLI, 1997, p.263). Isto sem mencionar a criação da província de Misiones em 1881, tornando de igual maneira urgente às duas colônias militares na região do Campo-Erê, pois, o território litigioso figurava em mapas também da então nova província argentina. (WACHOWICZ, 2002, p.182).

José Augusto Colodel (1988), autor da obra *Obrages e companhias colonizadoras*, produção que contou com o auxílio da prefeitura municipal de Santa Helena, traz, de maneira mais crítica, as dificuldades econômicas enfrentadas pelos militares na colônia militar de Foz do Iguaçu, desde 1888 a 1907, relatadas através de viajantes, como foi o caso das memórias de José Maria de Brito, obrigando-os a manter negociações com obrageros argentinos de Posadas e Corrientes, vindos pelo Rio Paraná.



A obra de Valdir Gregory (2002) intitulada *Os eurobrasileiros e o espaço colonial: Migrações no Oeste do Paraná*, especificamente o capítulo 02: *Paraná território e população*, pode trazer dados pertinentes às atividades de exploração e de comércio da madeira e da erva-mate, cujos vínculos econômicos se estabeleciam, pela Bacia do Prata, com a Argentina e com o imperialismo inglês exercido no Rio Paraná até o início dos anos 1930 (Op.Cit, p.88-89), além do papel do Estado-novo em fixar o nacionalismo através do programa “Marcha para o Oeste”(Op.Cit, p.65) no sentido de desvincular as poucas populações brasileiras com os laços estreitos, que estas mantinham com argentinos e paraguaios na fronteira paranaense.

Finalizada a primeira etapa, a fim de complementar com a obra de Mauro José Ferreira Cury (2010) cujo foco central está em abordar as Territorialidades Transfronteiriças do Iguassu na tríplice fronteira em várias esferas, entre elas políticas, econômicas e culturais (CURY, 2010, p.08.) além de comprovar a existência das TTI a partir das cidades da tríplice fronteira (geográfica) dentro do processo histórico do processo de produção e da organização do território, nos aspectos "dentro para dentro" e "fora para dentro" (Op.cit. p.08). Neste sentido, serão utilizados dados referentes ao capítulo 04, intitulado “Da cidades de fronteira as TTI”, que traz aspectos históricos, econômicos e culturais das cidades que compõem o panorama transfronteiriço: Foz do Iguaçu, Puerto Iguazú e Ciudad del Este. Destas, o presente trabalho se utilizará dos dados históricos e econômicos das cidades: brasileira e Argentina, com a intenção de compreender os laços entre os dois municípios a partir da crise da madeira e da decadência das exportações de erva-mate no Oeste paranaense a partir de 1930, devido ao plantio de ervas artificiais em Misiones, na Argentina (WACHOWICZ, 2002, p.238), estabelecendo outros tipos de ligação, através da navegação, abastecimento, comércio e turismo, onde: “Foz passa por um longo período de recessão através da decadência da madeira e da erva-mate, e o que foi motivado pelo desenvolvimento regional em virtude da instalação dos projetos de colonização durante o Estado Novo.” (CURVO, 1965 Apud CURY, 2014, p.155). Junto à isso, no caso da fronteira do lado argentino “a incorporação regional de Puerto Iguazú se deu por meio de fluxos comerciais, estruturando as dependências das conjunturas econômicas, pelo comércio e pela atividade turística, pois a indústria era algo que ainda estava se configurando” (CURY, 2010, p.145).



Essa constatação permite construir a hipótese de que a inserção de comerciantes argentinos junto à fronteira nos períodos destacados anteriormente esteja diretamente ligada às interações sociais, a partir da exploração dos recursos naturais até o momento em que o comércio madeireiro passa a escassear, dando lugar ao turismo.

A pesquisa também procura abordar o argentino diante das relações de sociabilidade no espaço iguaçuense com o objetivo de ajudar a entender o processo de construção de “uma” história acerca de memórias individuais e coletivas. Para isso, busca-se apoiar em evidências que justifiquem a presença deste sujeito junto às relações no recorte temporal e espacial destacados. Da mesma maneira, o texto busca compreender a consolidação do sentimento nacionalista argentino, como elemento principal para a territorialidade plurinacional, pois pretende lançar luz quanto a identidade nacional do argentino como pertencente de uma comunidade imaginada², presente em algumas das relações na fronteira encontradas durante a pesquisa.

Da mesma maneira, também procura esclarecer quanto à participação de argentinos em eventos culturais nos anos 1980 e 1990, conforme irá ser apresentado mais adiante, com o intuito de compreender a territorialidade³ destes sujeitos em um espaço diferente, como é caso da localidade de Foz do Iguaçu.

Para elucidar as questões acima, o trabalho se sustenta, principalmente, a partir das memórias do senhor Oscar Alliana⁴, de nacionalidade argentina e morador da cidade de Foz do Iguaçu há mais de cinquenta anos. Foi o responsável, criador e idealizador da Casa de Los

² Termo cunhado por Benedict Anderson onde o conceito de nação é socialmente construído, imaginada por pessoas que acreditam fazerem parte do mesmo grupo. Segundo Anderson (1993) “a definição de nação política é imaginada como inerentemente limitada e soberana. É imaginada porque, de acordo com o mesmo, os membros da nação jamais conhecerão a maioria de seus compatriotas, não os verão, não os ouvirão sequer falar deles, mas na mente de cada um, vive a imagem de sua comunhão.” (ANDERSON, 1993, p.23).

³ “O território só existe enquanto valorizado de múltiplas maneiras: como zona de refúgio, como meio de subsistência, como fonte de produtos e de recursos econômicos, como área geopoliticamente estratégica, como circunscrição político-administrativa, como “beleza natural”, como objeto de apego afetivo, como terra natal, como espaço de inscrição de um passado histórico ou de uma memória coletiva, como símbolo de identidade sócio-territorial.” (DELALEU, 1981, Apud GIMÉNEZ, 1996, p.11).

⁴ Oscar Alliana é um pioneiro de nacionalidade argentina e morador da cidade de Foz do Iguaçu há mais de cinquenta anos. O mesmo foi o responsável, criador e idealizador da Casa de Los Argentinos, local de apoio e interação da cultura argentina na cidade de Foz do Iguaçu no final da década de 1980 e início dos anos 1990. As lembranças deste sujeito contribuem, substancialmente, na busca de dados sobre a região e solidifica os objetivos de investigar no que se denomina a compreensão do argentino e suas relações de sociabilidade na cidade de Foz do Iguaçu durante a segunda metade do século XX. Seus relatos permitirão localizar e perceber como os argentinos teceram as interações no campo social no recorte mencionado.



Argentinos, local de apoio e interação da cultura argentina na cidade de Foz do Iguaçu no final da década de 1980 e início dos anos 1990. As memórias deste sujeito contribuem, substancialmente, na busca de dados sobre a região e solidifica os objetivos de investigar no que se denomina a compreensão do argentino e suas relações de sociabilidade na cidade de Foz do Iguaçu nos séculos XIX e XX. Estas informações permitirão localizar e perceber como os argentinos teceram as interações no campo social no recorte mencionado.

Em outro conjunto de fontes, dados levantados sobre a *Casa de los Argentinos*⁵. O estudo adentra na discussão sobre a visibilidade cultural argentina na fronteira nas décadas de 1980 e 1990. A discussão é pertinente, diante do cenário político⁶ do período em que se aprofundam debates quanto à diversidade cultural e garantia de direitos da pluralidade, consolidados em direitos de lei, pela “nova” constituição (destaca-se o papel do turismo e do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento⁷ neste panorama). Isso leva a perceber se houve mudanças em relação a este sujeito no espaço fronteiriço e se de alguma maneira o mesmo cabe no que se pode chamar de “diversidade”.

Por fim, mediante os estudos realizados acerca da proposta cultural, procurar-se-á entender como eventos culturais como a Fartal e a Fenartec⁸ e centros culturais⁹ começam a aparecer na cidade. Essa celebração da “nacionalidade” ou da diversidade encontra no caso dos argentinos, uma pretensa coesão na proposta da Casa de los Argentinos¹⁰ que entende-se como uma casa de memória da “argentinidade”, o que permite compreender o que de fato leva

⁵ No penúltimo capítulo, cujo título será: A constituição de um centro de memória de identidade argentina em Foz do Iguaçu, pretende-se realizar um estudo sobre a Casa de los Argentinos que foi um centro cultural de identidade e memória argentina, fundado em 1988, na Câmara Júnior de Foz do Iguaçu por Oscar Alliana. O mesmo é classificado neste estudo como o “guardião da memória” por ser uma fonte importante para a construção deste trabalho.

⁶ Acredita-se que tal recorte se faz necessário a ser destacado, pois, o Brasil estava vivia um período de transição e reestruturação política que é divisada pela implementação da nova Constituição Federal de 1988, também conhecida como a “Constituição cidadã” por garantir vários direitos, principalmente individuais.

⁷ O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, foi um acordo assinado entre o Brasil e a Argentina em 1988, com o intuito de fixar como meta o estabelecimento de um mercado comum, antecedendo o que viria a ser o MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) em 1991, no qual outros países latino-americanos poderiam se unir futuramente.

⁸ A Fartal (Feira de Artesanato e Alimentos) é uma feira patrocinada pela prefeitura municipal de Foz do Iguaçu. A Fenartec (Feira das Nações, Artesanato, Turismo e Cultura) foi organizada pela Câmara Júnior de Foz do Iguaçu e teve sua última edição em 2009.

⁹ Destacam-se neste período a Casa D’Itália e que, na época, tem como presidente o ex-prefeito Wadis Benvenuti e a Colônia árabe de Foz do Iguaçu, representada por influentes comerciantes.

¹⁰ De acordo com Alliana, a Casa de los Argentinos, que inicia suas atividades em 1988, tinha o objetivo de celebrar a cultura argentina na fronteira. Segundo o mesmo a casa recebera o apoio de autoridades e cumpria um papel social e filantrópico. Em entrevista concedida por Oscar Alliana em 01/10/2014.



determinados sujeitos – inclusive Alliana - “a fundarem” uma Casa, auto identificada como *argentina no Brasil* e as atividades a ela ligadas, pois a mesma assume um papel na celebração da territorialidade.

Conforme as leituras e a hipótese anterior, a pesquisa estende-se para as décadas de 1980 e 1990, por entender que o período pode ser considerado em transição.¹¹ Neste recorte, a ênfase se dará na relação entre os embates políticos e a evidência da cultura argentina, no sentido de enxergá-la como diversidade cultural de acordo com o artigo 215 da Lei Federal.¹² No plano político, o período é muito fértil na ampliação e garantia de direitos e por isso há uma projeção também no campo democrático, o que, em tese, pode ter motivado grupos na busca de legitimidade. Isso se evidencia por meio das feiras culturais como a Fartal e a Fenartec, que apresentava uma oportunidade de se mostrar e interagir com outras nacionalidades (mesmo que pelo viés econômico primeiramente). Por isso, considera-se uma etapa importante no campo cultural, pois estes argentinos “querem” ou passam a ser evidenciado na comunidade iguaçuense como foi o caso da *Casa de los argentinos* fundada em 1988. A dela compreende-se que a mesma pode ser vista como um ambiente de recordação e de memória, a partir da reconstituição desta experiência narrada pelo senhor Oscar Alliana no papel de guardião da memória. Assim, destacam-se os aspectos da busca de legitimidade, fatores que motivaram a comunhão, assistências que a Casa prestou na fronteira e a repercussão para os seus membros e demais sujeitos da comunidade iguaçuense em geral.

Cabe ressaltar a importância do papel de Alliana como o “guardião da memória”, pois, através de entrevistas realizadas, busca-se compreender dados relacionados à sua vivência na região de fronteira por volta das décadas de 1940 a 1960. Por intermédio de suas “lembranças” com o objetivo de investigar os hábitos de argentinos presentes em Foz do Iguaçu tais como: costumes, referências culturais, o trabalho e as profissões daquele período. Conjectura-se que os dados colhidos por Alliana sejam vitais para analisar o cotidiano do argentino na região de fronteira, pois, através de sua ótica poderão ser identificados estes sujeitos neste espaço. Assim, os objetivos principais pautam-se nas análises deste sujeito e suas relações na fronteira.

¹¹ Como já elencado, o trecho em destaque pode ser entendido como um período de transição entre o fim do período militar e o processo de redemocratização marcado pelo ano de 1985. Portanto, uma fase de efervescência política.

¹² Art. 215/1988: “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 2º - A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.”.



1.2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A pesquisa sobre os argentinos em Foz do Iguaçu pode ser considerada interdisciplinar, pois, apesar da mesma apresentar-se através do enfoque histórico em um primeiro momento, também transita em outras esferas como de ordem social, cultural, econômica e política, onde, talvez possa responder a indagações de outras ciências. Para isso, introduzir essa discussão, principalmente, acerca da relevância da ciência como repositório do conhecimento das disciplinas se torna importante.

De início, a ciência como conhecimento humano determina que a disciplina, pode ser considerada como uma fragmentação e isolada do conhecimento acumulado. Diante disso, Casanova (2006, p.12) recomenda que “tanto o termo “disciplina” quanto o termo faculdade corresponde a propósitos de rigor ou exatidão que se identificam com a posse de “um saber” ou o domínio de uma arte ou técnica e também com divisões de trabalho intelectual em campos áreas ou aspectos de um fenômeno.” As expressões disciplina e faculdade salientam o constante isolamento do saber, processando-se nas mais variadas áreas o que coloca a ciência no sentido de posse.

Durante a modernidade, percebe-se uma tendência em individualizar o conhecimento através da ciência, ou seja, enclausurá-lo de modo que pode ser caracterizado como a especialização, o que pode gerar a falta de diálogo e de conectividade com outras fontes de saber. De acordo com Polon (2013):

O diálogo entre as diferentes disciplinas não é um desafio simples, pois na sociedade moderna há uma crescente demanda de conhecimentos especializados, os quais devem estar voltados para determinadas finalidades, ou seja, são conhecimentos que correspondem às necessidades particulares das inúmeras áreas do saber. (POLON, 2013, p.20.).

Contudo, a interdisciplinaridade faz o trabalho inverso da especialização, pois agrega outras áreas, cria novos vínculos, com o objetivo de alcançar a complexidade por meios da complementaridade, pois, busca partes do todo para realizar este trabalho. Assim, de acordo com Casanova (2006)

A interdisciplinaridade, como relação entre várias disciplinas em que se divide o saber-fazer humano, é uma das soluções que se oferecem a um problema muito mais profundo, como a unidade do ser e do saber, ou a unidade das ciências, das técnicas, das artes e das humanidades com o



conjunto cognoscível e construível da vida e do universo. (CASANOVA, 2006, p.13).

Portanto, reitera-se a proposta deste trabalho no conceito interdisciplinar, pois que o mesmo apresenta-se, a priori, pelo conceito histórico, todavia, somado a áreas afins com o objetivo de alcançar a mútua complementaridade.

A partir das afirmações anteriores, reforça-se a possibilidade da pesquisa se apresentar sob os aspectos interdisciplinares, pois a mesma pode representar o diálogo entre as ciências bases para este trabalho. Desta maneira, não há descrença no que se refere à necessidade do intercâmbio de experiências entre as áreas afins. Pode-se afirmar que as várias ciências, por possuírem uma base cultural muito particular, onde, “as diferentes ciências – sociais, biológicas, exatas... - e as múltiplas profissões possuem cada uma delas, a sua própria história, uma cultura própria, do que se originam certas representações sociais a respeito de seus membros” (MUNHOZ, 2008, p.129) o que mantém enclausuradas em suas próprias bases disciplinadoras, onde os avanços do conhecimento não têm a possibilidade de ampliá-las, pois, a falta de contato com outros saberes, acaba por reduzir e limitar o conhecimento de modo singular.

Todavia, há o processo em que as ciências devem manter certa *diplomacia* com as demais áreas. Segundo Coutinho (1991, p.14) existe o que ele chama de “pluralismo” no sentido em que deve haver respeito e abertura em relação aos demais saberes, ao ressaltar que não é mera tolerância ao diferente, mas talvez seja o caminho para o início de conversa frente a outras ciências, ao saber reconhecer que cada qual possui seus próprios equívocos ao começar pelos seus. De acordo com Coutinho (1991):

Pluralismo é sinônimo de abertura para o diferente, de respeito pela posição alheia, considerando que essa posição, ao nos advertir para os nossos erros e limites, e ao fornecer sugestões, é necessária ao próprio desenvolvimento da nossa posição e, de modo geral, da ciência; não é apenas tolerância de quem tem a verdade no bolso e tolera a existência do diferente. (COUTINHO, 1991, p.14)

De modo a salientar é o fato de não se deve negar a formação exclusiva de cada área, até porque se faz importante que cada ciência deve possuir um ponto de partida para iniciar o seu diálogo com outras áreas. Segundo Munhoz (2008):

A Interdisciplinaridade também não descarta o especialista, mas o concebe num contexto global da sociedade e da realidade humana. O profissional seguro em sua formação básica específica tende a ser o mais aberto para entender o valor da contribuição do diferente. (MUNHOZ, 2008, p.129)



Por isso, o papel da interdisciplinaridade como importante no processo de superação de velhos métodos da ciência, e no caso do texto sobre os argentinos em Foz do Iguaçu, pode propor que as demais áreas utilizadas realizem um debate com o objetivo de se mútuofortalecer. Desta maneira, ao concordar com Munhoz (2008, p.128) “a interdisciplinaridade se alicerça no entendimento do outro como alguém que comunga ou não da mesma lógica de pensar que a nossa”, ou seja, as diferenças não são vistas como meramente pontos dúbios, equidistantes, mas unidas, pode resultar na complementaridade entre ambas, já que a diferença pode ser entendida como elemento central neste processo, a fim de fornecer uma troca de experiências e assim produzir uma aprendizagem. Afinal, “a interdisciplinaridade não ignora as diferenças entre objetos das distintas disciplinas, ciências, áreas; porém, entende que o que os une é mais importante do que as diferenças que os separam”. (Op.Cit., p.129).

A pesquisa enquanto o resultado de um processo interdisciplinar deixa de observar apenas uma parte e passa com o concurso de outras áreas, a possuir outros olhares, em assumir perspectivas que visam o todo. E desta forma, segundo Munhoz (2008)

O trabalho interdisciplinar leva ao enriquecimento de cada disciplina/profissão/área de saber, pela incorporação de resultados de uma especialidade por outras, partilha de métodos e técnicas; leva também à ampliação da consciência crítica. Contribui significativamente para o fim do imperialismo disciplinar, da departamentalização da ciência, dos distritos do saber. (Op.Cit., p.128).

A maneira de se olhar as ciências pode constituir esta abordagem, em não negar o currículo que cada disciplina traz em sua base formadora. O contato com as demais áreas, na busca de interesses em comum (pautas de discussão) na busca de novas aprendizagens, onde somente na aliança com outras áreas pode ser desenvolvida e assim promover de fato para a proposta interdisciplinar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mediante os estudos apresentados, espera-se que o tema “*Os argentinos em Foz do Iguaçu: Memórias, Identidades e Sociabilidades*” possa contribuir no sentido de dar maior visibilidade a este grupo social e para a historiografia local e regional de acordo com o recorte



proposto, principalmente por entender que os sujeitos estudados nesta pesquisa, possuem destaques relevantes na história e na memória deste espaço. O trabalho de compreender a identidade argentina na cidade de Foz do Iguaçu pode ajudar no entendimento destes sujeitos que são representados em outras esferas, a partir de aspectos como seus hábitos e costumes, principalmente através da promoção de festividades e outros eventos culturais que possuem o poder de aflorar tais identidades.

O trabalho dos “argentinos em Foz do Iguaçu” enquanto sua abordagem interdisciplinar pode servir de base para outras pesquisas no sentido de manter diálogos e somar experiências. Como a mesma ocupa-se em apresentar estes sujeitos (argentinos) em meio à memória, sociabilidades e identidades, vê-se a possibilidade, por exemplo, da mesma manter uma ligação com a Sociologia, por se tratar de um estudo que envolve estes atores sociais em meio a regras e ações. De igual modo, com a Antropologia, por tratar-se do envolvimento destes personagens junto à organização cultural e seus costumes, no trânsito pelo turismo, das relações com o comércio na fronteira. Mais ainda, Geográfico pela localização, o local e o espaço, o palco onde estes personagens atuam. Deste modo, realizar o trabalho a partir do enfoque interdisciplinar, pode levar ao enfoque entendido como também (inter) complementar.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Benedict. *Comunidades Imaginadas: Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Conceptos y definiciones. México: Colección popular. 1993.

ARANHA, Bruno P.L. *De Buenos Aires a Misiones: civilização e barbárie nos relatos de viagens à terra do mate (1882-1898)*. São Paulo: USP, 2014. (Dissertação de Mestrado).

BRASIL. Constituição (1988). *Artigo 215. Seção II – Da Cultura*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CASANOVA, Pablo González. *As novas ciências e as humanidades: Da academia à política*. São Paulo: Boitempo, 2006.

CERTEAU, Michel de. *A invenção do cotidiano: artes de fazer*. 13ª ed. Vozes, Petrópolis: 2007.



COLODEL, José Augusto. *Obrages e companhias colonizadoras. Santa Helena na história do Oeste Paranaense até 1960*. Santa Helena: Prefeitura Municipal, 1988.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Pluralismo: dimensões teóricas e políticas*. In: Cadernos ABESS. São Paulo: Cortez, nº 4, Maio/1991.

CURVO, A. M. *1º Batalhão de fronteira*. Livro de ouro. Ministério da Guerra, III Exército, 5ª RM, 5ª DI, Foz do Iguaçu, 1965.

CURY, Mauro J.F. *Territorialidades transfronteiriças do Iguassu (TTI): Interconexões, Interdependências e Interpenetrações nas cidades da tríplice fronteira: Foz do Iguaçu (BR), Ciudad del Este (PY) e Puerto Iguazú (AR)*. Curitiba: UFPR, 2010. (Tese de Doutorado).

DELALEU, Didier, 1981, “Les Avatars de la région et identité collective”. In: GIMENEZ, Gilberto. *Território y Cultura*. Estudios sobre las culturas contemporâneas. Colima: Universidad de Colima. 1996.

DEMO, Pedro. *Metodologia do conhecimento científico*. São Paulo: Atlas, 2000.

GREGORY, Valdir. *Obrages nos sertões do Paraná: Exploração, Trabalho e Fronteiras*. In: Revista Ideação. V.14. Nº 01. Foz do Iguaçu: Unioeste. 1º Semestre/2012, p. 43-65.

GREGORY, Valdir. *Os eurobrasileiros e o espaço colonial: Migrações no Oeste do Paraná (1940-70)*. Cascavel: Edunioeste, 2002.

MAGNOLI, Demétrio. *O corpo da pátria*. São Paulo: UNESP/Moderna, 1997.

MUNHOZ, Divanir Eulália Naréssi. (2008) *Da multi à interdisciplinaridade: A sabedoria do percurso na construção do conhecimento*. In: Revista Ideação. V.10. Nº 01. Foz do Iguaçu: Unioeste. 1º Semestre/2008, p.123-133.

MYSKIW, Antonio Marcos. *A fronteira como destino de viagem: A colônias militar de Foz do Iguaçu (1888-1907)*. Guarapuava: Unicentro, 2011.

POLON, Paulo Henrique Heitor. *A construção do patrimônio cultural em Marechal Cândido Rondon a partir dos imaginários do lugar de memória: Casa Gasa*. Foz do Iguaçu: Unioeste, 2013. (Dissertação de Mestrado).

PRADO, Maria Lígia. *A formação das nações latino-americanas*. São Paulo: Atual, 1994.

WACHOWICZ, Ruy Christovam. *História do Paraná*. 10ª ed. Curitiba: Imprensa Oficial do Paraná, 2002.



A PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO DO SURGIMENTO DA CEPAL NO BRASIL¹

LEÔNICIO, Marina Moura

Estudante de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social (UNIMONTES)
marinamoura19@hotmail.com

SANTOS, Gilmar Ribeiro dos

Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social (UNIMONTES)
gilrds@uol.com.br

83

RESUMO

O histórico da participação social no Brasil, desde a década de 1950 até a atualidade, apresenta, mesmo com o desenvolvimento de significativos aperfeiçoamentos, a persistência de um traço constitutivo em todas as suas fases. Na tentativa de demonstrar a hipótese mencionada, este artigo desenvolve uma revisão histórica e crítica, tentando compreender aspectos importantes da participação no Brasil, proposta pelos programas de Desenvolvimento de Comunidade orientados por organismos internacionais, durante a década de 1950, período de surgimento da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Através de uma análise dos rumos tomados pela participação no país, desde aquele período até os dias atuais, percebe-se a permanência de traços culturais de uma herança conservadora e patrimonialista, com ações planejadas e executadas a favor dos interesses das classes dominantes.

Palavras-chave: Participação. Desenvolvimento de Comunidade. CEPAL.

ABSTRACT

The history of social participation in Brazil, from the decade of 1950s to the present, presents, even with the development of significant improvements, the persistence of a constitutive feature throughout all its phases. In an attempt to demonstrate the mentioned hypothesis, this article develops a historical and critical review, trying to understand important aspects of participation in Brazil, proposed by Community Development programs guided by international organizations, during the 1950s, period of emergence of the Economic Commission for Latin America (ECLA). Through an analysis of the direction taken by the participation in this country, from that period to the present days, we can see the permanence of cultural traits of a conservative and patrimonial heritage, with actions planned and executed in the interests of the ruling class.

Key-words: Participation. Community Development. CEPAL.

¹ Agradecemos à FAPEMIG (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais), pelo recurso financiado para Participação Coletiva em Evento de Caráter Científico e Tecnológico.



INTRODUÇÃO

Durante a década de 1950, num período Pós-Segunda Guerra Mundial, havia um contexto global de crise econômica e busca pela reestruturação das relações entre os países. De um lado a Europa saiu derrotada e, do outro lado, os Estados Unidos da América saíram vitoriosos. A criação da ONU (Organização das Nações Unidas)² e de comissões específicas para cada continente, serviu como estratégia norteamericana para a reconstrução das relações econômicas, sociais e políticas entre os países, e assim, ao mesmo tempo, firmar a sua hegemonia como país dominante em uma fase de capitalismo globalizado.

A proposta, por parte do Chile, de criação da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe)³, não foi vista naquela época com bons olhos pelos norte-americanos, já que o surgimento de uma agência própria para discutir as questões econômicas e sociais, especificamente no contexto dos países latinoamericanos, lhes dariam uma maior autonomia, tanto em estudos e pesquisas, quanto no sentido de influenciar as políticas regionais. E foi assim que aconteceu: durante o período do surgimento da CEPAL no Brasil tanto as políticas econômicas, como os programas e projetos locais foram influenciados pelas ideias cepalinas.

Neste mesmo período iniciou a chamada “Guerra Fria”, dividindo o mundo entre duas ideologias – capitalismo e socialismo – lideradas por duas grandes potências – Estados Unidos e Rússia – que disputavam a hegemonia econômica, política e ideológica.

O Desenvolvimento de Comunidade é institucionalizado pela ONU e operacionalizado pela Organização dos Estados Econômicos (OEA) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), como uma das bandeiras da integração e ordem social entre as nações, tendo como ingredientes básicos “a participação do próprio povo nos

² A Organização das Nações Unidas (ONU) foi estabelecida pelo tratado [Carta da ONU](#). A Carta das Nações Unidas foi elaborada pelos representantes de 50 países presentes à [Conferência sobre Organização Internacional](#), que se reuniu em São Francisco de 25 de abril a 26 de junho de 1945. No dia 26 de junho, último dia da Conferência, foi assinada pelos 50 países a Carta, com a Polônia – também um membro original da ONU – a assinando dois meses depois. As Nações Unidas, entretanto, começaram a existir oficialmente em 24 de outubro de 1945, após a ratificação da Carta por China, Estados Unidos, França, Reino Unido e a ex-União Soviética, bem como pela maioria dos signatários. Disponível em: <http://nacoesunidas.org/carta/>. Acesso em 28 de junho de 2015.

³ Foi estabelecida pela resolução 106 (VI) do Conselho Econômico e Social, de 25 de fevereiro de 1948, e começou a funcionar nesse mesmo ano. Mediante a resolução 1984/67, de 27 de julho de 1984, o Conselho decidiu que a Comissão passaria a se chamar Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Disponível em: <http://www.cepal.org/pt-br/about>. Acesso em 28 de junho de 2015.



esforços para melhorar seu nível de vida e o apoio técnico governamental para tornar mais eficazes os programas de ajuda mútua” (HENRY, N. B. p. 357 apud AMANN, 2003, p.32).

Sendo assim, este artigo desenvolve uma revisão histórica e crítica, ao tentar compreender aspectos importantes da participação no Brasil, proposta pelos programas de Desenvolvimento de Comunidade orientados por organismos internacionais, durante a década de 1950, período de surgimento da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), com vistas à uma análise dos rumos tomados pela participação no país, e tentando responder à seguinte questão: qual o traço constitutivo que caracteriza as práticas de participação no Brasil, em todas as suas fases, desde a década de 1950 até a contemporaneidade, mesmo com todas as mudanças e aperfeiçoamentos nas políticas sociais do Estado?

Esta análise histórica adquire relevância ao demonstrar que esta dimensão política no contexto brasileiro, em diferentes contextos, têm diferenças resultantes das transformações legislativas e institucionais, mas, principalmente, têm semelhanças caracterizadas por traços culturais de uma herança conservadora e patrimonialista. Sendo assim, sobre a participação no Brasil, esta percepção do passado nos ajuda a clarear muitos aspectos do presente, intrínsecos à questões estruturais e interesses do Estado.

Primeiramente, é traçado os caminhos e escolhas da pesquisa, e sua fundamentação teórica. Posteriormente, o item “resultados da pesquisa” divide-se em três partes: inicialmente é feita uma abordagem sobre a criação da CEPAL e sua influência às políticas e programas regionais do Brasil; em seguida, tem-se uma análise das características da participação proposta pelo Desenvolvimento de Comunidade no Brasil durante os anos 50; e, por fim, à guisa de conclusão, há uma breve retrospectiva das formas históricas de participação no Brasil pós-1950, tendo em vista a identificação das semelhanças e diferenças adquiridas pela participação no Brasil em contextos diferentes.

Com a efervescência da discussão da participação na atualidade, faz-se necessário compreender as suas características em períodos distintos do contexto brasileiro, entendendo que sempre existiram condicionantes, tanto internos como externos, para a sua forma de planejamento e execução.

1. CAMINHOS E ESCOLHAS DA PESQUISA

Ao estabelecer como principal objetivo deste artigo a compreensão das formas de participação durante a década de 1950, período do surgimento da CEPAL no Brasil, é



necessário entender os motivos para se chegar à este recorte temporal, considerando que o termo “participação” nos remete à um leque de possibilidades e até mesmo de possíveis formas existentes no país, antes mesmo deste período.

A trajetória histórica desenhada neste estudo, tendo como ponto de partida o período específico delineado acima, se justifica pela existência de orientações de vários organismos internacionais, criados neste período (ONU, OEA, UNESCO, CEPAL, etc.), às políticas, programas e projetos locais do Brasil, ambos inseridos nos postulados norte-americanos de integração social.

Como já foi dito, naquele contexto predominava a tentativa de reestruturação das realidades econômicas, sociais e políticas entre os países num período pós-guerra. Tudo isso refletiu nas escolhas dos países periféricos, frente às imposições dos países centrais e hegemônicos. Portanto, as formas de participação da época eram advindas de propostas dos países centrais com vistas à influenciar o desenvolvimento nacional e regional dos países periféricos. Por isso, a escolha desse período como ponto de partida, com vistas à saber se essa influência persiste ou não.

No caminho para a obtenção de uma análise histórica e crítica acerca da temática em questão, se torna basilar o desenvolvimento de uma abordagem teórica a partir dos seguintes autores principais: Nery (2004), Bielschowsky (1998), Ammann (1978, 1981, 2003), Avritzer (2007), dentre outros.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O conceito de participação utilizado neste artigo leva em consideração seus aspectos históricos, sendo visto na maioria das vezes como sinônimo de democracia, mas, sem esquecer que na prática a participação pode ser do interesse de quem está no poder, assumindo, às vezes, a condição de legitimadora de estratégias autoritárias.

Sendo assim, utiliza-se como referência a forma como Ammann (1978) conceituou a participação política: “o processo mediante o qual os membros de uma sociedade tomam parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens e serviços dessa mesma sociedade”. Aqui também se compreende, ainda de acordo com Ammann (1981b), que a participação popular no capitalismo sempre foi limitada aos modelos impostos pelo Estado, não contemplando de fato a participação autônoma das classes trabalhadoras nas decisões.



Sobre a criação e objetivos da CEPAL utiliza-se como referencial Ricardo Bielschowsky (1998); e, na análise da influência da CEPAL às ações das políticas e programas regionais do governo brasileiro, têm-se como referência os postulados de Nery (2004).

Quanto aos estudos da participação e do Desenvolvimento de Comunidade durante a década de 1950, têm-se as contribuições de Safira Bezerra Ammann (2003) e Silva e Arns (s/a). Silva e Arns (s/a) percebem que a ideia do Desenvolvimento Comunitário surgiu no período Pós-Segunda Guerra, paralelo à gênese da CEPAL e de outras comissões e/ou instituições, fatos pertencentes a um único objetivo, de beneficiar o desenvolvimento econômico e a hegemonia norte-americano.

Por fim, Silva e Arns (s/n), Safira Bezerra Ammann (1978, 1981, 2003) e Leonardo Avritzer (2007) colaboraram na compreensão das semelhanças e diferenças da participação no Brasil em contextos diferentes, e identificaram a ocorrência de um processo de transformações importantes, mas, também, a continuidade de traços existentes desde a década de 1950.

3. RESULTADOS ALCANÇADOS

Neste tópico iremos abordar os resultados e as discussões obtidas através do entendimento dos autores apontados anteriormente, através dos seguintes pontos: a criação da CEPAL e suas influências às políticas regionais do Brasil e de outros países latino-americanos; a participação proposta pelo Desenvolvimento de Comunidade no Brasil durante os anos 50; e, as formas históricas de participação no Brasil pós-1950.

3.1. A Criação da Cepal, e sua Influência aos Programas e Políticas Regionais do Brasil

Durante a década de 1950, no Brasil pós-guerra, iniciou-se uma política econômica desenvolvimentista, sob uma forte influência dos EUA, na busca pelo investimento e crescimento econômico, que tornara o país cada vez mais dependente e subordinado ao imperialismo norte-americano. No contexto pós-guerra, comissões específicas, responsáveis pela discussão de questões econômicas e sociais, foram criadas para cada continente⁴, dentre elas a CEPAL⁵.

⁴ Comissão para a Europa (CEPE-EEC), para a África (CEPA-ECA), para a América Latina (CEPAL-ECLA) e para a Ásia e Extremo Oriente (CEPAEO-ECAFE)

⁵ A CEPAL é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas, e, atualmente, contém 44 Estados Membros da América Latina, e mais 8 nações desenvolvidas associadas – Alemanha, Canadá, Espanha, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Portugal, Reino Unido – que se reúnem a cada dois anos para debater temas relacionados com o desenvolvimento econômico e social da região. Atualmente, tem sua sede principal localizada em Santiago do



Nesse contexto de reestruturação econômica mundial, o Brasil, aliado aos outros países da América Latina, reivindicou a implementação de uma agência voltada para as políticas de desenvolvimento do continente, tendo como resultado a criação da CEPAL – comissão específica, responsável pela discussão de questões econômicas e sociais, no contexto latinoamericano –, que surgia contrariando os interesses do governo norte-americano.

Sendo assim, a CEPAL se desenvolveu como uma escola de pensamento dinâmica – por seguir e se adaptar as transformações no contexto econômico, social, político, regional e mundial – e especializada, com um método próprio de análise das tendências econômicas e sociais de médio e longo prazo dos países latino-americanos e caribenhos. Segundo Bielschowsky (1998, p.1), para entender as contribuições da CEPAL, é necessário reconhecê-la como uma forma de análise aplicada às condições próprias da periferia latino-americana.

Esta comissão tinha objetivos tanto teóricos quanto práticos: no primeiro âmbito, ela buscava explicar a situação de subdesenvolvimento e dependência dos países latino-americanos, e o seu atraso em relação aos países de capitalismo avançado e imperialista; já no segundo âmbito, as suas teorias passaram a influenciar as políticas econômicas dos países periféricos, dentre eles o Brasil.

De acordo com Nery (2004), fazia-se necessário uma teoria econômica que fosse aplicável a uma realidade diferente daquela dos países desenvolvidos, capaz de apreender a especificidade dos países periféricos, a partir da percepção de que somente novas teorias poderiam explicar estruturas e dinâmicas distintas.

Segundo Bielschowsky (1998), na evolução das ideias e pensamentos da CEPAL, durante os seus primeiros 50 anos, identifica-se cinco etapas que seguem de perto a evolução histórica da região latino-americana:

- a) Origens e anos 50: industrialização;
- b) Anos 60: "reformas para desobstruir a industrialização";
- c) Anos 70: reorientação dos "estilos" de desenvolvimento para a homogeneização social e a diversificação pró-exportadora;
- d) Anos 80: superação do problema do endividamento externo mediante o "ajuste com crescimento";
- e) Anos 90: transformação produtiva com equidade (BIELSCHOWSKY, 1998, p.2).

Chile. Com outras duas sedes sub-regionais (uma para a sub-região da América Central, situada na cidade do México, e a outra para a sub-região do Caribe, em Port of Spain), além de escritórios nacionais em Buenos Aires, Brasília, Montevideu e Bogotá e um escritório de ligação em Washington, D.C. Disponível em: <http://www.cepal.org/pt-br/about>. Acesso em 28 de junho de 2015.



A CEPAL se tornou referência de estudos e pesquisas das questões econômicas e sociais da América Latina, “contrariando a ideia generalizada de que os países periféricos não teriam condições de ter opiniões próprias sobre seus problemas, nem formular alternativas políticas para os mesmos” (NERY, 2004, p.10). As ideias cepalinas também influenciaram as práticas das políticas e programas regionais dos países latinoamericanos, mostrando que “foi capaz de gerar ideologias que motivaram a práxis política” (NERY, 2004, p.11).

Vale ressaltar que as propostas de participação do Desenvolvimento de Comunidade não eram vistas com bons olhos pela ideias cepalinas, pois a consideravam limitada à “contribuição voluntária do povo a algum programa público, que se supões contribuirá ao desenvolvimento nacional, sem cogitar, porém, que a população tome parte na elaboração do programa nem que critique seu conteúdo” (NACIONES UNIDAS, 1969, p. 297, apud AMMANN, 2003, p. 45).

Percebe-se, portanto, que estas ideias não ficaram somente no plano teórico, mas, sobretudo, serviram como referência pra adoção de medidas e estratégias, pelos governos latinoamericanos, de enfrentamento à condição de “periferia” e “subdesenvolvimento”, contrariando as formas de intervenção dos outros organismos internacionais à serviço dos interesses imperialistas dos Estados Unidos.

3.2. Participação e Desenvolvimento de Comunidade no Brasil dos Anos 1950: explicando o passado para compreender o presente

A ideia do Desenvolvimento Comunitário, foi criada e divulgada pela ONU, nos anos 50, como estratégia do capitalismo norte-americano para garantir sua ordem vigente. Esta ideia surgiu no período pós-segunda guerra, paralelo à gênese de organismos internacionais, todos esses fatos pertencentes a um único objetivo, de beneficiar o desenvolvimento econômico e a hegemonia dos EUA (SILVA e ARNS, s/a). Além disso, no Brasil, esta ideologia e política internacional se efetivou através do grande respaldo que obteve do Estado (AMMANN, 2003).

De acordo com Ammann (2003) o embrião do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil é lançado ainda na década de 1940, através de acordo dos Ministérios de Agricultura e de Educação com a Inter-American Internacional Educacional Foundation, Inc.-USA, tendo por objetivo formar profissionais especialistas para a implantação de programas comunitários nas áreas urbanas e rurais.

Safira Bezerra Ammann, compreende o Desenvolvimento Comunitário como:



Processo através do qual cada povo participa do planejamento e da realização de programas que se destinam a elevar o padrão de suas vidas. Isso implica na colaboração indispensável entre os governos e o povo para tornar eficazes os esquemas de desenvolvimento viáveis e equilibrados (AMMANN, 2003, p.147)

Esta definição está centrada na figura de dois componentes essenciais e atuais: a participação popular e a articulação entre a sociedade civil e o poder público. Entretanto, tais aspectos nem sempre resultaram na melhoria da qualidade de vida das pessoas que participam, pois, na maioria das vezes serviam apenas aos objetivos de desenvolvimento do Estado.

Sendo assim, Ammann (2003), ao apresentar uma retrospectiva histórica das ideias que orientaram a política social brasileira a partir da segunda metade do século XX, considera que as Políticas Sociais e o Desenvolvimento de Comunidade em sua gênese, “são moldadas pelos ditames de condições sociais concretas e influenciadas – quando não dirigidas – pelos interesses dominantes embutidos no Estado” (AMMANN, 2003, p. 10).

A proposta do Desenvolvimento de Comunidade, ao aderir às recomendações da ONU e da OEA, consistia na implementação de ações e programas de assistência técnica e social aos países pobres, principalmente à América Latina, delineando e divulgando os interesses norte-americanos no continente, ao acreditarem que a ajuda aos povos subdesenvolvidos era um meio para reverter-se em benefícios econômicos próprios (SILVA e ARNS, s/a; AMMANN, 2003).

Baseado nas ideias de equilíbrio e harmonia, o Desenvolvimento de Comunidade se torna um instrumento para favorecer e solucionar o problema de integração da população ao contexto regional e nacional de desenvolvimento econômico e social, através do consentimento e adesão espontânea das classes subordinadas às Políticas Sociais definidas pelo Estado (AMMANN, 2003). A recém-criada ONU passa a “desfraldar a bandeira da social-democracia e a buscar estratégias capazes de garantir a ordem social e de preservar o ‘mundo livre’ dos regimes e ideologias consagradas não democráticas” (AMMANN, 2003, p. 29).

Ao analisar se as formas de participação propostas e praticadas pelos programas de Desenvolvimento de Comunidade no Brasil constituíram uma via de acesso das classes populares à dinâmica dos processos que constroem e/ou modificam a sociedade brasileira, Ammann demonstra que isso não foi possível, pois, houve a permanência daquelas mesmas “estruturas básicas que determinam a distribuição e o consumo dos bens” (AMMANN, 2003, p. 17).



Sendo assim, percebe-se que a participação na década de 1950, inserida nos programas de Desenvolvimento de Comunidade, não tinham a pretensão de questionar a orden vigente nem, muito menos, de atender aos interesses das classes desfavorecidas socialmente e economicamente. Pelo contrario, este foi um programa incorporado com vistas à manutenção da orden vigente, e reprodução do ideário capitalista, ora imperialista e hegemônico no contexto norte-americano.

Segundo Ammann, a participação da década de 1950,

se consubstancia pela contribuição que as autoridades locais e o povo dão aos técnicos, no estudo e no tratamento dos problemas da comunidade. Sem embargo, como frisamos anteriormente, o conceito de participação carrega uma conotação acrítica, apolítica e aclassista e toda sua dinâmica se move dentro dos horizontes apertados da pequena localidade (AMMANN, 2003, p. 45).

Percebe-se, portanto, uma forte característica da participação inserida nos programas de Desenvolvimento de Comunidade, durante a década de 50: o distanciamento dos interesses da sociedade, frente à centralização dos interesses do Estado. A formação de técnicos especializados no trabalho comunitário impede que as decisões sejam tomadas por todos aqueles que pertencem à comunidade, centrando-se nos interesses dos governantes.

Conforme Gramsci já havia previsto, estes técnicos são funcionários da superestrutura, e contribuem para que as classes subordinadas permaneçam na ilusão de estarem participando, quando na verdade estão à margem do processo decisório da sociedade global. Sendo assim, tais intelectuais colaboram para o “consentimento espontâneo das grandes massas da população à direção impressa à vida social pelo grupo fundamental dominante” (GRAMSCI, 1968, p.35, apud, AMMANN, 2003, p. 47).

A participação desta época é, portanto, caracterizada por traços culturais de uma herança conservadora – pois, ao invés de questionar, ela reproduz a manutenção da ordem dos dominantes sobre os dominados –, e patrimonialista – quando os líderes políticos não fazem distinção entre os interesses públicos e privados.

Cabe então, a partir do próximo tópico, tentar demonstrar se essa característica responde ao questionamento deste estudo, e se consiste no traço comum da participação em todos os contextos históricos brasileiros. Na tentativa de demonstrar a resposta para tal pergunta, far-se-á necessário, à guisa de conclusão, tecer uma breve abordagem de algumas



semelhanças e diferenças adquiridas pela participação no Brasil em seu processo histórico pós-1950.

3.3. Abordagem Histórica da Participação no Brasil Pós-1950: à guisa de conclusão

Se analisarmos brevemente o histórico das formas de participação no Brasil, desde a década de 1950, iremos perceber um traço constitutivo de todas as fases que, mesmo com o desenvolvimento de um processo evolutivo, não se desfez até então.

Na década de 1960, especificamente entre os anos de 1960 à 1963, de acordo com Ammann (2003), o Desenvolvimento de Comunidade é caracterizado pela influencia do nacional-populismo e a tentativa de vinculação com as classes subalternas. Este é “um período de gestação da consciência nacional-popular e de engajamento de amplas camadas sociais na luta pelas reformas de estrutura” (AMMANN, 2003, p. 57).

Porém, mesmo com o engajamento de movimentos que inserem uma perspectiva crítica à participação, com ideais de mudanças estruturais, permanecem também, aqueles caracterizados pelo Desenvolvimento de Comunidade ortodoxo de caráter acrítico. A antiga dimensão local da participação evolui para uma perspectiva nacional, com vistas à modernização das estruturas, porém, sem mudar e/ou questionar a estrutura de classes e as relações de produção e de dominação, permanecendo assim uma distância aos interesses das classes dominadas (AMMANN, 2003).

Com o Golpe Militar no Brasil, em 1964, ocorreram várias mudanças políticas, principalmente, a intensa repressão aos movimentos sociais. Nesse período, as propostas de Desenvolvimento Comunitário tomaram novo rumo, passando ao contexto de “integração social”, onde a participação popular era desenvolvida como meio de “ajustar, cooptar, colaborar” com as diretrizes traçadas em programas do Estado (SILVA e ARNS, s/a). Ammann (2003, p. 28) caracteriza o Desenvolvimento de Comunidade desta época como “instrumento coadjuvante das políticas de desenvolvimento nacional”.

No II Plano Nacional de Desenvolvimento, o Desenvolvimento Comunitário passou a ser visto como o “processo pelo qual os responsáveis locais são induzidos, por equipe técnica, a escolherem alternativas e desenvolvimento mutuamente coerentes e que se integrem nas diretrizes emanadas das instâncias superiores do governo” (AMMANN, 2003, p.148). Nessa época, houve o predomínio de uma concepção prática de participação e de articulação que deixavam de fora questões estruturais do desenvolvimento.



Já, na década de 70, o Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos substituiu os programas de Desenvolvimento Comunitário, transformando as ações de comunidades em atividades comunitárias de integração social como lazer, treinamento profissional, previdência e assistência jurídica (SILVA e ARNS, s/a).

De 1978 a 1989 as lutas sociais pela redemocratização no país exercem influências sobre o Desenvolvimento de Comunidade, resultando na sua articulação com os Movimentos Populares (AMMANN, 2003).

O processo de redemocratização no Brasil dos anos 80, iniciado com o fim da Ditadura Militar, e a criação de uma nova constituinte, possibilitou a legitimação dos direitos políticos da sociedade brasileira, e a abertura de canais de participação, para que juntos – sociedade e Estado – passassem a discutir sobre a aplicação das políticas sociais públicas.

A Constituição Federal de 1988 representou, portanto, o ponto de partida de um novo Estado Democrático de Direito, com a institucionalização de espaços que permitem a participação, deliberação, controle social e fiscalização de políticas públicas, por parte da sociedade. Segundo Ammann (2003), a transição democrática iniciada no final dos anos 70 possui duas principais vertentes:

a primeira aponta para a continuidade do ideário da integração social, difundido pelos programas citados e pelo Desenvolvimento de Comunidade vinculado ao Ministério do Interior. A outra corrente opera fora dos marcos do conceito de “comunidade” e toma como referencial a categoria “povo”, que reúne heterogêneas frações das classes dominadas, no contexto das relações de produção (AMMANN, 2003, p. 10).

De acordo com Avritzer (2007), a participação política no Brasil democrático tem sido marcada por dois fatos importantes: a ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas e o crescimento das chamadas *instituições participativas*. De acordo com este autor “à medida que o envolvimento da sociedade civil nas políticas sociais aumentou, um problema tornou-se inescapável: o surgimento de novas formas de representação ligadas a ela” (AVRITZER, 2007, p.). Tal crescimento das instituições participativas, ao invés de fortalecer a democracia direta – quando a própria sociedade participa ativamente nas tomadas de decisão –, na prática, ao contrário, serve de utensílio para a democracia representativa – onde a sociedade elege alguém para lhe representar perante as deliberações.

Ammann (1978) conceituou a participação política como “[...] o processo mediante o qual os membros de uma sociedade tomam parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens



e serviços dessa mesma sociedade”. Segundo essa autora, tomar parte na produção significa mais que a produção de bens materiais, significa produzir a sociedade e construir sua historicidade, que, por sua vez, significa tomar parte no complexo jogo de relações, interesses e decisões geradas pela ação e transformação da sociedade, no campo dos sistemas político e organizacional.

Ao analisar o retrato da participação popular nas décadas anteriores a 1980, Ammann (1981b) compreende que a participação popular era limitada aos modelos impostos pelo Estado, que não contemplavam de fato a participação das classes trabalhadoras nas decisões, que estavam centradas à quem tinha o poder econômico e político.

Dando continuidade às suas explicações, Ammann (1981b) ressalta que, ao longo da história, a participação política por muitas vezes encontrou-se camuflada num discurso que afirma que esta participação é direcionada à todas as classes sociais. No entanto, ela encontra-se em uma esfera de discriminação tal, que as chances do poder de decisão das classes subalternas, por vezes, tem sido praticamente nulo, uma vez que este poder encontra-se quase que exclusivamente, nas mãos dos detentores da propriedade e do capital.

Portanto, através da análise do percurso histórico tomado pela participação no Brasil pós-1950, percebe-se que, mesmo havendo uma mudança de cunho legislativa e institucional, aquela forma de participação proposta no contexto do surgimento da CEPAL, caracterizada por traços culturais de uma herança conservadora e patrimonialista, com ações planejadas e executadas a partir de estratégias de cima para baixo, persistem até a atualidade.

A criação de espaços de participação dão continuidade à ilusão de participação das classes desfavorecidas. As contradições entre a participação direta e a participação representativa possibilitam que as decisões continuem à cargo de poucos e à serviço dos interesses do Estado.

O seguinte trecho em Ammann (2003, p.27) confirma a hipótese deste estudo: “os traços marcantes em cada período são gestados nos passos anteriores e continuam presentes no passo ulterior”. Ou seja: a participação no Brasil atual, até possui características distintas daquela da década de 1950. Porém, em contrapartida, ela é condicionada à traços antigos que, mesmo com outras roupagens, contém na sua essência a mesma ideia.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na tentativa de compreender as formas de participação no Brasil de 1950, como objetivo final deste trabalho, têm-se um resultado satisfatório, principalmente, por demonstrar que a hipótese de estudo condiz com a realidade, ou seja: as características da participação da época analisada ainda persistem até então, mesmo ocorrendo um processo evolutivo.

Da década de 1950 até a atualidade, passando pelos principais marcos históricos de cada década, percebe-se que a participação social brasileira foi institucionalizada constitucionalmente e regulamentada por leis específicas de cada uma das políticas sociais, com vistas à efetivação e abertura de canais de participação com representação paritárítaria da sociedade e do Estado.

Porém, percebe-se que, o que na década de 1950 servia apenas aos objetivos de desenvolvimento do Estado, hoje, em pleno século XXI, serve ao objetivo de controle social da ordem do Estado. Sendo assim, as práticas existentes de participação estiveram condicionadas historicamente pelos interesses da manutenção da ordem vigente, e não dos interesses da maioria da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

AMMANN, Safira Bezerra. **Participação social**. 2. ed. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978.

_____. Considerações Críticas sobre o Conceito de Participação. *In: Serviço Social e Sociedade*, nº5, ano 2. São Paulo: Cortez, 1981. p. 147-156.

_____. **Ideologia do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil**. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil e Participação Social no Brasil**. Brasília, Projeto Brasil em Três Tempos, 2007.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Evolución de las ideas de la CEPAL. *In: Revista de la CEPAL*, Nro. Extraordinario, Santiago de Chile, octubre de 1998, LC/G.2037-P.

GRAMSCI, Antonio. **Os Intelectuais e a Organização da Cultura**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968.

NERY, Tiago. **A economia do desenvolvimento na América Latina: o pensamento da Cepal nos anos 1950 e 1990**. Rio de Janeiro: PUC, Instituto de Relações Internacionais, 2004.



CONINTER 4

Congresso Internacional
Interdisciplinar em Sociais
e Humanidades

Foz do Iguaçu PR: UNIOESTE, 8 a 11 de
dezembro de 2015, ISSN 2316-266X, n.4

SILVA, M. T. R. da; ARNS, P. C. **Desenvolvimento Comunitário.** Projeto Bndes –
Desenvolvimento Local / Cooperação Técnica Do Pnud. S/A.



ASPECTOS HISTÓRICOS DA CIDADANIA E DO SENTIMENTO DE PERTENCIMENTO NO BRASIL

ARRUDA, Angelo Moreira

*Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Cognição e Linguagem
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro
Bolsista FAPERJ
angelo.usc@hotmail.com*

SANTO, Janete Araci do Espírito

*Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Cognição e Linguagem
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro
Bolsista da FAPERJ
janeteesanto@hotmail.com*

ANDRÉ, Bianka Pires

*Doutora em Educação pela Universidade de Barcelona; Pesquisadora do Mestrado do Programa de
Pós-Graduação em Cognição e Linguagem da Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro
biankapires@gmail.com*

SALES, Raphael Pinto Gandolfo

*Especialista em Saúde Mental com ênfase em dependência química
rafapgandolfo@hotmail.com*

RESUMO

Esse artigo é oriundo de um dos capítulos da dissertação de mestrado do primeiro autor, que teve como foco investigar a escola e seus atravessamentos com o exercício da cidadania desde a infância, bem como, também, alguns acontecimentos que marcaram o surgimento do sentimento de pertencimento desenvolvido pelos brasileiros. A cidadania é uma questão repleta de várias nuances que a tornam extremamente complexa. Seu fundamento principal reside na inclusão de todos no âmbito social e suas dimensões transitam sobre uma série de questões de cunho político, social, econômico e cultural. Verificou-se diante das discussões levantadas, que o sentimento de pertencimento a uma nação apenas se estabelece quando todos se sentem inclusos nas lutas, vitórias, derrotas e conquistas do país de modo geral, pois o indivíduo apenas se posiciona como cidadão quando consegue se sentir pertencente e envolto pelos direitos e deveres de sua comunidade política.

Palavras-chaves: Cidadania; Sentimento de Pertencimento; Comunidade.

ABSTRACT

This article is from one of the chapters of the first author's dissertation, which focused on investigating the school and its crossings with citizenship from childhood and also some events that marked the emergence of feeling of belonging developed by Brazilians. Citizenship is an issue fraught with several nuances that make it extremely complex. Its main foundation is the inclusion of all in the social sphere and its dimensions pass on a number of issues of a political, social, economic and cultural. It was found in front of the raised discussions, the feeling of belonging to a nation only takes place when everyone feels included in the struggles, victories, defeats and achievements of the country in general, because the guy just stands as a citizen when you can feel owned and wrapped the rights and duties of their political community.

Keywords: Citizenship; Feeling of Belonging; Community.



INTRODUÇÃO

Cidadania é uma temática muito recorrente em diversas discussões, todavia, constantemente seu pleno entendimento é obscurecido por confusões com aspectos que fazem parte do seu constructo, mas que não o finaliza. É comum encontrar reflexões que apresentam à cidadania uma espécie de atividade política, como algo palpável ou que vive por conta própria. Também é recorrente a fusão que alguns fazem entre a cidadania e a democracia, que mesmo atravessando a cidadania não a resume por completo.

O viés que mais se aproxima do que se pretende discorrer neste artigo é apresentado por Souki (2006), que aponta o caráter de inclusão presente na cidadania. Em tal viés, a cidadania é entendida como uma espécie de inclusão de todos nos direitos e deveres de um determinado espaço político. Nesse sentido, para ser cidadão é necessário comungar de todos os direitos e deveres postulados por sua comunidade política. Supõe-se que tal inclusão atravessa o sentimento de pertencimento e pode impulsionar atitudes cidadãs, visto que, ao se sentir incluído nos direitos e deveres de uma comunidade, como também ao se sentir parte integrante desse espaço, é provável que se torne mais propensa à construção de um compromisso social mais ativo. Para refletir acerca de tal questão optou-se por esmiuçar reflexões importantes elencadas por autores e pesquisadores, tais como: Carvalho (2006), Gadotti (2004), Souki (2006), entre outros. Inicialmente, pretendeu-se apresentar o conceito de cidadania que fundamentou a pesquisa, para, em seguida, refletir sobre o sentimento de pertencimento que ronda a cidadania.

1. CIDADANIA E SENTIMENTO DE PERTENCIMENTO

O sentimento de pertencimento caminha ao lado do exercício da cidadania, e é perpassado pelo sentimento de inclusão nos direitos e deveres circunscritos em um espaço político. A construção do primeiro sentimento nem sempre acompanhou o segundo, ou seja, o desenvolvimento do sentimento de pertencimento ocorreu imerso aos interesses políticos de cada época que nem sempre se preocupavam em incluir todos nos direitos e deveres postulados pela sociedade de outrora.

Portanto, acredita-se que todos que não se sentem incluídos, provavelmente desenvolvem sentimentos de pertencimento conflituosos, nos quais, mesmo se sentindo parte integrante de uma comunidade política, dificilmente se comprometem com o bem comum, pois não comungam de tal bem. Sendo assim, pontua-se a relevância de refletir acerca das tramas



históricas que estão por trás da construção de sentimento de pertencimento a um espaço político, uma vez que dessa forma será possível encontrar possíveis respostas para a dificuldade que grande parte da população brasileira tem para se comprometer com questões sociais, que dizem respeito ao exercício da cidadania.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 . Cidadania e seu conceito

Para esclarecer alguns equívocos que ocorrem quando o assunto é cidadania, optou-se por analisar o artigo de Souki (2006), intitulado “A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil”, que retrata algumas confusões que costumam ocorrer quando se tenta conceituar a cidadania.

Inicialmente, Souki (2006) diz que a cidadania não pode ser confundida apenas como uma espécie de atividade política. Ou seja, a cidadania não é algo que se possa tocar, que se movimenta por conta própria ou que está em atividade. No livro “Cidadania no Brasil: um longo caminho”, de José Murilo Carvalho - que será explanado mais adiante -, são pontuadas expressões que colocam a cidadania como uma espécie de substituto do povo, ou seja, algo que agia no lugar das pessoas e, assim, por vezes em vez de se dizer que a população estava agindo, dizia-se que era a cidadania a autora do movimento.

Em seguida, Souki (2006) cita que a cidadania é atravessada pela democracia, mas não se restringe a essa esfera apenas. Segundo a autora, tal fusão enganosa entre cidadania e democracia é fruto do contexto do nascimento democrático no Brasil, como também em outros países da América Latina na década de 80 e, na década de 70 na Europa Meridional, no qual os movimentos políticos bradavam os ideais do que se entendia na época por cidadania. Os grupos da oposição buscavam combater a ditadura e conquistar os direitos outrora negados, mas, diferente do combate com armas do grupo anterior, nos limites da legalidade institucional, isto é, sem confrontar a ordem estabelecida.

Além disso, Souki (2006) pontua, ainda, que o conceito de participação também faz parte da cidadania, mas não consegue abranger todo seu entendimento.

Conforme Souki (2006):

Uma definição mais completa incluiria além da noção de participação, as dimensões de titularidade de direitos e a de pertencimento a uma comunidade cívica, ambas contempladas no estudo de Marshall (Carvalho, 1998). A cidadania é fundamentalmente um método de inclusão social. Historicamente



ela representou o surgimento e a celebração do indivíduo enquanto unidade política desvinculado das instituições gremiais e corporativas, cujo início se deu no contexto das revoluções inglesas do século XVII, na Revolução Francesa e no *Bill of Rights*, alguns anos antes. A inspiração comum a todas essas tradições está nos direitos naturais que, enquanto naturais, eram anteriores à instituição do poder civil e, por isso, deveriam ser reconhecidos e protegidos por este poder (SOUKI, 2006. P.41).

Tal viés de inclusão se aproxima do que é relatado por Tavares et al. (2003), em “Ética, escola e cidadania”, o qual afirma que ser cidadão é comungar de direitos e deveres que possibilitam o bom convívio social. “Essa pessoa seria o cidadão? Sim, o cidadão, pertencente a uma comunidade política (Estado, Pólis, Civitas, República) usufrui direitos civis, políticos e sociais e desempenha deveres que a condição da cidadania exige” (ZENAIDE et al., 2003, p. 15). Ou seja, a cidadania está implicitamente entrelaçada com o quanto o indivíduo se percebe envolvido pelos direitos e deveres de sua comunidade política.

Pode-se dizer que somente é cidadão aquele que goza de direitos constitucionais e respeita as liberdades democráticas. Mas isso nunca foi uma regra aceitável por todas as pessoas através dos séculos. A cidadania é um valor que só ganha visibilidade no corpo das pessoas, nas suas casas, nos espaços públicos, nas escolas, nos transportes coletivos, nos atos e ações dos governantes e governados. Menos abstrata do que se imagina, a cidadania pode estar presente naquilo que mais necessitamos: num gostoso café da manhã com a família, no almoço entre amigos, na vestimenta cotidiana, no lazer semanal, na literatura e nas artes que apreciamos. Como nem todos possuem *ou* possuíram essas coisas nota-se, desde logo, uma constatação óbvia: a cidadania é, antes de mais nada, uma conquista. Trata-se de uma engenharia política que responde aos interesses manifestados pelas pessoas que precisam viver em sociedade (ZENAIDE et al., 2003, p. 15).

A cidadania ganha vida na vivência de cada membro de uma determinada sociedade. Só é cidadão aquele que se sente pertencente e incluído e envolto por todos os direitos e deveres circunscritos num lugar (ZENAIDE et al., 2003; PERRENOUD, 2005). Para ampliar tal reflexão serão percorridos alguns fatos históricos importantes que permearam a construção do sentimento de pertencimento.

2.2 . A Cidadania e o sentimento de pertencimento

Sendo assim, entendendo-se que a cidadania pode ser a inclusão de todos nos direitos e deveres elencados pela cidadania, e que tal inclusão é atravessada por um sentimento de pertencimento a um espaço político, o qual não é de origem natural, mas sim um constructo



forjado por meio de arranjos de interesses políticos de cada época, neste capítulo objetiva-se discutir sobre as nuances históricas e sociais que atravessaram a construção desse sentimento.

É muito comum aceitar com naturalidade ou pelo menos não construir reflexões sobre a emoção, o carinho e o respeito que são dedicados para a Pátria amada e idolatrada chamada Brasil. Parece que a letra composta por Joaquim Osório Duque Estrada e a música de Francisco Manuel da Silva refletem tão perfeitamente o sentimento de nacionalidade que não merecem nenhuma espécie de questionamento. No entanto, sabe-se que a construção do Hino Nacional Brasileiro é repleta de interesses políticos de cada época. Em especial, destaca-se o período de consolidação da República, que, por não ter sido muito bem aceita pelo povo, os republicanos construíram alguns dispositivos simbólicos para instaurar o novo regime e diminuir a hostilidade popular que crescia pela República.

As tramas históricas por trás do surgimento do sentimento atribuído para os símbolos nacionais foram cunhados com o objetivo de sensibilizar o povo brasileiro, contribuindo para atingir as metas políticas de cada época. Sendo assim, serão explanados sucintamente os atravessamentos históricos e sociais que se escondem por trás dos bastidores do sentimento de pertencimento nacional, os quais perpassam uma longa trajetória para a consolidação das premissas da inclusão social, condição necessária para a construção da cidadania.

Para ser construído um sentimento de pertença nacional, inicialmente o Brasil teve de se unificar com a nação. Isso porque, antes do estabelecimento do domínio português, no término da época colonial, o Brasil era apenas um arquipélago de capitanias, desprovido de referências política e econômica. Apenas as poucas capitanias que existiam no sul estavam sob a soberania do vice-rei, que residia no Rio de Janeiro. Lisboa controlava todos os demais segmentos. Os capitães-mores, que exerciam poder sob as vilas existentes nas capitanias, nem sempre respeitavam as ordens dos governadores, também conhecidos como capitães-generais. Aqueles que residiam na capitania de Minas Gerais, sobretudo os poetas, militares e juristas, guerreavam a favor da independência em 1789, mas não se intitulavam de brasileiro e sim de americanos ou mineiros. Lutavam pela independência de sua localidade e não da pátria como um todo. A revolta de 1817, que ocorreu em Pernambuco, também possuía tais objetivos. Em tal período, “o Brasil já fora promovido a Reino Unido a Portugal e Algarves. Mesmo assim, quando os rebeldes falavam em pátria e patriotas, e eles o faziam com frequência, era a Pernambuco que se referiam e não ao Brasil” (CARVALHO, 2006, p. 76).



Os símbolos que eram construídos, hinos, bandeiras, leis, etc, não estabeleciam nenhum vínculo com o Brasil de modo geral. O solo brasileiro não passava de uma simples província, um conjunto de capitanias.

Às vésperas da independência, os deputados da capitania de São Paulo, presentes às cortes de Lisboa, diziam abertamente não serem representantes do Brasil, mas de sua capitania. Em 1824, logo após a independência, a revolta da Confederação do Equador, liderada por Pernambuco, separou várias províncias do resto do país e proclamou uma república. Os textos rebeldes revelam grande ressentimento contra a Corte e o Rio de Janeiro, e nenhuma preocupação com a unidade nacional. A ideia de pátria manteve-se ambígua até mesmo depois da independência. Podia ser usada para denotar o Brasil ou as províncias. Um deputado mineiro, Bernardo Pereira de Vasconcelos, insuspeito de separatismo, falando a seus conterrâneos referia-se a Minas Gerais como "minha pátria", em contraste com o Brasil, que seria o "Império". A distinção é reveladora: a identificação emotiva era com a província, o Brasil era uma construção política, um ato de vontade movido antes pela mente que pelo coração (CAVALHO, 2006, p. 77).

Todas as manifestações que ocorriam sempre giravam em torno dessa ideia, a qual direcionava todo sentimento de pertença apenas para o espaço da província. No âmbito nacional, o único sentimento em comum estava voltado para a repulsa dos portugueses e de outros estrangeiros. Durante as rebeliões "regenciais localizadas em cidades, a principal indicação de brasilidade era o nativismo antiportuguês, justificado pelo fato de serem portugueses os principais comerciantes e proprietários urbanos" (CARVALHO, 2006, p. 77).

Portanto, foram as batalhas contra os estrangeiros, como foi o caso da resistência formada contra os holandeses, na época colonial, em Pernambuco, que fomentaram os primeiros sentimentos de pertença nacional, que inicialmente estava voltado apenas para localidades específicas. No decorrer da guerra contra os paraguaios, alguns pintores vinculados ao império fizeram algumas obras representando as experiências vivenciadas durante a luta com os holandeses, com o objetivo de fabricar ícones para descrever as tentativas de independência da pátria. Todavia, isso se deu muito tempo depois dos acontecidos. Para Carvalho (2006), foi durante as batalhas contra os paraguaios que começou a se constituir uma espécie de identidade brasileira.

O Brasil lutou em aliança com a Argentina e o Uruguai, mas o peso da luta ficou com suas tropas. A guerra durou cinco anos (1865-1870), mobilizou cerca de 135 mil soldados vindos de todas as províncias, exigiu grandes sacrifícios e afetou a vida de milhares de famílias. Nenhum acontecimento político anterior tinha tido caráter tão nacional e envolvido parcelas tão



grandes da população, nem a independência, nem as lutas da Regência (todas provinciais), nem as guerras contra a Argentina em 1828 e 1852 (ambas limitadas e envolvendo poucas tropas, algumas mercenárias). No início da guerra contra o Paraguai, as primeiras vitórias despertaram autêntico entusiasmo cívico. Formaram-se batalhões patrióticos, a bandeira nacional começou a ser reproduzida nos jornais e revistas, em cenas de partida de tropas e de vitória nos campos de batalha. O hino nacional começou a ser executado, o imperador D. Pedro II foi apresentado como o líder da nação, tentando conciliar as divergências dos partidos em benefício da defesa comum. A imprensa começou também a tentar criar os primeiros heróis militares nacionais (CARVALHO, 2006, p. 78).

A partir desse momento, começaram a surgir certas expressões que já apontavam para a formação de um sentimento nacional. Dentre algumas publicações na mídia da época, Carvalho (2006), ressalta apenas duas:

Um foi publicado na *Semana Ilustrada* em 1865, sob o título: "Brasileiros! Às armas!" Nele o Brasil é representado por um índio sentado no trono imperial, tendo às mãos a bandeira nacional" (p. 79). O índio recebe a vassalagem das províncias, personificadas por guerreiros romanos. A palavra "brasileiro" indica com clareza o tipo de identidade que se procurava promover, e a vassalagem das províncias mostra que agora um valor mais alto se apresentava, acima das lealdades e dos patriotismos localistas. O outro, também da *Semana Ilustrada*, de 1865, é ainda mais revelador. Representa a despedida de um voluntário, a quem a mãe entrega um escudo com as armas nacionais junto com a advertência, atribuída às mães espartanas, de que só regresse da guerra carregando o escudo ou deitado sobre ele. Baseado em fato real, passado em Minas Gerais, o cartum revela com nitidez o surgimento de uma lealdade que se sobrepõe à lealdade familiar. O texto que acompanha o quadro reproduz os versos do Hino da Independência: "Ou ficar a pátria livre, ou morrer pelo Brasil." Pela primeira vez, o brado retórico de 1822 ("Independência ou morte!") adquiria realidade concreta, potencialmente trágica (CARVALHO, 2006. p. 79).

Além disso, os poetas da época contribuíram muito para o nascimento do sentimento de pertença nacional, como também as diversas composições musicais que expressam as vivências do período da guerra. Dessa forma, tentava-se sensibilizar a população em prol dos objetivos políticos da época. Os conteúdos das poesias e das canções giravam em torno do amor pela pátria e das lutas mortais para protegê-la. Carvalho (2006) cita uma que diz: "Mamãe, sou brasileiro/ E não hei de sofrer." De Santos, São Paulo, há outra mais explícita: "Mamãe, eu sou brasileiro/ E a pátria me chama para ser guerreiro." (p. 79).

Foi dessa forma que o sentimento de fidelidade voltada para a pátria acabou sendo vinculada ao amor materno, o qual, mesmo reconhecido como maior e mais forte, deveria dá lugar para a paixão pela pátria mãe.



Foram bem poucos os acontecimentos que conseguiram repercutir tão fortemente no nascimento do sentimento de pertença nacional depois da guerra. Nem mesma a proclamação da República teve muito impacto no sentimento patriota.

Havia um movimento Republicano em organização desde 1870, mas que só tinha alguma importância em São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Atingia apenas setores da elite, sobretudo cafeicultores irritados com a abolição da escravidão, e da classe média urbana, médicos, professores, advogados, jornalistas, engenheiros, estudantes de escolas superiores, e militares. Além disso, o ato da proclamação em si foi feito de surpresa e comandado pelos militares que tinham entrado em contato com os conspiradores civis poucos dias antes da data marcada para o início do movimento (CARVALHO, 2006, p. 80).

Tudo aconteceu de forma tão vinculada aos interesses apenas de alguns, que Carvalho (2006) fez uso de uma expressão de Aristides Lobo para relatar o espanto de todos diante da proclamação. Aristides Lobo dizia que os cariocas “assistira bestializado, isto é, bestificado, atônito, aos acontecimentos, sem entender o que se passava, julgando tratar-se de parada militar” (CARVALHO, 2006, p. 81). Portanto, as pessoas não fizeram grandes movimentos para bradar tal acontecimento histórico. Não se defendiam nem a República nem a Monarquia, tudo parecia muito distante da vida da população de modo geral. Foi no decorrer do mandato de marechal Floriano Peixoto (1892-95) que o povo se mobilizou com mais força, todavia, seu governo “adquiriu conotação nativista antiportuguesa e foi eliminada quando se consolidou o poder civil sob a hegemonia dos Republicanos paulistas” (CARVALHO, 2006, p. 81).

Nesse sentido, a República continuou impulsionando muito mais o sentimento de pertença a uma província do que a uma nação. Devido à adesão ao modelo federalista, provindo dos norte-americanos, houve rumores de uma espécie de segmentação da nação, pois, sob tal viés federalista assumido na República, os interesses se voltavam apenas para os estados.

Mesmo diante da guerra civil e outras dificuldades para se estabelecer, não houve fragmentação geográfica na nação. Entretanto, a República não contribuiu para a consolidação de um sentimento nacional.

Pelo contrário, os movimentos populares da época tiveram quase todos características anti-republicanas. Tal foi o caso, por exemplo, da revolta de Canudos. Movimento messiânico por excelência foi também abertamente monarquista, mesmo que por motivações religiosas e tradicionalistas. O combate aos rebeldes de Canudos, vistos equivocadamente como ameaça à República, despertou certo entusiasmo jacobino no Rio de Janeiro. Mas todo o



episódio foi um equívoco trágico, conforme denunciou Euclides da Cunha em *Os Sertões*. O Exército nacional massacró os crentes com tiros de canhões Krupp. Outro movimento messiânico, o do Contestado, também teve caráter monarquista. Os rebeldes lançaram manifesto monarquista e escolheram um fazendeiro analfabeto como seu rei. Como os crentes de Canudos, foram massacrados ao final de três anos de luta contra tropas do Exército. Sua rendição final se deu em 1915 (CARVALHO, 2006, p. 81-82).

Grande parte do povo brasileiro, composta em sua maioria por pobres, mulatos ou negros, ainda defendiam a monarquia. Os movimentos contrários à vacinação que era imposta pelo governo republicano agravaram ainda mais o sentimento de repulsa voltado para a nova ordem. Além disso, muitos capoeiras foram apreendidos pela polícia republicana, por ter lutado a favor da Monarquia.

Todos esses acontecimentos fizeram com que os adeptos à República começassem a construir ícones nacionais e personagens “salvadores” do novo regime, com o intuito de apaziguar a situação. Algumas alterações foram realizadas na bandeira do Brasil, permanecendo alguns formatos imperiais, como o desenho e as cores. Todavia, “a mudança do hino nacional foi impedida por reação popular. Graças à guerra contra o Paraguai, bandeira e hino já tinham adquirido legitimidade como símbolos cívicos” (CARVALHO, 2006, p. 82).

Quanto aos personagens criados pela República, Tiradentes foi o que conseguiu agradar o povo de modo geral, pois era um mineiro envolvido nas revoltas de 1879, que mais se aproximava do perfil da população. As obras artísticas que o apresentavam com certa semelhança com Jesus Cristo ajudaram a criar uma aclamação pelos seus atos. Por sua vez, Deodoro, Floriano e Benjamin Constant não conseguiram ser aceitos por muito tempo pela população.

Portanto, até meados dos anos 30, o sentimento de pertencimento nacional não era muito bem assumido por todos. As decisões políticas eram tomadas apenas pelos republicanos convictos. Grande parte da população não podia participar da política vigente e, por isso, por vezes se manifestava contra o governo. A inclusão do povo na nação, que é um dos principais fundamentos da cidadania, não era cogitada com muito comprometimento.

Diante das discussões levantadas até o presente momento, pode-se dizer que o sentimento de pertencimento a uma nação apenas se estabelece quando todos se sentem inclusos nas lutas, vitórias, derrotas e conquistas do país de modo geral. Já que a cidadania pode ser pensada como uma espécie de inclusão social, torna-se relevante considerar as tramas que



atravessam o sentimento de pertença nacional no passado e no presente, em especial, nas escolas, dispositivos usados para construir cidadãos.

3. RESULTADOS ALCANÇADOS

3.1 A Cidadania no Brasil

Já que o sentimento de pertencimento é perpassado pelo sentimento de inclusão nos direitos e deveres bradados pela cidadania, torna-se relevante relatar que o livro de José Murilo de Carvalho, “Cidadania no Brasil: o Longo caminho”, fornece trajetórias de reflexão pertinentes para discutir a cidadania cunhada no solo brasileiro. Inicialmente, o autor relata que foi após a ditadura, em 1985, que a democracia começou a dar seus primeiros passos no Brasil, e foi nesse momento que a palavra cidadania ganhou destaque nos discursos proclamados pelo povo, como também pelos políticos, intelectuais, jornalistas, grupos sindicais e associações. Todos bradavam a cidadania como se ela fosse um novo integrante da sociedade. Integrante este que tinha voz e vez que deveria ser incorporada por todos.

Acreditava-se que a chegada da democracia nos espaços institucionais traria o acesso aos direitos que pareciam distantes. Todos passaram a acreditar que o direito à participação das eleições poderia significar o acesso aos direitos à saúde, segurança, estabilidade econômica, etc. No entanto, o único direito que a população pode contemplar foi o que se referia à liberdade de expressão e a participação política por meio do voto.

Problemas centrais da nossa sociedade, como a violência urbana, o desemprego, o analfabetismo, a má qualidade da educação, a oferta inadequada dos serviços de saúde e saneamento, e as grandes desigualdades sociais e econômicas ou continuam sem solução, ou se agravaram, ou, quando melhoram, é em ritmo muito lento (CARVALHO, 2006, p. 08).

Devido a esta situação, as eleições, os partidos políticos, o Congresso e aqueles que entravam na política foram perdendo a credibilidade perante o povo brasileiro. O retrocesso ao militarismo ou a negação da democracia são fatores fora de cogitação, mas a descrença de melhorias em vários setores já é um agravante que destaca a importância de fomentar discussões em torno da cidadania no Brasil, bem como dos significados e sentimentos que a mesma desencadeia.

A cidadania é um tema repleto de várias nuances que a torna extremamente complexa. Seu fundamento principal está no acesso, na inclusão de todos no âmbito social, e suas dimensões transitam sobre uma série de questões de cunho político, social, econômico e



cultural. Em linhas gerais, a cidadania se refere a uma gama de direitos e deveres que o sujeito assume perante o seu grupo social. Todavia, como apontado por Carvalho (2006), é possível haver certas discrepâncias, onde em vários casos, o cidadão passa a ter acesso a certos direitos, mas continua sem contemplar vários outros.

3.2. Direitos e deveres do cidadão

Costuma-se dizer que a cidadania está atrelada ao desenvolvimento de três direitos: civis, políticos e sociais. Os direitos civis estão vinculados às condições básicas de vida, à liberdade de expressão e de ir e vir, aos direitos a moradia, a tratamentos legais de forma igualitária. Eles se caracterizam como a essência para haver uma sociedade justa e civilizada. Já os direitos políticos se referem ao acesso à participação das atividades políticas, como candidato ou eleitor. Por fim, os direitos sociais abrangem o acesso aos bens de direito comum, às riquezas econômicas do país, por meio da garantia de uma educação de qualidade, bons serviços de saúde, segurança, estabilidade econômica, emprego com remuneração justa, etc. Para a concretização dos direitos sociais é necessário uma atuação comprometida do Poder Executivo.

Contudo, como dito anteriormente, é possível existir um direito desassociado do outro. Assim, aqueles que tivessem acesso a apenas alguns direitos seriam considerados como cidadãos incompletos, e aqueles que não participassem de nenhum direito seriam vistos como não cidadãos.

De acordo com Gadotti (2004), com a ‘Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão’, em 1789, foram construídos os primeiros princípios que regiam tanto a liberdade de propriedade, quanto a individual.

Nascia a cidadania como uma conquista liberal. Hoje o conceito de cidadania é mais complexo. Com a ampliação dos direitos, nasce também uma concepção mais ampla de cidadania. De um lado, existe uma concepção consumista de cidadania (direito de defesa do consumidor) e, de outro, uma concepção plena, que se manifesta na mobilização da sociedade para a conquista de novos direitos e na participação direta da população na gestão da vida pública, através, por exemplo, da discussão democrática do orçamento da cidade (GADOTTI, 2004, p. 01-02).

Nesse sentido, a cidadania plena somente se concretiza quando há uma participação de todos na vida social, política, econômica e civil. Citando Cortina (1997), Gadotti (2004) diz que existem algumas esferas da cidadania plena:



[...] cidadania política: direito de participação numa comunidade política; cidadania social: que compreende a justiça como exigência ética da sociedade de bem viver; cidadania econômica: participação na gestão e nos lucros da empresa, transformação produtiva com equidade; cidadania civil: afirmação de valores cívicos como liberdade, igualdade, respeito ativo, solidariedade, diálogo; cidadania intercultural: afirmação da interculturalidade como projeto ético e político frente ao etnocentrismo (GADOTTI, 2004, p. 02).

Portanto, os direitos e deveres postulados na cidadania abrangem muitos seguimentos da sociedade. Carvalho (2006) cita os apontamentos que T. H. Marshall construiu para abarcar o nascimento da cidadania na Inglaterra, e alerta para a sequência lenta, porém lógica do desenvolvimento de cada direito neste país. Dessa forma, o autor ressalta que na Inglaterra foi através da conquista da liberdade civil que se tornou possível participar dos direitos políticos e, assim, com o ingresso da classe operária nas decisões políticas por meio do voto, e com a criação de um partido voltado para os trabalhadores, que se iniciaram as reivindicações em prol dos direitos sociais.

3.3 . Cidadania e sentimento de pertencimento

Um ponto importante que revela a particularidade da constituição da cidadania na Inglaterra diz respeito à educação popular que, embora fosse considerada como um direito social, constituiu-se em um solavanco para o desenvolvimento dos demais direitos. Foi por meio da educação popular que os cidadãos foram informados de seus direitos e, assim, puderam reivindicá-los. A falta de uma educação desse tipo é um dos fatores que dificultam a construção de uma cidadania capaz de abranger todos os direitos. Certamente a educação popular intensificou o sentimento de pertencimento à nação Inglesa.

O caso inglês é útil apenas para ampliar a reflexão, uma vez que os caminhos trilhados pela cidadania no Brasil são bem diferentes, como também os trajetos cunhados por outros países, tais como a Alemanha, França, Estados Unidos. Só para ter uma ideia das diferenças, inicialmente, no Brasil, os direitos sociais receberam mais destaque que os outros. Portanto, o desenvolvimento dos direitos não se deu na mesma ordem inglesa, pois o direito social surgiu em primeiro plano no caso do Brasil.

Além disso, os ideais do Estado-nação e a Revolução Francesa em 1789 estiveram nos bastidores do nascimento da cidadania. As batalhas travadas para conquistar os direitos ocorreram dentro do espaço físico e político do Estado-nação. As reivindicações eram de cunho



nacional, então os cidadãos que participavam dessa luta eram impulsionados pouco a pouco a assumir um sentimento de pertencimento nacional. Portanto, as pessoas começaram a assumir com maior veemência o título de cidadão a partir do momento em que estabeleceram um sentimento de pertencimento nacional. Foi daí que surgiu a ideia de lealdade vinculada ao Estado, como também a noção de identidade nacional.

As duas coisas também nem sempre aparecem juntas. A identificação à nação pode ser mais forte do que a lealdade ao Estado, e vice-versa. Em geral, a identidade nacional se deve a fatores como religião, língua e, sobretudo, lutas e guerras contra inimigos comuns. A lealdade ao Estado depende do grau de participação na vida política. A maneira como se formaram os Estados-nação condiciona assim a construção da cidadania. Em alguns países, o Estado teve mais importância e o processo de difusão dos direitos se deu principalmente a partir da ação estatal. Em outros, ela se deveu mais à ação dos próprios cidadãos (CARVALHO, 2006, p. 12).

Carvalho relata, também, que devido aos avanços no sistema capitalista, que têm transcendido as fronteiras entre os países, a soberania do Estado foi fortemente afetada, repercutindo em muitas alterações no sentimento de pertencimento nacional. Ao diminuir a ação do Estado, são acarretados prejuízos nas esferas “dos direitos políticos e sociais. Se os direitos políticos significam participação no governo, uma diminuição no poder do governo reduz também a relevância do direito de participar” (CARVALHO, 2006, p. 13).

Por fim, alguns pontos importantes a se destacarem são os trajetos trilhados para se constituir um sentimento de pertencimento nacional, que, de acordo com Carvalho (2006), teve de negociar com a falta de informação dos cidadãos e consequente despreparo para reivindicação dos seus direitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das discussões apresentadas, pode-se concluir que a cidadania no Brasil é oriunda de diversos fatores sociais, políticos, econômicos e culturais de determinados períodos da história. Isso significa que o viés da cidadania contemplado atualmente foi tecida ao longo dos anos, com o objetivo de atingir objetivos específicos de cada época.

Já o sentimento de pertencimento voltado para a Brasil também não possui nada de natural, visto que foi cunhado por meio de interesses políticos de épocas específicas, com o intuito de atingir determinadas metas.



Por fim, pôde-se refletir acerca dos mecanismos pelos quais os direitos e deveres postulados pela cidadania chegam até cada comunidade e, principalmente, como tais processos são interpretados e assimilados pelo sentimento de pertencimento de seus habitantes, visto que a cidadania plena somente se concretiza quando há uma participação de todos na vida social, política, econômica, e civil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Parâmetros Curriculares Nacionais (5ª a 8ª Série): Introdução aos Parâmetros Curriculares Nacionais*. Brasília. MEC/SEF, 1998.

CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CORTINA, A. *Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid, Alianza, 1997.

GADOTTI, M. A escola na cidade que educa. **Cadernos Cenpec | Nova série**, [S.l.], v. 1, n. 1, Mai. 2006. ISSN 2237-9983. Disponível em: <<http://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/160>>. Acesso em: 01 Set. 2015.

PERRENOUD, P. *Escola e Cidadania: o papel da escola na formação para a democracia*. (trad. Fátima Murad). Porto Alegre: Artmed, 2005.

SOUKI, L. G. A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil. *Civitas* (Porto Alegre), v. 6, p. 39/58-20, 2006. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/21> Acesso em: 02 jun. 2015.

ZENAIDE, et al. *Ética e cidadania nas escola*. João Pessoa: Editora Universitária, 2003.



DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CIDADE UTÓPICA: D'A REPÚBLICA DE PLATÃO À AMÉRICA VISTA POR TOCQUEVILLE¹

XAVIER, Elton Dias

*Doutor em Direito – UFMG, Doutorando em Ciências Sociais – UERJ, Professor Titular da
Universidade Estadual de Montes Claros, Prof. do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento
Social – UNIMONTES*
eltondx@hotmail.com

PIMENTA, Kellen de Fátima

*Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social - UNIMONTES
Bolsista CAPES*
kellenpimenta@yahoo.com.br

RESUMO

O estudo aqui proposto volta-se à análise da participação popular na construção da cidade utópica (ideal). Para tanto, analisa-se algumas obras clássicas de referência do utopianismo. Dentre elas *A República* de Platão, *Utopia* de Thomas More e como contraste, utilizando a obra *Democracia na América*, de Alexis de Tocqueville, que não se encaixa na definição clássica de utopia, entretanto, suas ideias inovadoras e “revolucionárias” para sua época, apontam para a tradição política do utopianismo, como elemento que impulsiona a humanidade para a crítica e para a construção um mundo melhor. (Sargent, 1994). Todas essas manifestações utópicas remetem à crítica do seu tempo, e perguntam: “o que há de errado com nosso mundo, com nossa sociedade?”. Muitas vezes, tentam responder a essa pergunta propondo uma alternativa, um outro futuro possível. Para tanto, necessário o engajamento nas discussões de seu tempo, nas mais variadas esferas da ação humana, sobretudo a política. Assim, analisa-se comparativamente a forma proposta por Platão e a que More implementa em sua Utopia. Ao final, avalia-se de que maneira Tocqueville vislumbra a participação popular na formação do estado e da democracia americana e de que maneira essa sua visão de ampla participação popular constituir-se-ia, em sua época, uma forma de utopia política no sentido descrito por Sargent (1994).

Palavras-chave: Platão. Morus. Tocqueville. Democracia

ABSTRACT

The study proposed here turns to the analysis of popular participation in building the utopian city (ideal). It analyzes up some classic works of utopianism of reference. Among them Plato's Republic, Utopia of Thomas More and as contrast, using the Democracy in America, Alexis de Tocqueville, that does not fit the classic definition of utopia, however, their innovative ideas and "revolutionary" for its time, They point to the political tradition of utopianism, as an element that drives humanity to criticism and to build a better world. (Sargent, 1994). All these utopian expressions refer to criticism of his day, and ask, "What's wrong with our world, with our society?". Often try to answer this question by proposing an

¹ Agradecemos o apoio da Fapemig (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais), pelo recurso financiado para Participação Coletiva em Evento de Caráter Científico e Tecnológico.



alternative, another possible future. For this, necessary to engage in discussions of his time, in various spheres of human activity, especially politics. Thus, it analyzes comparatively the form proposed by Plato and More which implements in his Utopia. At the end, we evaluate how Tocqueville sees popular participation in the formation of the state and of American democracy and how that its widely popular participation vision form would, in his time, a form of political utopia in the sense described by Sargent.

Key-words: Platão. Morus . Tocqueville . Democracy

INTRODUÇÃO

Platão é tido como um dos primeiros e principais autores a analisar com mais rigor a politeia democrática.

Via de regra, essa análise adquire traços nitidamente críticos e polêmicos, com o intuito denunciar, de maneira incisiva, aquelas que seriam as prováveis insuficiências políticas e institucionais da democracia.

A reflexão de Platão sobre a democracia tem um viés provocador, podendo, portanto, contribuir para que obtenhamos uma percepção mais madura do fenômeno democrático.

Morus asseverava que a sua Utopia apresentava-se como um antagonista da República platônica. O que não significava reproduzir ou modernizar a obra A República, mas, sobretudo, sobrepujar os limites da Atenas que lhe calha como modelo de encanto e consonância.

Quando optou pelo mundo sensível, contrariando A República de Platão, Morus traçou um vínculo da Utopia com a plenitude da produção do ambiente social, e ratificou o vínculo entre o indispensável e o admissível no jogo de reproduções da inspiração do futuro como crítica do presente.

O artigo também objetivou resgatar as principais ideias de Tocqueville quanto aos embasamentos cívicos da democracia, o que Robert Putnam, logo adiante batizará capital social.

Por fim, ao analisar as formas de governo democrático propostas por estes autores, analisou-se também até que ponto a participação popular não seria vista como algo fantasioso ou de que forma a democracia não surtiria efeitos negativos.



1. O EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA NAS TRADIÇÕES/CONSTRUÇÕES UTÓPICAS DE PLATÃO EM “A REPÚBLICA” E THOMAS MORE EM “UTOPIA”

Na sua obra “A República”, pelos discursos de Sócrates, Platão narra as várias visões políticas da época, contestando-as com o conceito de um Estado perfeito. República de Platão propõe uma ponderação sobre uma provável cidade ideal, onde a política trilhe os caminhos que a sociedade deva seguir, o indivíduo compreenda seu papel na política e na sociedade e, principalmente, onde a ética seja a única certeza de plenitude para a cidade desejada.

Platão entendia o homem como ser social, como indivíduo inserido no grupo. Assim, discute em A República, essencialmente, a experiência de viver em grupo, em sociedade, o homem inserido na cidade.

O objetivo maior da cidade é exatamente a composição do grupo de cidadãos, no qual se pode estabelecer a partir de uma “medida das coisas”, de modo que não se beneficie uns em prejuízo dos outros.

Desta forma, Platão discute como se daria a aceitação do indivíduo na comunidade. Assegura o filósofo que se o jovem e a criança ganhassem a orientação apropriada para a convivência na comunidade, teriam a plena capacidade de conduzirem suas vidas, em consonância com o que lhes foi determinado por nascimento e por predestinação.

Platão entende a sociedade como grupo formado por pessoas com funções distintas na cidade. E, assim, analisa a função de cada indivíduo:

Não basta, pois, com assinalar a cada qual a função mais de acordo com sua natureza e caráter. É necessário, além disso, dispor os meios oportunos para que os indivíduos não se corrompam e para que se desenvolvam adequadamente com vistas à função que tem de desempenhar na cidade. E, sem dúvida, o meio mais eficaz para isto é a educação. (PLATÃO, p.175)

DEL VECCHIO, 1967, assegura que a constituição do estado ideal formado por três classes distintas e com função específica, pauta na ideia da justiça. Cada pessoa é dotada naturalmente para desempenhar determinada tarefa, sendo responsável somente pela sua tarefa, obtendo a perfeição naquilo que faz.

Em sua obra, Platão traçou um roteiro para se chegar à perfeição. Deste modo, pensava ser possível, a partir dos caminhos da justiça, da filosofia e da ética, encontrar a plenitude para a cidade, bem como para o cidadão e para o governante.



Ainda DEL VECCHIO, 1967, o conceito de justiça (que ficava cada vez mais restrito) ganha em Platão a um significado mais generalizante:

o caráter da justiça como forma ética ou deontológica em geral tem a sua máxima expressão no sistema platônico. Para elevar a justiça a princípio reguladora de toda a vida individual e social, Platão não valoriza ou mesmo rejeita, todas as concepções que tendiam a assinalar-lhe uma função específica ou uma particular esfera de aplicação (DEL VECCHIO, 1967, p.18).

Segundo Platão, não seria a origem familiar que necessariamente ditaria a sua função na cidade. O sujeito, portanto, não estará suscetível a ser comerciante pelo fato de ser de família de comerciantes. A predestinação estaria além da compreensão humana.

A finalidade da cidade sonhada por Platão, a permitir uma república perfeita, seria exatamente corrigir as imperfeições da pólis ateniense, falhas advindas da origem humana. Seria a relação indivíduo e grupo a causa da plenitude ou caos de uma sociedade.

Platão faz uma analogia sobre a composição do homem para explicitar a estrutura da cidade. O filósofo entende que o indivíduo é composto por um corpo associado a três almas: a primeira do desejo, outra do coração e, por fim, uma alma intelectual. Cada uma das três almas teria uma função específica e, sempre que ocorresse uma decisão a ser tomada, todas, entrariam em conflito. Do mesmo modo ocorreria com a cidade, vez que a cidade é constituída por classes sociais diferentes, sendo elas por filósofos, guerreiros e artesãos que buscam alcançar interesses próprios, muitas vezes contrários.

Assim, uma Cidade ideal seria aquela que equilibrasse os interesses de suas classes sociais permitindo que os indivíduos trabalhassem em favor do melhoramento da cidade comum todo. Sobre o modo como um cidadão deveria viver na cidade plena de Platão, Leal ressalta que

O indivíduo estaria tão envolvido com sua cidade, tão preocupado em que ela fosse a melhor cidade, que buscaria ocupar o lugar que lhe cabe nesta pólis, segundo a sua natureza e suas aptidões, mantendo a sua individualidade, quer dizer, as diferenças pertinentes a cada um. Isto quer dizer que teria que haver uma união de todos os indivíduos, harmonicamente, visando, em primeira instância, o bem coletivo. Isto seria a “justa medida”, em nome da qual é necessário que realmente o cidadão se perceba fazendo parte integrante de sua pólis, colaborando com os objetivos primeiros, principalmente com o bem comum, o bem da sua cidade, fazendo aquilo que a sua natureza específica lhe permite. (LEAL, 1997, p. 215).



Platão tem a dura tarefa de estabelecer o modelo para a cidade ideal e o seu melhor governante, contudo, no livro IX de A República, nas conversas de Sócrates com Glauco, já demonstra que tais padrões talvez jamais sejam realizados, principalmente pelo fato de o cidadão ter de abdicar de sua felicidade pessoal em pela harmonia da cidade, ou até pela impossibilidade de encontrar tais qualidades num mesmo ente. Assim, Sócrates acaba por discutir a probabilidade de que tudo seja apenas presunção. Souza coaduna dessa proposta assegurando que

A conversa socrática na República põe, em causa, o vir-a-ser da cidade, o seu realizar-se. As duas fórmulas não anunciam, metaforicamente ou categoricamente, um relato desse realizar-se (e muito menos um plano de cidade a ser executado). Elas simplesmente iniciam em conversa o processo do vir-a-ser, de modo a que também em conversa ele resulte na cidade justa do livro IV e continue no livro seguinte, com a pergunta sobre a possibilidade de que tal vir-a-ser venha a ser. (SOUZA,1997, pg. 122).

Para Thomas Morus (2013), a utopia se define em esperança. Traduz-se na invenção de um Eldorado, busca reelaborar a representação mítica dos impérios da abundância, do bem-estar emocional, espiritual e físico, tenta formar um futuro renovado.

Tanto Platão (século IV, a.e.) como mais adiante para Morus (século XVI, d.e.) idealizaram uma cidade perfeita, plena, contrapondo com a realidade defeituosa que contestavam.

Por ambos não serem revolucionários, pautaram suas convicções em sentimentos morais, cuja interiorização viria dos pensamentos particulares estimulando a todos a não fazerem o mal, tornando a cidade um espaço de pessoas boas, justas e de cidadãos fraternos.

Do demasiado cuidado com a ordem, ou seja, com os ordenamentos da sociedade, surgem as mazelas da cidade ideal dos precursores do pensamento utópico - Platão e Thomas Morus. A justiça na cidade utópica, ideal, é sempre algo de interesse do Estado e, seja como estudo filosófico (Platão), ou discussão literária (Morus), o apelo principal estará no controle social e na ordem, a fim de evitar revoluções, anarquias ou conturbações.

Desta maneira, a cidade ideal surge na história como superação da cidade real, marcada por contradições e erros de toda ordem, condicionando a realidade a algo ideal, que seria o bem, e algo real, ou seja, o mal.



2. CONCEPÇÕES/CONTRIBUIÇÕES DE ALEXIS DE TOCQUEVILLE QUANTO A TEORIA DA DEMOCRACIA

Democracia da América retrata uma louvável república, traduz “a esperança do mundo”. Para Tocqueville, a finalidade primordial da sua obra é levar o conhecimento das leis dos Estados Unidos.

Tocqueville ordena uma análise de métodos das instituições de outro povo. Buscando conciliar a objetividade e o desejo de liberdade. O autor tenta conceituar e estudar a procedência do modo liberal da democracia da América, tendo como focos a situação física, as leis, os costumes e as tradições.

No desenrolar da obra, expõe as sociedades democráticas de uma maneira mais geral e busca entender as implicações sociais de uma sociedade democrática. Desta forma, analisa com detalhes as instituições sociais, a conduta política dos cidadãos, os conhecimentos e os vários “produtos do espírito”, no que diz respeito à sociedade global.

A França enfrentou inúmeras revoltas políticas a partir da Revolução de 1789, e por isso Tocqueville se propõe a compreender o conceito de democracia por meio de um governo livre em que os anseios da população não possam ser desconsiderados.

Nos conceitos de Tocqueville, a democracia é um novo formato de organização da sociedade, e não apenas uma alteração de regime político. Em outras palavras, para o autor, a democracia é o “desenvolvimento gradual e progressivo da igualdade”, proporcionando a todos, independente de distinções hereditárias e de renda, conquistar o bem-estar comum. (Gibert, 1977, p. 17).

Em vários trechos de sua obra, Tocqueville ressalta a situação na França e na Inglaterra, para em seguida compará-la com a condição norte-americana:

A França, sob Luís XIV, viu a maior centralização governamental que já se pôde conceber, pois o mesmo homem fazia as leis gerais e tinha o poder de interpretá-las, representava a França no exterior e agia em seu nome. O Estado sou eu, dizia; e tinha razão. Entretanto, sob Luís XIV, havia muito menos centralização administrativa do que em nossos dias” (Tocqueville, 1977, p. 73).

Sobre a Inglaterra, a centralização do governo chega a grau muito alto; entretanto, sem centralização administrativa.



“Pela minha parte, não me seria possível imaginar que uma nação pudesse viver, nem prosperar, sem uma forte centralização governamental. Creio, porém, que a centralização administrativa só serve mesmo para enfraquecer as nações que a ela se submetem, pois tende incessantemente a diminuir entre elas o espírito de cidade” (Tocqueville, 1977, p. 74).

Quanto aos Estados Unidos, suas ponderações mostram que não existia nenhuma centralização administrativa.

“Entre os americanos, a força que administra o Estado é bem menos regulada, menos esclarecida, menos sábia, mas cem vezes maior que na Europa. Não há um país no mundo onde os homens façam, em definitivo, tantos esforços para criar o bem-estar social. Não conheço mesmo um povo que tenha chegado a fundar escolas tão numerosas e tão eficazes; templos mais adequados às necessidades religiosas dos habitantes; estradas comunais mantidas em melhores condições” (Tocqueville, 1977, p. 77).

Em relação à descentralização, o autor nutria uma admiração pelas instituições da América, não pelo caráter administrativo delas, mas pelas suas finalidades políticas:

Nos Estados Unidos, a pátria faz-se sentir por toda parte. É objeto de anseios desde a aldeia até a União inteira. O habitante liga-se a cada um dos interesses de seu país como aos seus próprios. (Tocqueville, 1977, p. 79).

Também menciona como a democracia dá origem a um avanço do individualismo. A sua expectativa não era tão otimista. Tocqueville antecipou a propagação do individualismo moderno, que acarretaria o isolamento social dos indivíduos e as condutas contrárias à virtude cívica e à preocupação com o público, por causa do economicismo e do consumo desregrado que vêm seguindo o crescente bem-estar individual usufruído pela maior parte da população.

A nação americana permitiu pensar sobre a igualdade por um novo ângulo; que independe de uma revolução para dar fim ao antigo regime, seria um “estado social” renovado.

Do seu modo, ele relata que a democracia consiste numa equidade de situações. Somente quando todos os cidadãos são iguais, quando não existir diferenças entre ordens e classes, é que uma sociedade pode ser considerada como democrática. A igualdade requer a inexistência de qualquer dessemelhança.

Contrapondo ao novo mundo, o autor considera essencial uma sabedoria nova que capaz de proporcionar a educação dos novos governantes:



“tive ocasião de fazer notar aos leitores qual era a influência exercida pelos conhecimentos e pelos hábitos dos americanos sobre a manutenção das suas instituições políticas. Na Nova Inglaterra, todo cidadão recebe noções elementares dos conhecimentos humanos; aprende, além disso, quais são as doutrinas e provas da sua religião: são-lhe dados a conhecer a história de sua pátria e os traços principais da Constituição”. Esclarece ainda que, “quanto mais se avança para o oeste ou para o sul, mais diminui a instrução do povo” (Tocqueville, 1977, p. 232-233).

Segundo ele, a educação do povo nos Estados Unidos teve o poder de manter a república democrática. “Creio eu que assim há de ser em toda parte onde não se separe a instrução que esclarece o espírito, da educação que regula os costumes.” (Tocqueville, 1977, p. 234).

E ele ainda afirma que a instrução vai além do ler e escrever:

não basta ensinar os homens a ler e escrever para logo fazer deles cidadãos. Os verdadeiros conhecimentos nascem principalmente da experiência, e se os americanos não tivessem sido habituados pouco a pouco a governar-se por si mesmos, os conhecimentos literários que possuem de modo algum lhes seriam hoje um grande auxílio para ter êxito neste particular” (Tocqueville, 1977, p. 234).

Desta foram, para Tocqueville, a sociedade democrática só funcionará, de forma plena, quando houver um esforço contínuo com o intuito de moralizar e melhorar as situações de cada indivíduo pertencente a esta sociedade. Quando se obtiver uma maior segurança, e um controle mais eficaz das misérias humanas (Jardin, 1984, p. 348).

Assim como Platão, Aristóteles e Maquiavel, Tocqueville, buscou não só estabelecer um “tipo ideal” de democracia, mas oferecer respostas aos motivos para o sucesso pleno da democracia americana.

Por fim, para ele a democracia é, antes de tudo, a finalidade principal de toda sociedade que se busca por justiça, que almeje ser uma sociedade virtuosa, que queira ter como base a ideia de igualdade entre os seus membros.

3. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CIDADE UTÓPICA.

A origem da palavra democracia vem do grego que pode ser definida como governo (kratos) do povo (demo). Assim, a democracia pode ser percebida como uma forma de governo onde o povo (cidadão) possa tomar as decisões políticas.



Retomando a história, A República, de Platão, escrita entre 387 e 370 a.C. (contudo ainda muito atual), cuja intenção é a conquista de uma cidade ideal, justa, firma-se num ponto aberto pela proposta democrática: a consolidação da justiça.

Tanto em Platão como em Morus, se observa a definição de formas diferentes de argumentação quanto aos anseios de uma cidade para alcançar a justiça e a felicidade. Ambas as concepções notabilizam o encontro do provável e o improvável. Encontro que ganha um espaço próprio para se manifestar: a cidade.

Enfim, as reflexões de Platão nos mostra com clareza que a liberdade é imprescindível para a confirmação da democracia, a importância que ela tem para inserir nos costumes e nas práticas das cidades.

Por outro lado, Platão faz uma ressalva para o fato de que uma liberdade desmedida e desenfreada, insubordinada a nenhum valor moral superior, desfaz sua consistência ética e se torna extremamente maligno para a vida em sociedade, criando um espaço para a política anárquica.

Em Morus, é a existência das cidades que transforma a Utopia como ambiente da civilização humana e, como ratificado pelo personagem Rafael Hitlodeus, a mais perfeita e significativa reprodução de uma verdadeira República.

Na visão de Tocqueville, este conferiu um caráter “sagrado” à democracia ao assegurar que querer contê-la seria o mesmo que lutar contra o próprio Deus. Assim, sobre a democracia, ele afirma:

Em Atenas, todos os cidadãos participavam dos negócios públicos, mas não havia mais que vinte mil cidadãos em mais de trezentos e cinquenta mil habitantes: todos os outros eram escravos e cumpriam a maior parte das funções que hoje pertencem ao povo e até a classe média. Atenas, com seu sufrágio universal, não passava pois, afinal de contas, de uma república aristocrática, em que todos os nobres tinham igual direito ao governo (Tocqueville, 2000: 71).

Sobre de onde provém o poder, adverte Tocqueville que

O povo participa da composição das leis pela escolha dos legisladores, da sua aplicação pela eleição dos agentes do poder executivo; podemos dizer que governa por si mesmo, a tal ponto a importância deixada à administração é fraca e restrita, a tal ponto ela é marcada por sua origem popular e obedece ao poder de que emana. O povo reina sobre o mundo político americano como Deus sobre o universo. Ele é a causa e o fim de todas as coisas. Tudo provém dele e tudo nele se absorve (Tocqueville, 2005: 68).



A América é ressaltada por Tocqueville como exemplo perfeito de democracia, sendo para ele “a terra da democracia”. (2005: 201).

Em suma, depreende-se que, para o autor, só é possível construir um Estado politicamente desenvolvido, se os cidadãos participarem diretamente na gestão da coisa pública. E esta participação, implica a existência da atividade ininterrupta das leis e dos costumes.

Estas conclusões de Tocqueville quanto à importância da cooperação cívica tem sido muito relevante e comentada pelo cientista político Robert Putnam em seus trabalhos. Putnam (2002), amparando-se na teoria tocquevilliana, argumenta que a sociedade cívica tem por base cidadãos atuantes e engajados no espírito público.

Depois de ampliar suas pesquisas em vários países, Putnam (2002) concluiu que as pessoas que se associam têm maior consciência política, pois: “tanto maior a participação em associações locais, maior a cultura cívica será; quanto maior a cultura cívica da região, mais eficaz será o seu governo” (Putnam, 2002).

Putnam averiguou que há uma afinidade entre o nível de instrução e o grau de civismo da sociedade.

Neste sentido, a atuação de um governo está de alguma maneira, bastante vinculada ao caráter cívico da vida social e política da cidade.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O trabalho apoiou-se nas construções teóricas do utopianismo, da utopia e da ciência política para discutir as formas ideais de participação popular ou do exercício da democracia, nas tradições/construções utópicas de Platão e More.

Da mesma maneira, analisou-se de como a teoria democrática foi vista e trabalhada por Tocqueville, em sua obra *A Democracia na América*.

Ambas abordagens visam uma aproximação comparativa de como a participação popular, democrática ou não, era vista nessas manifestações utópicas apontadas.

N'A República, Platão delineia a cidade/estado ideal. Nela, Sócrates propôs, como narrado por Platão, que os governantes tivessem uma existência comunal e se abstivessem da busca da riqueza. Eles seriam, por sua vez, sustentados pela população em geral. Os filhos dos cidadãos deveriam ser criados de forma comunitária e educados segundo o ethos do serviço



público. É nesse modelo de cidade/estado ideal que Platão argumenta que o Rei deve ser um filósofo cujo saber o qualifique para o desempenho de suas funções.

Em Utopia, More (2009) por intermédio de Hitlodeu, fala da descoberta de uma ilha em forma de crescente, circular, com cerca de 320km. Seu Rei, um conquistador de nome Utopus, a estabeleceu há 1.700 anos, guiada pelo princípio de viver conforme a natureza. É um “estado comunitário”, cuja população está distribuída em 54 cidades-estados, todas com características bastante semelhantes entre si. “Pode-se dizer que quem conhece uma de suas cidades conhece todas, pois são quase tão idênticas quando a geografia o permita.” (MORE, 2009, p. 85).

Tocqueville (1999) diz:

Nas pequenas nações, o olho da sociedade penetra em toda a parte, o espírito de melhoria desce aos menores detalhes; como a ambição do povo é consideravelmente temperada por sua fraqueza, seus esforços e seus recursos voltam-se quase inteiramente para seu bem-estar interior e não são sujeitos a se dissipar em vã fumaça de glória. Ademais, como as faculdades de cada um são geralmente limitadas nelas, os desejos também o são. A mediocridade das fortunas torna as condições mais ou menos iguais; os costumes têm um aspecto simples e tranquilo. Assim, afinal de contas e fazendo o balanço dos diversos graus de moralidade e de luz, em geral encontramos, nas pequenas nações, mais bem-estar, mais população e mais tranquilidade do que nas grandes. (TOCQUEVILLE, 2005, p. 178-179)

Há motivos para ver, mesmo em uma obra que não se enquadra na definição e utopia, elementos do utopianismo, que apontam para a construção (através de reforma, revolução?) de um mundo melhor. Por meio da teoria utópica atual, podemos pensar a comparação dessas visões e analisar os caminhos e possibilidades que elas nos apontam.

3. RESULTADOS ALCANÇADOS

O artigo abordou de que maneira Platão, em A República, propõe a organização do governo da cidade ideal. Platão chega a insinuar, em um diálogo entre Sócrates e Clauco, que a cidade deveria ser “refundada” a partir somente de sua juventude. O espectro político deveria ser, a exemplo de uma quadro, completamente apagado para que uma nova pintura pudesse ser produzida.

O enigma dessa passagem foi investigado no presente trabalho, sendo que, se depreende desta passagem que Platão sonhava uma república perfeita, apagando as imperfeições da pólis ateniense, corrigindo as falhas advindas da origem humana. Também foi feita uma comparação



entre o que propõe Platão e o que More implementa em sua Utopia, onde ambos imaginam uma cidade justa e feliz.

Analisou-se também que Tocqueville vislumbra e defende a participação popular na formação do estado e da democracia americana.

Contudo, ressalta-se que a utopia deve ser vista como um norte e não como, nos dizeres de Sargent, (1994) uma ideologia perigosa. Sargent.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A maioria dos autores das ditas utopias instiga a análise crítica sobre uma determinada época. Seus ideais são sempre pautados nos valores predominantes na sociedade.

A ideia central da maioria das utopias é a de refletir sobre o presente prevendo em como mudar o futuro (Cioran, 1960).

A utopia revela a esperança e se manifesta pela criação de um novo mundo, reelabora um novo futuro, propondo pressupostos de ação política em cidades ideais. Para alguns utopistas, trata-se de reformular o homem na sua integridade e em consonância com a natureza.

Graças a esses utopistas "históricos", inúmeras reivindicações utópicas acarretaram avanços sociais. Como, por exemplo, a organização social e do trabalho e a igualdade entre os sexos.

Por outro lado, estas mesmas esperanças, quando empoderadas, podem ter consequências negativas, distópicas, traçando um futuro sombrio e ameaçador, bem contrário a esperança e perfeição almejadas pela utopia.

De fato, a utopia surge como um motor para a história da humanidade, impulsionando o indivíduo a encontrar várias possibilidades, dando-o o comprometimento com a sociedade em que está inserido.

REFERÊNCIAS

ADORNO, F. **Introduzione a Platone**. 3. ed. Roma: Bari, 1986.

ARISTOTELE. **Politica**. 4. ed. Trad. it. de R. Laurenti. Roma: Bari 1993.

COLE, Robert William. **The struggle for the empire. A story of the year 2236**. London: Elliot Stock. O triunfo dos anglo-saxões e da ciência.



DEL VECCHIO, G. Giustizia. In: **Centro di studi filosofici di Galarate**. Enciclopedia filosofica. 2. ed. Firenze: 1967.p. 250-259.

DEL VECCHIO, G. **La giustizia**. Roma: [s.n.], 1946.

JAEGER, W. **Paidea**. 4. ed. Trad. it. De A. Setti. Firenze: [s.n.], 1991. v. 3.

KOSELLECK, Reinhart. **Futuro passado**: contribuição à semântica dos tempos históricos. Tradução de Wilma Patrícia Maas e Carlos Almeida Pereira. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2006. 366 p.

LEAL, Aparecido Gomes. **Um Estudo sobre o Cidadão e a Cidadania na ‘República’ de Platão**. Boletim do CPA, Campinas, nº 4, p. 215, jul./dez. 1997. Disponível em: < www.revistafenix.pro.br> Acesso em: 01 jul. 2015.)

MORE, Thomas. **Utopia**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo e Marcelo Brandão Cipolla. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

MORUS, Thomas. **Utopia**. Tradução de Ana de Melo Franco. Brasília: Ed. UnB / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2004. 167 p.

PLATÃO. **A república**. Tradução de Enrico Corvisieri. São Paulo: Nova Cultural, 1999. (Coleção Os Pensadores). 352 p.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**. A experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002 (original: Making democracy work. Civic traditions in modern Italy. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993).

REALE, G. **Storia della filosofia antica**. 8. ed. Milano: [s.n.], 1991. v. 2, 2, 5.

SARGENT, Lyman Tower. The three faces of utopianism revisited. **Utopian Studies**, Missouri, v. 5, n. 1, p. 1-37, 1994.

SARGENT, Lyman Tower. **Utopianism**: a very short introduction. New York: Oxford University Press, 2010. 145 p.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na américa**: leis e costumes. De certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. Trad. Eduardo Brandão. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. 560 p.



PODER DE AGENDA NO CONSELHO MUNICIPAL DE JUVENTUDE DE CURITIBA NO PERÍODO 2012-2015

ANDRADE, Rodrigo de
Mestrando do PPG em Políticas Públicas da UFPR
rodrigo.costadeandrade@gmail.com

PESSALI, Huáscar Fialho
Professor Associado do PPG em Políticas Públicas da UFPR
pessali@ufpr.br

124

RESUMO

A institucionalização da Política Nacional de Juventude, em 2005, trouxe consigo a necessidade da promoção da participação popular em torno desse mesmo tema. Todavia, a incipiente regulamentação e o caráter transversal destas políticas se apresentam como um desafio à institucionalização dos processos de gestão participativa. Diante deste cenário este estudo buscou avaliar a primeira gestão do Conselho Municipal de Juventude de Curitiba – 2012 a 2015 – analisando sua capacidade de influenciar na agenda política municipal por meio do exercício do poder de agenda. O estudo utilizou técnicas quanti-qualitativas de análise documental com base nas atas de reuniões, no regimento interno e na lei de criação do conselho e também coletou informações por meio da observação participante dos pesquisadores. Constatou-se que o Conselho possui um alto grau de regulação e dispõe de garantias legais que lhe conferem poder de agenda, no entanto, o fator vinculante de suas deliberações se apresenta fragilizado. A primeira gestão do conselho de Curitiba deu grande atenção à sua organização interna; o que também prejudicou sua incidência política. Contudo, estes processos lhe garantiram um alto grau de institucionalização e criaram possibilidades frente ao desafio de gerir a política de juventude de forma transversal e exercer uma maior influência sobre a agenda pública futuramente.

Palavras-chave: Conselho de Juventude, Poder de Agenda, Democracia Deliberativa.

ABSTRACT

The institutionalization of the Youth National Policy in 2005 brought the need to promote popular participation about the theme. However, the incipient regulation and the cross-cutting nature of these policies are presented as a challenge to the institutionalization of participatory management processes. On this scenario, the study aimed to evaluate the first term of the Youth Council of Curitiba - 2012-2015 - by examining their ability to influence the municipal political agenda through the exercise of the power of agenda. The study used quantitative and qualitative techniques of document analysis based on minutes of meetings, the bylaws and the law that created the Council, and also collected information by observation of the researchers. It was found that the Council has a high degree of regulation and provides legal guarantees that give it power of agenda, however, the imposing factor in its deliberations appears weakened. The first Curitiba Council management has given great attention to their internal organization; which also damaged its political influence. However, these processes have ensured a high degree of institutionalization and created opportunities before the challenge of managing youth policy and exerting greater influence on the public agenda in the future.

Key-words: Youth Council, Power of Agenda, Deliberative Democracy.



INTRODUÇÃO

A recente disposição do Estado brasileiro em voltar sua atenção à elaboração de políticas públicas destinadas à garantia dos direitos da população jovem trouxe consigo a institucionalização da participação social em torno destas mesmas políticas. Isso fez surgir experiências de conselhos de juventude por todo o país, no entanto nem sempre o aumento quantitativo corresponde ao sucesso qualitativo destes espaços de participação.

A falta de regulamentação em torno da estruturação destes mecanismos fez com que diversas cidades e estados definissem o desenho institucional de seus conselhos de modo independente, sem maiores preocupações em harmonizar a institucionalidade democrática local com outros espaços análogos em outras esferas de governo ou territórios. A partir disso há hoje muitas espécies de conselhos de juventude que diferem consideravelmente entre si no que diz respeito, principalmente, à sua composição, tamanho e função.

Somente em 2013, com a promulgação do Estatuto da Juventude, é que os Conselhos de Juventude estaduais e municipais foram reconhecidos oficialmente como instâncias relevantes ao processo de criação e manutenção das políticas públicas voltadas aos jovens. Sendo assim, o debate em torno da regulamentação do Sistema Nacional de Juventude, também previsto pelo Estatuto mas ainda não instituído, passou a incluir a organização, a efetividade e a eficácia dos conselhos gestores em sua pauta.

Para Maria da Glória Gohn (2011, p. 46-48) os conselhos de políticas públicas devem atender aos pressupostos institucionais da democracia deliberativa, que sintetiza elementos da democracia direta com a democracia representativa, e marcam um novo conceito de governança local. Sob esta égide é que o Brasil assistiu ao surgimento de diversos conselhos de políticas setoriais em âmbito federal, estadual e municipal ao longo dos últimos vinte e cinco anos (GOHN, 2011, p. 58-67), o que têm sido objeto de inúmeras pesquisas que buscam evidenciar as novas possibilidades de participação do cidadão no processo decisório das políticas públicas. Há de se destacar, porém, que poucos estudos têm dado atenção aos conselhos que se dedicam às chamadas agendas transversais, como é o caso dos conselhos de juventude.

A transversalidade pressupõe que as políticas voltadas a grupos populacionais específicos, dentre eles a juventude, sejam geridas de forma integrada e multissetorial por diferentes pastas da burocracia estatal, além de contar com a participação popular. Neste



cenário, aponta Albert Serra (2005, p. 11), os organismos transversais, como é o caso dos conselhos de juventude, não devem executar programas, mas precisam atuar como catalisadores daquilo que propõem para a política em questão.

Esta investigação se insere entre os esforços por mapear e avaliar as experiências de conselhos de juventude já existentes afim de observar elementos essenciais à participação deliberativa em relação a esta política em particular. Dessa forma o objetivo geral desta pesquisa foi avaliar o poder de agenda do Conselho Municipal de Juventude de Curitiba no período compreendido entre os anos de 2012 e 2015, identificada como uma qualidade essencial aos mecanismos de democracia deliberativa. Para isso foram utilizadas estratégias metodológicas baseadas no quadro analítico proposto por Smith (2009) e nas variáveis apontadas por Faria e Ribeiro (2011) como essenciais ao processo de deliberação dos conselhos. Como fontes de dados foram priorizadas as leis municipais que dizem respeito ao Conselho de Juventude de Curitiba, seu Regimento Interno, suas Atas de reunião e a observação participante do pesquisador.

O presente artigo está estruturado em três partes. Na primeira buscamos apresentar um panorama geral dos Conselhos de Juventude dando destaque para os problemas que envolvem seus desenhos institucionais. Em seguida fazemos menção a duas diferentes abordagens para a avaliação de instituições democráticas deliberativas, a partir das quais foi possível formular uma metodologia própria para realizarmos a análise do poder de agenda do Conselho de Juventude de Curitiba. Na terceira parte são expostos os resultados de nossa pesquisa, organizados a partir de duas variáveis: institucionalização e incidência política. Por fim, trazemos algumas breves considerações finais acerca dos resultados e do processo de investigação que orientou nossa pesquisa.

1. CONSELHOS DE JUVENTUDE: INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS DELIBERATIVAS

O Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE) foi criado em 2005 pela Lei Federal nº 11.129, que também instituiu a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), institucionalizando assim a chamada Política Nacional de Juventude. Este Conselho tem caráter consultivo e exerce a função de formular e propor diretrizes voltadas para as políticas públicas de juventude, desenvolver estudos e pesquisas



sobre a realidade socioeconômica dos jovens e promover o intercâmbio entre as organizações juvenis nacionais e internacionais. Ele é composto por 1/3 de representantes do poder público e 2/3 da sociedade civil, contando com representantes dos movimentos juvenis, organizações não governamentais, especialistas, e personalidades com reconhecimento público pelo trabalho que executam nessa área. Os membros do Conselho são escolhidos para mandato de dois anos, mediante eleição direta, e os cargos de presidente e vice-presidente são alternados, a cada ano, entre governo e sociedade civil.

Influenciados pela atuação do CONJUVE, diversos Conselhos de Juventude têm se desenvolvido por todo o país ao longo destes últimos anos. No entanto, a ausência de um marco legal que estabeleça parâmetros comuns de desenho institucional para todos os conselhos que tratam dos direitos dos jovens fez com que os estados e municípios instituíssem conselhos de juventude das mais variadas formas, modelos e atribuições, originando situações em que alguns conselhos não contemplam a participação dos jovens, principais beneficiários das PPJs, não prezam pela diversidade de representações da sociedade civil e, em alguns casos, sequer preveem eleições para a escolha de seus membros, ficando a cargo do gestor público à escolha dos que representarão a sociedade civil nos conselhos.

Outra consequência deste cenário diz respeito aos conselhos de juventude que têm sido instituídos conforme modelos de conselhos de políticas setoriais, ignorando assim a concepção de transversalidade e criando contrastes com o ideal de gestão a ser seguido por esta política específica. Esta característica dos desenhos institucionais dos conselhos pode ser um obstáculo à incidência efetiva destes órgãos sobre as políticas de juventude, já que operam numa lógica divergente daquela em que se dá – ou deveria se dar – a gestão destas políticas.

Observa-se que muitos conselhos se configuram apenas como espaços de caráter consultivo e não deliberativo (FREITAS, 2007, p. 13), o que “fragiliza a ação e o ‘poder de fogo’ dos conselheiros na definição de rumos da política pública. Isso porque o órgão tem menor condição de atuar na definição de políticas e do orçamento destinado para a realização dessas políticas” (FREITAS, 2007, p. 19). Por outro lado, Freitas (2007, p. 19) cita que alguns daqueles conselhos que dispõem da prerrogativa deliberativa enfrentam dificuldades em produzir consensos e propostas consistentes, o que afeta negativamente a ação dos representantes da sociedade civil nestes espaços. Esta constatação acerca do exercício deliberativo fez com que alguns sustentassem a ideia de que “há uma aprendizagem a ser feita



por aqueles que participam do conselho. Isso porque é preciso uma intervenção mais qualificada, inclusive para que ele seja mais respeitado por aqueles que compõem o governo” (FREITAS, 2007, p. 20). Segundo Freitas (2007, p. 29), outros argumentos utilizados nesta direção dão conta de que a caracterização das políticas de juventude como agenda transversal, a falta de orientações bem delineadas neste campo e a inexistência de um fundo financeiro exclusivo se apresentam como justificativas plausíveis contra a atribuição deliberativa dos Conselhos de Juventude.

A fragilidade dos conselhos também foi justificada pelo fato de que esses órgãos têm baixíssima influência sobre a possibilidade de definição das políticas econômicas, e de que no interior deles não há participação daqueles que são responsáveis pela definição dos investimentos a serem feitos nas políticas sociais. Assim, tem-se a impressão de que os conselhos são espaços em que se discutem temas, mas a efetividade de ação é bastante reduzida, já que não têm poder na definição orçamentária (FREITAS, 2007, p. 21).

Estes argumentos sugerem uma espécie de submissão velada dos conselhos ao aparato estatal, uma vez que o governo se torna parâmetro de adaptação para a sociedade civil e não o contrário. Além disso, demonstram a ignorância de alguns conselhos acerca de sua própria natureza, que tem no debate de ideias, na mobilização popular e na interface com outros atores seus principais mecanismos de eficiência.

Muitos conselhos refletem uma cultura política local de longa data estabelecida e são diretamente influenciados pela gestão governamental. Eles surgem num ambiente em que predominavam relações de paternalismo e clientelismo. Em muitos casos verifica-se que os conselhos têm sido instrumentalizados pelos gestores locais como forma de legitimar suas políticas de governo (PEDRINI; ADAMS; SILVA, 2007, p. 228). Deste tipo de relação é que deriva a resistência em reconhecer o caráter deliberativo como elemento fundamental para a efetividade do controle social. Como explica Pontual:

O que incomoda os governos na questão dos Conselhos não é a sua existência, mas exatamente a natureza das suas atribuições, o fato de terem um caráter deliberativo garantido legalmente, pois os procedimentos são muitas vezes mais demorados e abertos ao debate e conflitos de posições por terem que passar pela aprovação dos Conselhos (PONTUAL, 2008, p. 13).

Mais do que uma diferença de desenho institucional, os variados formatos dos conselhos refletem diferentes concepções de democracia (MORAES, 1999, p. 110), onde cabem desde a ideia de participação direta e efetiva da população na formulação e implementação das políticas públicas até a concepção tipicamente representativa de que cabe



única e exclusivamente ao gestor público a decisão sobre os assuntos de governo, cabendo aos conselhos a função de respaldar as ações da administração governamental. Este cenário apresenta realidades difusas e complexas que dificilmente poderão ser examinadas a partir de uma só perspectiva teórica da democracia, por isso a opção deste estudo em analisar o Conselho Municipal de Juventude de Curitiba a partir de uma abordagem teórica mais ecumênica.

2. AVALIANDO AS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS DELIBERATIVAS

As novas instituições de participação e deliberação que se desenvolveram ao longo do período democrático brasileiro trouxeram consigo inúmeros questionamentos de ordem teórica e prática (FARIA; RIBEIRO, 2011) acerca da sua real influência no ciclo das políticas públicas e sua contribuição para o fortalecimento e ampliação da democracia. No campo teórico, a literatura especializada tem investigado, principalmente, as dinâmicas internas e as regras de funcionamento destes espaços (FARIA; RIBEIRO, 2011), mas suas abstrações remetem-se a princípios e normas que nem sempre têm sido avaliadas a partir de experiências concretas e possíveis de serem mensuradas (SMITH, 2009). Há, portanto, uma dissociação entre teoria normativa e análise política empírica. Desse modo, há de se buscar referenciais que ofereçam “elementos mensuráveis de análise empírica, que busquem caracterizar o processo organizativo e de dinâmica interna desses espaços, trazendo explicações que possibilitem uma visão mais ampliada sobre a participação dos atores sociais” (BRAGA, 2015, p. 22).

Claudia F. Faria e Uriella C. Ribeiro (2011) afirmam que o desenho institucional tem sido o principal objeto de análise dos estudos que buscam avaliar o desempenho dos conselhos. De acordo com as autoras, estes desenhos não são neutros, pois suas definições incidem diretamente na extensão da participação e na qualidade das deliberações. Neste aspecto, as leis de criação e de alteração dos conselhos e seus regimentos internos tendem a oferecer informações valiosas sobre o nível de institucionalização, de democratização e representação destes espaços (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 127-128). De acordo com Faria e Ribeiro (2011), a institucionalização pode ser mensurada por meio i) da constatação do tempo de existência do conselho, ii) da existência de uma estrutura organizacional e iii) da frequência de reuniões obrigatórias. Em relação à democratização, a composição e as regras em torno do processo decisório são fatores relevantes. Já a representação poderá ser avaliada a partir i) da definição de entidades que tem assento no conselho, ii) o número de cadeiras destinadas a cada segmento



e iii) as formas pelas quais estas definições ocorrem (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 128-130). Trata-se, portanto, de um método mais alinhado à perspectiva normativa, que tende a adotar como parâmetros alguns princípios que são próprios de uma teoria ou modelo democrático: participativo, direto, deliberativo ou representativo, por exemplo.

Graham Smith (2009), por outro lado, propõe um quadro analítico para avaliar experiências democráticas. Apesar de não querer se comprometer com nenhuma das correntes teóricas de democracia, o que, de acordo com o autor, negligenciaria elementos significativos da prática democrática e do desenho institucional (SMITH, 2009, p. 11), este método se aproxima do ideário proposto pela democracia deliberativa. Smith (2009) analisa um conjunto de inovações democráticas que apresentam características comuns de razoável combinação entre quatro elementos fundamentais, denominados bens democráticos: 1) inclusão, 2) controle popular, 3) julgamento ponderado, 4) transparência (SMITH, 2009, p. 12). A inclusão se refere à forma como a igualdade política é realizada em pelo menos dois aspectos de participação, presença e voz. O controle popular considera o grau de influência dos participantes nos diferentes aspectos do processo de tomada de decisão. O julgamento ponderado, por sua vez, envolve a compreensão dos cidadãos tanto dos detalhes técnicos do problema em questão quanto das perspectivas dos demais participantes na instituição. A transparência se refere à compreensão dos participantes acerca do processo no qual estão inseridos e a publicidade dos processos da instituição (SMITH, 2009, p. 12-13).

Em suma, enquanto o quadro analítico de Smith (2009) busca identificar o potencial dos desenhos institucionais em fornecer bens democráticos comuns às diferentes abordagens teóricas sobre o tema, a proposta apresentada por Faria e Ribeiro (2011) os avalia a partir de preceitos normativos e regimentais. Isso faz com que as propostas se complementem e tornem possível uma avaliação mais abrangente das instituições de democracia deliberativa.

2.1. Uma proposta avaliativa a partir do Poder de Agenda

Do quadro analítico apresentado por Smith (2009) este estudo considerou o bem democrático Controle Popular como elemento essencial a ser analisado no desenho institucional do Conselho de Juventude de Curitiba. Afinal, ao se considerar os conselhos de direitos como inovações democráticas cuja criação foi pensada “com vistas a gerar práticas horizontais de participação e de negociação, a ‘empoderar’ grupos sociais em situação de



exclusão e vulnerabilidade e a reforçar vínculos associativos” (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 125), o controle popular se apresenta como um dos elementos centrais para a efetivação democrática deliberativa.

O controle popular confere, dentre outras capacidades, poder de agenda aos participantes, ou seja, a capacidade de influírem no processo de tomada de decisão em políticas públicas. Por poder de agenda compreende-se a capacidade do Conselho em incidir direta ou indiretamente sobre a agenda política municipal relacionada à juventude, seja na definição do problema, na análise de opção, seleção de opção ou implementação da política (SMITH, 2009, p. 23). Neste aspecto, Faria e Ribeiro (2011, p. 126) destacam a importância do desenho institucional, uma vez que as normas e procedimentos atuam como catalisadores ou limitadores da ação dos conselheiros. Dessa forma, este estudo buscou avaliar o poder de agenda do Conselho de Juventude de Curitiba a partir de duas variáveis: i) Institucionalização e ii) Incidência política, cujos indicadores e fontes de dados são apresentados no quadro abaixo.

Quadro 1 - Poder de Agenda

INSTITUCIONALIZAÇÃO		INCIDÊNCIA POLÍTICA	
Indicador	Fonte	Indicador	Fonte
Regulamentação	<i>Leis Municipais e RI</i>	Pautas das reuniões	<i>Atas das reuniões</i>
Estrutura Organizacional	<i>Lei de criação do CMJ, Regimento Interno (RI) e Observação</i>	Atuação dos Conselheiros do Poder Público	<i>Atas das reuniões e observação</i>
Vinculação ao Órgão responsável pelas PPJs	<i>Lei de criação do CMJ</i>		
Objeto de deliberação	<i>Lei e RI</i>	Resultado das deliberações	<i>Atas das reuniões e observação</i>
Frequência de reuniões	<i>Lei de criação do CMJ, RI e Atas das reuniões</i>		

Fonte: o autor

Conforme evidenciado no quadro 1, na institucionalização são considerados os indicadores: regulamentação, estrutura organizacional, vinculação do conselho ao órgão municipal responsável pelas PPJs, objeto de deliberação e frequência das reuniões. Por regulamentação entende-se todo o conjunto normativo que trata do conselho ou mantém vínculo com ele, afinal, “quanto maior a regulação sobre o seu funcionamento, mais institucionalizados são esses espaços” (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 128). A estrutura organizacional trata da existência e funcionamento de estruturas burocráticas. A vinculação ao



órgão responsável pelas PPJs torna-se primordial no sentido de conferir relação direta do conselho com o órgão do executivo municipal responsável pela implementação das políticas. Identificar o objeto sobre o qual incide a deliberação do CMJ também representa um importante indicador de poder de agenda na medida que estabelece a influência direta do conselho sobre algum elemento constitutivo da política pública. Por fim, a frequência das reuniões indica organização política e regularidade no tratamento de assuntos referentes à agenda em questão.

Por Incidência Política considera-se o conjunto das pautas das reuniões, a atuação dos conselheiros do poder público e os resultados das deliberações. As pautas das reuniões revelam a predominância de assuntos referentes a pautas internas ou externas ao conselho. A atuação dos conselheiros do poder público diz respeito à incidência política do conselho na medida em que “muitas vezes, os membros do governo que fazem parte dos conselhos têm pouco poder de barganha no interior da estrutura [pública], o que aponta para um desprestígio desse lugar no interior do poder público” (FREITAS, 2007, p. 20). O resultado das deliberações simboliza o principal indicador de incidência política de um conselho. Por isso se faz importante identificar quais deliberações influenciaram as decisões do poder público e quais foram implementadas.

3. PODER DE AGENDA NA GESTÃO 2012-2015 DO CMJ CURITIBA

O Conselho Municipal de Juventude de Curitiba foi instituído pela Lei Municipal nº 13.900, de 9 de dezembro de 2011¹, e sua primeira gestão tomou posse no dia 4 de junho de 2012. Esta lei representou a consumação de várias propostas² que ao longo dos vinte e dois anos que a precederam tentaram sem sucesso constituir um espaço de participação capaz de influenciar a agenda política municipal voltada aos jovens.

Passados três anos desde o início de suas atividades, buscamos avaliar como este Conselho tem cumprido com das qualidades democráticas inerentes à sua funcionalidade, o poder de agenda. Os dados que se referem a avaliação desta qualidade democrática serão apresentados na sequência a partir de uma organização que descreve cada um dos indicadores referentes às variáveis Institucionalização e Incidência Política.

¹ Lei Municipal nº 13.900, de 09 de dezembro de 2011. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2011/1390/13900/lei-ordinaria-n-13900-2011->>>. Acesso em 30 nov. 2015.

² Antes da sanção desta lei, existiram outras três que tentaram instituir um Conselho de Juventude em Curitiba. Nenhuma delas obteve sucesso.



3.1. Institucionalização

A Institucionalização do CMJ Curitiba foi avaliada a partir de informações que constam principalmente nas leis municipais que tratam do conselho, suas atas de reunião e seu Regimento Interno. A apresentação dos resultados desta investigação está organizada de acordo com os indicadores desta variável, já descritos na seção anterior: regulamentação, estrutura organizacional, vinculação ao órgão responsável pelas PPJs, objeto de deliberação e frequência de reuniões.

a) Regulamentação

A legislação em vigor que ampara o funcionamento do Conselho Municipal de Juventude de Curitiba é composta por um conjunto de Leis Municipais e uma Resolução do próprio Conselho. A primeira é a Lei nº 13.900/2011, que cria o Conselho de Juventude de Curitiba, a Conferência Municipal de Juventude e o Fundo Municipal de Juventude. Há também as Leis nº 14.229/2013³, que institui o Estatuto Municipal da Juventude, e a nº 14.614/2015⁴, que altera os dispositivos da lei de criação do CMJ Curitiba. Por fim, há a resolução nº 3/2012⁵ do CMJ Curitiba que estabelece seu Regimento Interno.

Além de criar o CMJ Curitiba, a Lei nº 13.900/2011 dispôs sobre sua competência, composição, estrutura e funcionamento, colocando sob sua responsabilidade, dentre outras coisas, a convocação de Conferências Municipais de Juventude e a deliberação sobre a destinação do Fundo Municipal de Juventude. Em 2015, esta legislação foi alterada pela Lei Municipal nº 14.614, que ampliou a composição do conselho de 18 para 27 conselheiros, reservando 9 cadeiras a jovens entre 15 e 29 anos de idade eleitos em cada uma das nove regionais da cidade, o que não existia na lei anterior, e revogou o Fundo Municipal de Juventude, justificando que a lei de 2011 continha “vícios de funcionamento e de estruturação” e que “o fundo não poderá existir com recursos somente do ente ao qual está vinculado e, não

³ Lei Municipal nº 14.229, de 14 de janeiro de 2013. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2013/1422/14229/lei-ordinaria-n-14229-2013-institui-o-estatuto-da-juventude-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 30 nov. 2015.

⁴ Lei Municipal nº 14.614, de 13 de março de 2015. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2015/1461/14614/lei-ordinaria-n-14614-2015-altera-d-ispositivos-da-lei-n-13900-de-9-de-dezembro-de-2011-que-cria-o-conselho-municipal-da-juventude-a-conferencia-municipal-da-juventude-e-o-fundo-municipal-da-juventude>>. Acesso em 30 nov. 2015.

⁵ CURITIBA. Resolução do Conselho Municipal de Juventude nº 3, 16 de julho de 2012. Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal da Juventude no Município de Curitiba. Diário Oficial [do município de Curitiba], Curitiba, PR, ano XLVI, n. 56, 26 jul. 2012, p. 18-19.



havendo legislação específica de incentivo para arrecadação do fundo, seria inviável seu funcionamento”⁶.

O Estatuto Municipal da Juventude, sancionado oito meses antes do Estatuto Nacional, em 2013, representou uma novidade em relação às políticas municipais de juventude. A relevância desta lei não está tanto em sua carta de princípios - já previstos pela legislação nacional - se não no destaque que confere ao CMJ, outorgando-lhe a tarefa de elaborar o Plano Municipal de Juventude e “cumprir e fazer cumprir” os direitos estabelecidos à população jovem por este Estatuto. Ao fazer alusão ao conselho e citar suas competências, o Estatuto reforça normativamente a necessidade do CMJ integrar de maneira ativa o desenvolvimento de políticas municipais voltadas à juventude, tornando mais difícil qualquer eventual processo de revogação deste órgão.

No Regimento Interno do CMJ Curitiba são definidos, por exemplo, as regras de substituição e perda de mandato de conselheiros, o processo de escolha da mesa diretora, bem como as atribuições da presidência, vice-presidência, secretaria executiva e comissões permanentes e temporárias. Além disso, o Regimento prevê a periodicidade das reuniões ordinárias, o quórum mínimo para deliberação, os procedimentos para a construção da pauta e para a deliberação de matérias e o rito das reuniões. O texto ainda estabelece que sua alteração poderá ser efetuada somente mediante a aprovação mínima de 2/3 dos conselheiros. Em cumprimento ao Art. 9º da Lei nº 13.900/2011 que garante a publicação das resoluções do conselho no Diário Oficial do município, este Regimento ganhou *status* oficial ao ser ali publicado em 26 de julho de 2012.

De acordo com o exposto, percebe-se que o Conselho Municipal de Juventude de Curitiba dispõe de um conjunto importante de mecanismos de regulação, possuindo ao menos três leis e uma resolução que lhe amparam normativamente. Este dado se torna relevante quando o comparamos com a realidade de outros conselhos municipais de juventude, que são amparados por uma só lei ou decreto, sujeitos a alterações repentinas.

⁶Mensagem nº 051/2014 do prefeito Gustavo Bonato Fruet à Câmara Municipal de Curitiba. Disponível em: <http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/ProposicaoDetalhesForm.do?select_action=&popup=s&chamado_por_link&pro_id=260926&pesquisa=juventude>. Acesso em: 9 set. 2015.



b) Estrutura Organizacional

O Conselho de Juventude de Curitiba é composto, basicamente, por: I) Diretoria Executiva – Presidente e Vice-Presidente; II) Secretaria Executiva; III) Comissões de trabalho; e IV) Plenário.

Durante toda a primeira gestão do conselho a diretoria executiva foi exercida paritariamente entre a sociedade civil e o poder público. Apesar de haver a previsão de alternância destas representações na função da presidência, em agosto de 2013 os conselheiros governamentais decidiram conceder este posto voluntariamente à sociedade civil até o final da gestão, alegando que a popularização do conselho poderia obter maior sucesso entre a população se um representante não-governamental estivesse na liderança.

Apesar deste gesto amigável, a gestão municipal deixou de cumprir com a responsabilidade legal de indicar e prover uma secretaria executiva para o conselho. Compete a esta função a responsabilidade de auxiliar a diretoria executiva, responsabilizando-se por procedimentos burocráticos como, por exemplo, elaborar documentos e administrar a agenda do conselho. Por ser uma função estratégica de execuções práticas que requerem disponibilidade de tempo e recursos, entende-se porque a Lei determine que a administração pública seja responsável pela disponibilização de pessoal para tal cargo.

As atas de reuniões do conselho demonstram que durante a maior parte da gestão 2012-2015 não houve uma pessoa específica nomeada para a secretaria executiva. Consta-se que na maior parte do tempo as atas foram elaboradas por pessoas diversas, como estagiários da prefeitura, pessoas que eventualmente participavam das reuniões, conselheiros ou a própria diretoria executiva. Coube também ao presidente e vice-presidente encaminhar e responder e-mails, controlar a agenda do conselho, entre outras tarefas próprias da secretaria executiva. Os principais problemas gerados por esta situação foram: a centralidade de informações nas figuras do presidente e vice-presidente, sobrecarga de demandas à diretoria executiva, problemas no envio de comunicados aos conselheiros, desorganização dos documentos do conselho, falhas de comunicação com a prefeitura, dentre outros.

Em relação às comissões, desde o início das atividades do CMJ foram estabelecidas três comissões permanentes: normatização e cadastro, política e financiamento, e comunicação. Durante seus primeiros trabalhos, estas comissões estavam muito focadas na regulamentação do Fundo Municipal de Juventude. Com o passar do tempo e com uma série de entraves que se



apresentaram para a efetivação do Fundo financeiro, estas comissões perderam seu foco e deixaram de se reunir. Desta forma, muitas decisões passaram a ser analisadas diretamente pelo plenário do conselho, sem um parecer prévio das comissões permanentes, o que tende a fragilizar a capacidade de julgamento dos conselheiros por não disporem de um olhar técnico tampouco do tempo necessário para a reflexão e debate sobre o assunto em questão.

No final de 2014, uma alteração no Regimento Interno do conselho estabeleceu a possibilidade de não-conselheiros virem a integrar as comissões. A justificativa para isso foi que a participação de não-conselheiros em comissões que subsidiam as decisões dos conselheiros ampliaria o aspecto democrático e transparente do CMJ e possibilitaria que pessoas especializadas em determinados assuntos pudessem exercer influência direta no processo de tomada de decisão do conselho. Foi o que ocorreu, por exemplo, com a criação de uma Comissão para atender a um dos requisitos do Plano Juventude Viva, acordado entre a prefeitura de Curitiba e o governo federal. O Plano, que tem por objetivo combater a violência e o extermínio da juventude negra, exigia que a gestão de suas ações fosse realizada de modo participativo entre representantes da prefeitura e da sociedade civil. Foi assim que o conselho criou uma comissão composta por não-conselheiros para gerir este plano e possibilitou que pessoas oriundas do movimento negro e causas similares contribuíssem no processo de instrução para as deliberações do conselho.

c) Vinculação ao Órgão responsável pelas PPJs

O Conselho de Juventude de Curitiba está vinculado à Secretaria Municipal de Esporte Lazer e Juventude – SMELJ – da prefeitura da cidade. Em 2013, o CMJ passou a estar vinculado à Coordenação Municipal de Políticas de Juventude, um organismo criado no interior da SMELJ para tratar especificamente da articulação das diversas áreas da gestão municipal em favor das PPJs e administrar o Programa Portal do Futuro, principal política de juventude da gestão municipal 2013-2016 da prefeitura de Curitiba. A vinculação do CMJ a esta Coordenação possibilita que as deliberações do conselho cheguem de modo rápido e direto ao órgão governamental responsável pela articulação da gestão pública em prol das políticas de juventude. Todavia, como esta coordenação atua de modo indireto com as demais pastas do governo e exerce decisão direta apenas sobre o Programa Portal do Futuro, há o risco de que as deliberações do conselho se restrinjam apenas a este programa.



d) Objeto de deliberação

A Lei Municipal nº 13.900/2011 define o CMJ como um “órgão colegiado de caráter consultivo, deliberativo, controlador e fiscalizador da política da juventude” (Art. 1º). Para além desta definição, o inciso I do artigo 3º, apesar de não utilizar o termo ‘deliberação’, aponta que compete ao CMJ “supervisionar, acompanhar, avaliar, fiscalizar, cumprir e fazer cumprir [grifo nosso] a Política Nacional da Juventude”, dando a entender que o conselho deve deliberar sobre a aplicação das diretrizes da Política Nacional de Juventude em âmbito municipal. Já no que refere ao orçamento municipal, a interferência do conselho fica limitada a “acompanhar a elaboração e avaliar os instrumentos de planejamento orçamentário do município e solicitar as modificações necessárias à consecução da Política Nacional da Juventude” (Lei 13.900/2011, Art. 3º, II), não exercendo, portanto, qualquer poder deliberativo sobre este assunto.

Noutro texto normativo, o do Estatuto Municipal da Juventude, o CMJ é apresentado como responsável pela deliberação do Plano Municipal de Juventude e por “supervisionar, acompanhar, avaliar, fiscalizar, cumprir e fazer cumprir [grifo nosso] este Estatuto” (Art. 4º, parágrafo único).

É possível aferir que o conselho detém prerrogativa deliberativa sobre questões abstratas que não se apresentam bem delineadas, como é o caso do Plano e da Política Municipal de Juventude. Além disso, inexistem mecanismos para garantir poder vinculante às decisões do Conselho, ou seja, não há qualquer tipo de sanção ao gestor que descumprir suas deliberações. Dessa forma, o poder deliberativo outorgado ao conselho aparenta ser figurativo e, na prática, tende a conduzir o CMJ a operar a partir do mesmo instrumento de que dispõem os conselhos consultivos, por constrangimento.

e) Frequência de reuniões

Apesar das dificuldades enfrentadas pelo Conselho de Juventude de Curitiba em relação à estrutura, este órgão manteve regularidade em sua agenda de reuniões, o que representa um importante indicador de institucionalidade, já que a frequência das reuniões possibilita a rotinização das atividades do conselho e lhe oferece maiores chances de organização, além de oportunizar um fluxo atualizado de informações entre os participantes. Entre junho de 2012 e junho de 2015, o CMJ realizou 31 reuniões ordinárias mensais e 6 extraordinárias, convocadas



esporadicamente para tratar de assuntos específicos, totalizando assim 38 reuniões. Destas, apenas 4 não obtiveram o quórum mínimo previsto pelo Regimento Interno, definido como mais da metade do total de conselheiros, no entanto isso parece não ter causado qualquer dano ao calendário das reuniões.

Independentemente de uma avaliação qualitativa em relação às discussões e o desempenho das atribuições dos conselheiros, a regularidade das reuniões comprova o funcionamento estável do conselho e sugere um adequado exercício de participação deliberativa.

3.2. Incidência Política

A variável Incidência Política extrapola o âmbito normativo que é próprio da Institucionalização para tratar da operacionalidade política do conselho. Para esta avaliação as atas do conselho e a observação participante representaram fontes importantes para a coleta de informações sobre as pautas de reuniões, a atuação dos conselheiros do poder público e o resultado das deliberações, conforme exposto a seguir.

a) Pautas das reuniões

As atas das reuniões revelam que ao longo das 38 reuniões do conselho as pautas referentes à sua organização interna superaram a quantidade de pautas voltadas à política pública – 117 contra 89, respectivamente. Entretanto, ao longo das reuniões houve um gradativo aumento das pautas relacionadas à política, por mais que aquelas voltadas à organização interna tenham se mantido numa margem estável.

A quantidade de pautas internas pode ser considerada um índice positivo em relação à institucionalização do conselho, uma vez que demonstra preocupação com a regulação dos processos que garantirão legalidade e reconhecimento às deliberações de seus conselheiros. Isso se torna ainda mais evidente ao verificar-se que o aumento gradativo das pautas relacionadas à política pública ocorreu após várias reuniões que pautaram principalmente questões voltadas ao funcionamento do conselho. Contudo, não deixa de demonstrar a incipiente incidência política do conselho, uma vez que esteve mais voltado a assuntos internos do que externos.



b) Atuação dos Conselheiros do Poder Público

Durante a primeira gestão do CMJ Curitiba oito pastas da prefeitura municipal ocuparam as nove cadeiras destinadas aos conselheiros do poder público. Destas, apenas a SMELJ ocupou duas vagas, por representar o órgão municipal de articulação das políticas de juventude e também responder pelas políticas de esporte e lazer.

O poder público esteve representado em 100% das reuniões do conselho de juventude de Curitiba; sendo a SMELJ o órgão governamental com o maior percentual de presença – 93% – e a Fundação Cultural de Curitiba (FCC) aquele que apresentou o menor índice, 32%. De modo geral, a diversidade de representação das pastas da prefeitura e a presença assídua da maior parte de seus conselheiros nas reuniões do CMJ podem conduzir à ideia de que o poder público tem considerado este espaço como uma instância relevante para a gestão municipal. Todavia, uma análise mais cuidadosa das atas, apoiada pelas constatações oriundas da observação, dão conta que os representantes governamentais têm evitado assumir compromissos nos processos desencadeados pelo conselho e que, na maior parte das vezes, não têm autonomia para responsabilizar-se por determinadas demandas em nome do órgão que representam.

Este posicionamento aparentemente passivo dos conselheiros governamentais afeta diretamente a capacidade de incidência política do conselho. Primeiro porque deixa de prestigiar este espaço como lugar de decisão política efetiva. Em segundo lugar porque torna moroso o processo de comunicação com as secretarias para a articulação em torno de determinadas demandas.

c) Resultado das deliberações

A tarefa de acompanhar a trajetória das pautas tratadas pelo CMJ Curitiba a partir da leitura das atas de suas reuniões se mostrou bastante difícil. Com exceção de alguns temas de maior notoriedade pública, as atas revelaram descontinuidade no acompanhamento e avaliação das pautas após terem sido objeto de deliberação do conselho. De junho a agosto de 2014, por exemplo, o CMJ refletiu sobre uma proposta metodológica que servisse de projeto piloto para o monitoramento de políticas públicas municipais de juventude. A partir disso propôs às secretarias conselheiras que apresentassem semestralmente ao conselho um relatório das atividades que têm desenvolvido em favor da população jovem. Apesar da decisão do conselho



e da concordância dos representantes governamentais em torno desta proposta, desde a sua deliberação este tema não voltou a figurar entre as pautas das reuniões do conselho e não se identificou nas atas qualquer registro acerca do cumprimento da apresentação destes relatórios por parte das secretarias.

Dentre as pautas voltadas à política pública propriamente dita, um número reduzido de deliberações incidiu efetivamente sobre a agenda política municipal. Destacam-se a promulgação do Estatuto Municipal da Juventude, proposto pelo legislativo municipal; a Lei que alterou a composição do conselho, de iniciativa conjunta entre a coordenação de juventude e o conselho; e a implementação do Programa Portal do Futuro, cuja proposição partiu do executivo municipal. Nota-se que nenhuma das iniciativas foi protagonizada exclusivamente pelo CMJ Curitiba, o que levanta suspeitas acerca de uma possível postura passiva deste órgão. Isto facilita sua instrumentalização pelo poder público para forjar legitimidade às decisões formuladas em outros espaços de poder. Contudo, esta pesquisa não foi capaz de mapear elementos capazes de comprovar tal suspeita.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados apresentados revelam que o Conselho Municipal de Juventude de Curitiba atende aos pressupostos de uma institucionalidade democrática deliberativa, mesmo que em alguns pontos tenha muito o que melhorar. Possui um alto grau de normatividade, mas apresenta dificuldades de operacionalização. Dentre os dados apresentados merecem destaque os que atestam o elevado grau de regulação do conselho, algo de que poucos conselhos municipais de juventude dispõem, que representa um importante fator de institucionalização e delimita o campo de atuação deste órgão

De um modo geral os indicadores apresentam mais desafios e lacunas do que consolidações, no entanto, é preciso considerar o fator tempo de existência como algo que impactou diretamente sobre os resultados, uma vez que a própria literatura tem demonstrado a proporcionalidade direta entre o tempo de funcionamento e a formalidade destes espaços.

O intento deste trabalho se mostrou relevante na medida em que permitiu experimentar uma metodologia de análise que combina estratégias avaliativas de diferentes bibliografias, que vão desde um viés normativo até uma proposta “ecumênica” que congrega elementos das mais diferentes correntes teóricas da democracia.



REFERÊNCIAS

BRAGA, A. L. C. *Governança democrática no conselho municipal da cidade de Curitiba: presença e voz dos atores sociais*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. 1 ed. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p. 125-136.

FREITAS, M. V. (org.). *Conselho Nacional de Juventude: natureza, composição e funcionamento: agosto 2005 a março de 2007*. Brasília, DF/São Paulo: CONJUVE; Fundação Friedrich Ebert; Ação Educativa, 2007.

GOHN, M. G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção questões da nossa época; vol. 84).

MORAES, C. V. Conselhos de gestão de políticas públicas: instituições e/ou espaços políticos. *Revista de Ciências Humanas*, Florianópolis, Edição especial temática, p. 107-126, 1999.

PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. Controle social e fortalecimento da democracia participativa. In: _____. (Coords.) *Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios*. São Paulo: Paulus, 2007. p. 223-237.

PONTUAL, P. Desafios à construção da Democracia Participativa no Brasil. *Cadernos da Cidade*, Porto Alegre, v. 12, n. 14, nov. 2008.

SERRA, A. La gestión transversal: expectativas y resultados. *Revista del CLAD - Reforma y Democracia*, Caracas, n. 32, jun. 2005. Disponível em: <<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/032-junio-2005/0049633>>. Acesso em 3 out. 2015.

SMITH G. *Democratic Innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.



CONSTITUCIONALISMO, INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA, INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA E CIDADANIA: INCENTIVOS E FOMENTOS NA RECUPERAÇÃO INDUSTRIAL FLUMINENSE

GOMES, Evandro Pereira Guimarães Ferreira

*Professor da Universidade Estácio de Sá. Mestre em Direito Público e Evolução Social pela
Universidade Estácio de Sá
egomes@fgz.com.br*

SILVESTRE, Matheus Meott

*Mestrando em Direito Constitucional pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da
Universidade Federal Fluminense
Bolsista CAPES
matheusms@id.uff.br*

ECCARD, Wilson Tadeu de Carvalho

*Pós-graduando em Direito Civil e Processo Civil pela Universidade Estácio de Sá. Bacharel em Direito
pela Universidade Presbiteriana Mackenzie Rio
careccard@gmail.com*

RESUMO

O trabalho analisa os incentivos fiscais concedidos ao setor industrial fluminense e sua adequação constitucional, tendo em vista os princípios constitucionais que regem a intervenção do Estado na economia. Utiliza como referencial teórico a razão pública para rechaçar a subsidiariedade como princípio do direito constitucional econômico brasileiro, requerendo a justificação política de sua adoção no caso concreto. Analisa-se, por fim, as constituições latino-americanas e suas previsões da atuação do Estado na economia.

Palavras-chave: cidadania; subsidiariedade; intervenção do Estado na economia

ABSTRACT

The paper analyzes the tax incentives granted to Rio de Janeiro industrial sector and its constitutional adequacy in view of the constitutional principles governing state intervention in the economy. Uses the public reason to reject the subsidiarity principle as a principle in the Brazilian economic constitutional law, requiring the political justification for its adoption in this case. Analyzes, finally, Latin American constitutions and their predictions of State intervention in the economy.

Key-words: citizenship; subsidiarity; states` economic intervention



INTRODUÇÃO

A América Latina após a o período de redemocratização iniciado na década de 1980 sofreu grande influência das economias hegemônicas em prol de uma postura neoliberal na economia: o Estado interventor e ativamente participativo na economia que existiu até o fim dos governos militares daria lugar a democracias que apenas regulariam o livre mercado em suas falhas. Para o sucesso dessa transição no econômica, o capital oriundo de instituições financeiras globais ficou condicionado ao comprometimento nacional com o novo modelo. No Brasil, concomitante a esse processo de liberalização da economia, acontece a guinada neoconstitucionalista, em que a constituição autoritária do regime militar é substituída por outra extremamente garantista e principiológica, garantindo fôlego às pautas dos direitos fundamentais individuais e coletivos.

Inserida nesse contexto está a alavancagem da subsidiariedade como princípio constitucional econômico na Constituição de 1988, embora o texto seja heterogêneo e preveja tanto posturas de não-intervenção como medidas interventivas. O presente trabalho pretende estudar os incentivos fiscais federais e estaduais e programas de financiamento público de empreendimentos privados para a recuperação industrial do Estado do Rio de Janeiro, a partir da compreensão da subsidiariedade como opção política e não como princípio constitucional oriunda da compreensão liberal da democracia, em que a razão pública deve prosperar no processo decisório.

Sendo uma opção política condicionada à razoabilidade argumentativa, os incentivos fiscais, como intervenção subsidiária do Estado na economia, devem ser justificados por resultados sistêmicos consistentes, condizentes com os princípios constitucionais e com a cidadania e devem demonstrar, dentre as possíveis alternativas postas à disposição do Estado, como a que melhor se adequa à situação econômica e ao resultado desejado. Portanto, o presente trabalho, assumindo a premissa de que a subsidiariedade não é um princípio constitucional à luz da razão pública analisa, a partir do estudo de caso e da análise das constituições, se há argumentos políticos sólidos que justifiquem a adoção de medidas de baixa intervenção em detrimento de outras mais interventivas.

Inseridos em contextos econômicos e sociopolíticos semelhantes, é válido cotejar a situação constitucional econômica do Brasil com os países da América Latina, sobretudo os



países do novo-constitucionalismo latino-americano, tendo em vista a abordagem inédita realizadas nessas constituições em relação a direitos.

Nesse mesmo contexto, é também fundamental analisar a questão do desenvolvimento econômico e da intervenção do Estado na economia a partir do mandamento constitucional da integração latino-americana (art. 4º, parágrafo único da Constituição Federal) e do desenvolvimento econômico com justiça social presente no Tratado de Assunção de 1991, no âmbito do Mercosul, do qual o Brasil é membro. Nesse sentido é necessário extrapolar a interpretação do capítulo econômico da constituição e além disso o próprio ordenamento jurídico nacional para compreender os contornos da atuação do Estado na economia a partir da integração latino-americana e como a necessidade de garantir direitos fundamentais se reflete desde o direito internacional até as esferas internas do federalismo brasileiro.

O trabalho se desenvolve da seguinte maneira: o primeiro capítulo trata do estudo de caso dos incentivos fiscais concedidos às indústrias do Rio de Janeiro; o segundo capítulo discute o conceito do princípio da subsidiariedade e como interpretá-lo à luz da razão pública; o terceiro capítulo analisa os capítulos econômicos das constituições do novo constitucionalismo americano, quais sejam, as constituições do Equador e da Bolívia, em busca de elementos de intervenção subsidiária do Estado na economia.

1. INCENTIVOS FISCAIS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Os incentivos fiscais são uma forma de intervenção do Estado na economia. O ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Eros Roberto Grau, em clássica obra de direito constitucional econômico categoriza as intervenções do Estado no domínio econômico em três: (i) intervenção por absorção ou participação, que seriam formas de intervenção *no* domínio econômico; (ii) por direção; por indução, sendo as duas últimas categorias formas de intervenção *sobre* o domínio econômico. A direção se distingue da indução pelo seu caráter impositivo, compulsório. Dessa maneira, os incentivos fiscais estabelecidos por regimes especiais de tributação, em sua vasta maioria dependentes da adesão voluntária dos contribuintes, podem ser classificados como intervenção por indução.

A partir das categorias desenvolvidas por Saddy, a intervenção por meio de incentivos fiscais pode ser classificada como uma ação deontica incitativa, que é a modalidade de intervenção na qual o Estado produzem alteração no ordenamento e pretendem o engajamento da iniciativa privada, embora



não atuem por meio da coerção (SADDY, 2011, p. 211).¹ O autor, por sua vez, classifica os benefícios e incentivos tributários como fomentos econômicos e a decisão de fomentar é política, mas seus critérios técnicos que devem instrumentalizá-la. Através do princípios da livre iniciativa que fundamenta a República, o fomento público terá "*adesão facultativa da iniciativa privada em troca dos incentivos previstos*" (SADDY, 2011, p. 351-54)

Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto, cabe ao Estado a "*elevada função de estimular o desenvolvimento integrado da sociedade*" estimulando as pessoas ao abrir-lhes "*acesso aos instrumentos públicos de incentivo dispostos para a promoção de seu progresso*". (MOREIRA NETO, 2014, p. 577)

Para Luís Roberto Barroso, é dever do Estado, como agente da ordem econômica estimular, através de incentivos, a iniciativa privada a auxiliar na consecução dos fins do art. 170² da Constituição Federal. São, portanto, as ações do Estado que visam influir nas condutas dos agentes econômicos privados através de mecanismos de fomento - dentre eles os incentivos fiscais, financiamentos públicos, redução da alíquota de impostos - "*sem que se possa obrigar a iniciativa privada à adesão*. Tal hermenêutica se coaduna com o disposto no artigo 174, caput³ da Carta, que institui apenas como indicativo para a iniciativa privada as funções de incentivo e planejamento. (BARROSO, 2008, p. 14)

Embora não estejam, topograficamente, previstos no capítulo da Ordem Econômica (art. 170 e seguintes) da Constituição Federal de 1988. Estão previstos, para a União, no artigo 43, §2º, III⁴. São instrumentalizados, geralmente, por regimes especiais de tributação e como atividade administrativa, deve respeitar os princípios pertinentes à administração pública, sobretudo da impessoalidade. Nessa lógica de raciocínio, não poderia a União, senão por alguma concessão da Constituição, favorecer

¹ O caráter não-coercitivo dos incentivos pode ser depreendido do próprio significado literal corrente do vernáculo: "vantagem destinada a estimular atividades econômicas, sociais, culturais etc., concedida pela administração pública federal, por meios tributários." Ver o vernáculo "incentivo" em Dicionário Michaelis. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/>> Acesso em: 26/11/2015.

² Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte. IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

³ Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e **indicativo para o setor privado**. (grifo nosso)

⁴ Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. [...] § 2º - Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei: [...] III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;



determinada região do país em detrimento de outra. Tal previsão está presente no artigo 151, I⁵ do texto constitucional. Do ponto de vista do direito financeiro, o estabelecimento de incentivos fiscais configura renúncia de receitas e, portanto, deve estar acompanhado de estimativa do impacto econômico-financeiro da medida, conforme disposto no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como exemplos de incentivos fiscais no âmbito federal, há o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP, o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES e o Programa de Inclusão Digital, os três instituídos pela Lei 11.196 de 21 de Novembro de 2005. Com o intuito de incentivar determinados setores econômicos do país, o Governo Federal utiliza de suas atribuições tributárias para diminuir o custo total dos empreendimentos nessa área, dinamizando tais setores.

O Estado do Rio de Janeiro, embora permaneça como o segundo estado a contribuir para o PIB nacional, teve a menor variação real anual do produto interno bruto dentre os 27 estados brasileiros em 2013, participando com 11,8% do total. Em 2010, ano de edição da Lei estadual 5636, o setor industrial (composto pelas indústrias extrativa, de transformação, de geração e distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana e a de construção) compunha o equivalente a 29,83% do PIB do Estado. Já em 2013, o setor industrial correspondia a 30,49%, com um pico em 2012 com o equivalente a 32,53%. O setor de serviços correspondia, em 2013, a 69,05% do produto interno bruto estadual, demonstrando falta de diversidade na economia fluminense.

Em abril de 2005 entrou em vigor a Lei estadual 4534 que criou o Fundo de Recuperação Econômica de Municípios Fluminenses com o objetivo de fomentar a recuperação econômica dos municípios do Estado através do financiamento de empreendimentos geradores de emprego e renda em diversos setores da economia, não se restringindo ao setor industrial. O fomento se dá através do financiamento facilitado, com baixa taxa de juros e prazos estendidos⁶.

Com o escopo de estimular especificamente o setor industrial fluminense e o desenvolvimento regional, estabeleceu, por meio da Lei estadual 5636 já mencionada, a Política de Recuperação Industrial regionalizada, que institui um regime especial de tributação e recolhimento do ICMS que vigorará até o final de 2015. Os estabelecimentos industriais, já instalados ou que vierem a se instalar no

⁵ Art. 151. É vedado à União: I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País;

⁶ Art 5º - O financiamento deverá obedecer às seguintes condições: I - valor do financiamento: mínimo de 30.000,00 (trinta mil) UFIR-RJ, limitado a 80% (oitenta por cento) do valor do projeto; II - prazo máximo: 25 (vinte e cinco) anos, contados da data da assinatura do contrato de financiamento; III - taxa de juros: 2% (dois por cento) ao ano; IV - garantia: correspondente a 120% (cento e vinte por cento) do valor do financiamento, em modalidade a ser aprovada pela INVESTE RIO; V - remuneração do agente financeiro: a ser definida pelo Poder Executivo.



estado, podem optar pelo regime especial de tributação e recolhimento do ICMS, de acordo com o artigo 1º da lei⁷.

Como se depreende do brevemente exposto, há na doutrina e na legislação exemplos de intervenção indicativa e de baixo impacto na autonomia privada, que se coadunam com os ditames do princípio da subsidiariedade aventado por grande parte da doutrina de direito constitucional econômico. Entretanto, deve-se analisar se tal princípio de fato pode ser considerado como implícito no texto constitucional ou se, na verdade, é uma decisão política que deve ser justificada sempre que levada a cabo.

2. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

A análise etimológica de subsidiariedade remete ao latim *subsidium*, que significa ajuda ou socorro, não permitindo que se interprete a ação do poder público apenas como supletória, sendo apenas uma de suas facetas. Cabe ao poder público as funções de estímulo, orientação, coordenação, integração e, em último caso, suplência.

Nesse sentido, a iniciativa privada estará orientada e integrada e, caso necessário, suprida pela ação estatal. A intervenção do Estado, para além do vocábulo latino, é uma ajuda que promove, coordena, controle, vigia e, quando exigido, supre, por invocações do bem comum ou da justiça distributiva. Está embutida nesse conceito a ideia de que o Estado está a serviço do bem comum, ou seja, do desenvolvimento da responsabilidade e autodeterminação individual. (TORRES, 2001, pp. 16-18) O princípio da subsidiariedade é a oposição teórica ao paternalismo estatal⁸.

A ideia de subsidiariedade, a despeito da discordância de alguns autores, é amplamente atribuída à doutrina social da Igreja Católica, da Encíclica *Rerum Novarum* do Papa Leão XIII em 1891, reafirmada na Encíclica *Quadragesimo Anno* do Papo Pio X e consolidado na encíclica

⁷ Art. 1º Fica concedido, em caráter opcional, aos estabelecimentos industriais, regime especial de tributação e recolhimento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual ou Intermunicipal e de Comunicações - ICMS, nos termos e condições estabelecidas nos artigos desta Lei.

⁸ Nesse sentido, ver Silvia Faber Torres, 2001, p. 104: "Dessa forma, questionam assim o individualismo, considerado modelo de sociedade pelo qual as manifestações da vida social não são fim existencial do homem, mas originárias da ação individual, como o Estado paternalista, que acaba por impedir a auto determinação, o desenvolvimento da capacidade de iniciativa e a responsabilidade que são próprias do indivíduo, ao procurar lhes prover todas as necessidades."



Mater et Magistra do Papa João XXIII em 1961⁹. Na doutrina cristã, é papel do Estado "fornecer o conjunto de condições sociais que permitam aos cidadãos o desenvolvimento expedito e pleno de sua própria perfeição"¹⁰

Segundo Silvia Faber Torres, o princípio da subsidiariedade elaborado no seio da doutrina cristã foi oportunamente acolhido pelo direito público, como:

princípio diretor de um sistema ideal de distribuição de competências entre a comunidade maior e a comunidade menor, pelo qual os poderes devem ser exercidos de forma mais próxima possível do cidadão, só devendo as instâncias superiores intervir em nome da eficácia e da necessidade.

Embora se aplique a qualquer espécie de autoridade, o princípio da subsidiariedade, quando examinado no âmbito do direito público, terá sua mais significativa expressão no domínio político e na relação entre o Estado e a sociedade civil. (2001, pp. 34-35)

O princípio da subsidiariedade rompe com o monopólio da Administração na prossecução do interesse público. A missão do Estado passa a ser subsidiária e transitória, valorizando a primazia da sociedade civil, com maior capacidade de iniciativa, liberdade, responsabilidade e confiança recíproca. (TORRES, 2001, pp. 36-37)

Para a autora, a Constituição de 1988 é um marco no processo de reestruturação do Estado inspirada pelo princípio da subsidiariedade, um Estado menos centralizador e mais coordenado com a sociedade. As várias previsões de coparticipação são exemplos do princípio da subsidiariedade, como a saúde (arts. 197 e 198, III), a assistência social (204, I), a educação (arts. 205 e 206, IV), entre outros. (TORRES, 2001, p. 149)

Especificamente na ordem econômica, a autora defende que um dos objetivos precípuos do princípio da subsidiariedade é ser diretivo, harmonizando o poder público e a liberdade de que goza a iniciativa privada. Não caberia ao Estado substituir órgãos sociais em suas funções, sendo a atividade econômica essencialmente privada. (TORRES, 2001, p. 154)

No âmbito constitucional econômico, estaria consagrado em seu texto originário a livre iniciativa e a economia descentralizada, restringindo a atuação estatal direta, cabendo ao Estado intervir somente por motivo de segurança nacional ou relevante interesse coletivo e ser

⁹ Como se constata do próprio texto da encíclica *Mater et Magistra*, em seu parágrafo 53, o princípio da subsidiariedade pode ser atribuído, como o conhecemos, à Encíclica *Quadragesimo Anno*: "A ação desses poderes, que deve ter caráter de orientação, de estímulo, de coordenação, de suplência e de integração, há de inspirar-se no "princípio de subsidiariedade", [20] formulado por Pio XI na encíclica *Quadragesimo Anno*"

¹⁰ Encíclica *Mater et Magistra*, parágrafo 65.



supervisor da ordem econômica, impedindo abusos e desvio de poder econômico. Tal assertiva é depreendida do artigo 173, caput¹¹ e 173, §4º¹² da Carta. (TORRES, 2001, p. 157-158)

Como se pode depreender da doutrina que defende o princípio da subsidiariedade como princípio constitucional, no presente trabalho exemplificado pelas ideias da professora Silvia Faber Torres, tal princípio é um mandamento ao Estado brasileiro, constitucionalmente previsto, em que cabe ao Estado um papel de baixa intervenção na esfera privada, sobretudo na ordem econômica. Não corroboramos tal posicionamento, pois, o "princípio da subsidiariedade", conforme será analisado, é uma decisão política e está previsto na Constituição ao lado de tantas outras formas legítimas de intervenção do Estado na economia. Como veremos, a subsidiariedade, como opção política da administração interventiva, deve se sustentar como a melhor política interventiva disponível.

Como crítica à constitucionalidade do princípio da subsidiariedade, versa o professor José Vicente Santos de Mendonça:

não é princípio constitucional, mas diretriz político-administrativa de organização do Estado. É uma orientação política, que, boa ou má, deve ser aceita ou criticada em tal condição. A subsidiariedade econômica jamais poderia gozar de superconstitucionalidade dos princípios constitucionais porque isso significaria a constitucionalização de um modelo econômico de modo alienante a quem quer que dele discorde. [...]

o "princípio constitucional da subsidiariedade não é, e jamais poderia ser, ideologicamente neutro ou flexível, na medida em que se trata de uma proposição ideológica pertencente à faixa irreconciliável de uma doutrina abrangente específica: ela é proposição política do liberalismo econômico.

Ou seja: a subsidiariedade é argumento político, não jurídica; ela habita o campo da política ordinária, não o terreno das garantias constitucionais fundamentais (2014, p. 266) (grifos do autor)

Haveria subjacente à adoção da subsidiariedade como garantia constitucional um paradoxo: enquanto defende a autonomia individual, limita as escolhas democráticas que, em determinados momentos da vida republicana, podem acreditar ser a intervenção estatal a melhor escolha. Não veria, segundo Mendonça, o ser humano como um fim em si mesmo, mas como instrumento em direção a um propósito econômico. (2014, p. 267)

A respeito da neutralidade dessa interpretação principiológica da subsidiariedade, a mais contundente e relevante, segundo o autor ela seria ideológica filiada à economia liberal, só aceitando o

¹¹ Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

¹² Art. 173, § 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.



que está dentro de seu paradigma, transformando opiniões contrárias em espaços de não Direito. Não se poderia, portanto, adotando o liberalismo político e o conceito de razão pública rawlsiano, admitir que a subsidiariedade seja interpretado como princípio constitucional. Admitir tal interpretação seria, como se pode depreender do texto constitucional brasileiro, ignorar a realidade constituinte:

A Constituição de 1988 pronuncia-se sobre temas econômicos e, em alguns casos, assume posições no debate ideológico. Mas o texto da Constituição Econômica em vigor é, na essência, compromissório. É pleno de "compromissos dilatatórios", em ocasiões nas quais o constituinte originário não quis ou não conseguiu chegar a um consenso a respeito de um tema e remeteu sua resolução concreta ao trabalho de densificação infraconstitucional das gerações legisladores futuros. Não é um texto liberal: lê-lo assim é interpretar a Constituição "em tiras", na expressão de Eros Roberto Grau. (2014, p. 269)

Tal conclusão é corroborada pela leitura do artigo 170 da Constituição, já mencionado. Ao lado de ideias como o valor social da livre-iniciativa estão ideias como o valor social do trabalho, a função social da propriedade, a defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente e a redução das desigualdades regionais. O caráter compromissório e as diversas visões político-econômicas estão presentes no referido artigo.

Retornando ao caso concreto, da recuperação econômica das indústrias fluminenses, poderíamos, de maneira alternativa, argumentar conjugando o mandamento regionalista presente no artigo 170 da Constituição com a subsidiariedade, não como princípio, mas como melhor opção política para a situação fática enfrentada pela administração.

Analisada a controvérsia da principiologia e constitucionalidade da subsidiariedade, em que reafirmamos nossa posição de opção política, prosseguimos para a análise do contexto constitucional regional, cotejando os textos dos países latino-americanos em seus capítulos da ordem econômica.

3. CONSTITUIÇÕES ECONÔMICAS NA AMÉRICA LATINA

O novo constitucionalismo latino-americano é um importante marco jurídico para o continente. Assolado pelo colonialismo e imperialismo, inclusive no campo semântico, o continente americano vive uma crise de identidade, importando ideias e filosofias. No campo jurídico, sobretudo constitucional, essa tendência tem arrefecido com os processos constituintes no século XXI, marcados pela democracia e pelo pluralismo jurídico.



É fundamental, depois de analisada a situação constitucional brasileira, analisar como o novo processo constituinte latino-americano tem abordado a questão econômica. É necessário entender se há uma adoção de um princípio da subsidiariedade e, por conseguinte, o liberalismo econômico, ou se, no oposto, adota a intervenção do Estado na economia de maneira ostensiva. Para esse propósito, o presente trabalho analisará os textos constitucionais do Equador e da Colômbia.

A Constituição do Equador de 2008 prevê uma atuação muito presente do Estado nos meios de produção e nas relações de trabalho, não possuindo um capítulo denominado de ordem econômica. Em seu capítulo sexto "*Trabajo y producción*" estão previstas as formas de atuação do Estado e o reconhecimento das formas de propriedade. Entre as muitas funções previstas ao Estado estão a garantia de igualdade de direitos e oportunidades entre mulheres e homens (art. 324) e a garantia ao direito ao trabalho (art. 325).

As previsões mais interventivas, entretanto, encontram-se nos artigos 334¹³ e 335¹⁴. O primeiro, já na seção quarta de "*democratización de los factores de producción*" em que cabe ao Estado promover o acesso equitativo aos fatores de produção, desenvolvendo políticas de fomento à produção nacional em todos os setores, bem como promovendo os serviços financeiros públicos e a democratização do crédito.

O segundo, presente na seção quinta "*intercambios económicos y comercio justo*" prevê que o Estado regulará, controlará e intervirá, quando necessário nas transações econômicas e sancionará a exploração, usura, especulação e outras formas tidas como prejudiciais aos bens públicos e coletivos. Há ainda a previsão de uma política de preços formulada pelo Estado para proteger a produção nacional.

¹³ **Art. 334.-** El Estado promoverá el acceso equitativo a los factores de producción, para lo cual le corresponderá: [...]

4. Desarrollar políticas de fomento a la producción nacional en todos los sectores, en especial para garantizar la soberanía alimentaria y la soberanía energética, generar empleo y valor agregado.

5. Promover los servicios financieros públicos y la democratización del crédito.

¹⁴ **Art. 335.-** El Estado regulará, controlará e intervendrá, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas; y sancionará la explotación, usura, acaparamiento, simulación, intermediación especulativa de los bienes y servicios, así como toda forma de perjuicio a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos.

El Estado definirá una política de precios orientada a proteger la producción nacional, establecerá los mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados, o de abuso de posición de dominio en el mercado y otras prácticas de competencia desleal.



Outros artigos preveem a intervenção estatal para o comércio justo e para a valorização do capital nacional para o desenvolvimento e investimento nacional. Nesse sentido, não é possível se dizer que haja na Constituição do Equador uma previsão de subsidiariedade entre Estado e economia. O Estado equatoriano é um ator protagonista na ordem econômica nacional.

A Constituição da Bolívia de 2009 em sua quarta parte "*Estructura y organización económico del Estado*" prevê as formas de intervenção do Estado na economia. O artigo 309 prevê a organização econômica estatal e as empresas públicas que promoverão a administração dos recursos naturais em toda sua cadeia produtiva, a administração dos serviços básicos de água e uma previsão genérica de produção direta de bens e serviços. A constituição estabelece ainda a economia plural (art. 306) e compreende a direção integral do desenvolvimento econômico e processo de planificação da economia pelo Estado, a industrialização para substituir as importações.

O artigo 316 prevê as funções do Estado na economia, dentre elas a condução do processo de planificação, a direção e regulação da economia mediante incentivo e produção direta de bens e serviços, o monopólio estatal das atividades produtivas e comerciais que se considerem imprescindíveis em caso de necessidade pública. Não se pode tampouco afirmar que haja na Constituição boliviana um ideal de subsidiariedade, podendo-se até dizer o contrário.

Assim como não se pode dizer que haja na constituição brasileira o princípio da subsidiariedade, mas sim um documento compromissório que por vezes faz promessas liberais e por outras promete uma intervenção mais incisiva do Estado na economia, pode-se dizer que o novo constitucionalismo americano que logrou espaço no discurso jurídico latino-americano duas décadas depois. Não há na cultura latino-americana, nem nas economias mais pujantes do continente como o Brasil, nem nos países de economia mais incipiente e mais legatários da cultura colonialista uma adoção de ideais liberalizantes na economia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme o caso concreto analisado, a atuação subsidiária de fomento por parte do Estado em prol da atuação privada na ordem econômica é um instrumento utilizado no Brasil. Não há, entretanto, nenhum mandamento constitucional que restrinja as opções do Estado nesse sentido. Não há, tampouco, uma cultura jurídica nesse sentido no continente latino-americano.



A ideologia liberal da subsidiariedade, quando não é estranha ao ordenamento jurídico, é apenas mais uma das opções políticas disponíveis ao Estado no trato da ordem econômica.

Tendo em vista as falhas de mercado que ocorrem em ambientes de livre mercado, o Estado deve intervir para que os direitos fundamentais constitucionalmente previstos sejam garantidos. Entretanto, nada impede ao Estado que outras opções mais interventivas sejam escolhidas no processo político. Portanto, tais opções devem se justificar na arena política utilizando-se argumentos razoáveis e resultados esperados superiores às demais opções.

Nesse sentido, é fundamental que haja, subjacente aos projetos de lei que estabelecem os fomentos à iniciativa privada, a justificativa técnica que motivou a decisão política. Além disso, é fundamental que haja a análise dos resultados e a comparação daquilo que se era esperado. Finalmente, a recuperação industrial do Estado do Rio de Janeiro, feita a partir de fomentos públicos por meio de incentivos fiscais e financiamentos públicos diferenciados, deve se justificar *a priori* e *a posteriori*. Na análise de dados disponibilizados pelo poder público, o crescimento da participação do setor industrial no produto interno bruto é tímida e deve ser problematizada, tendo em vista que regimes diferenciados de tributação implicam a renúncia de receitas que poderiam ser utilizados na promoção direta de direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luis Roberto. A Ordem Econômica Constitucional e os Limites à atuação estatal no controle de preços. In: **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. n. 14 maio/junho/julho de 2008.

CEPERJ. **Projeto Contas Regionais do Brasil: Produto Interno Bruto - PIB do Estado do Rio de Janeiro - 2013**. Disponível em: < <http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/pib/pib.html>> Acesso em 26/11/2015.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 17ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2015.

GRUENFELD, Valéria Rocha Lacerda. **Incentivos Fiscais e Econômicos**. Disponível em: < http://www.tce.sc.gov.br/files/file/icon/incentivos_fiscais_e_economicos.pdf>. Acesso em 26/11/2015.

IBGE. **Contas Regionais: de 2010 a 2013**. Disponível em: < <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=3038>> Acesso em 26/11/2015.



MENDONÇA, José Vicente Santos de; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Fundamentalização e Fundamentalismo na Interpretação do Princípio da Livre Iniciativa.** In: SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **A Constitucionalização do Direito:** fundamentos teóricos e aplicações específicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Direito Constitucional Econômico:** A intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo.** 16ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Ed. Gen, 2014.

SADDY, André. **Formas de Atuação e Intervenção do Estado Brasileiro na Economia.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

TORRES, Silvia Faber. **O Princípio da Subsidiariedade no Direito Público Contemporâneo.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TRAVASSOS, Marcelo Zenni. O estado subsidiário regulador e de fomento na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. In: **Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales.** n. 27 (enero-marzo 2015).

VATICANO. **Encíclica Mater et Magistra,** de 15 de Maio de 1961. Disponível em: <<http://w2.vatican.va>> Acesso em: 27/11/2015

VATICANO. **Encíclica Quadragesimo Anno,** de 15 de Maio de 1931. Disponível em: <<http://w2.vatican.va>> Acesso em: 27/11/2015.



PLANO ESTRATÉGICO NACIONAL DO JUDICIÁRIO: A TRANSPARÊNCIA ENQUANTO NOVA RETÓRICA

MATTOS, Simone Brilhante de
*Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito
da Universidade Federal Fluminense
jusfederal.brilhante@gmail.com*

SILVA, Marcelino Conti da
*Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito
da Universidade Federal Fluminense
contimarcelino@gmail.com*

KALE, Tania
*Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito
da Universidade Federal Fluminense
tania.kale@ig.com.br*

155

RESUMO

A Constituição Federal do Brasil, estabeleceu através das competências do Conselho Nacional de Justiça, a instituição da resolução nº 70 de 18 de março de 2009, que concretizou a implementação do Planejamento Estratégico Nacional do Poder Judiciário. Dentre as metas veiculadas pelo Plano Estratégico, a visão e a missão refletem as aspirações de futuro e os atributos de valor para a sociedade, com a credibilidade em um ideal democrático, garantias do exercício pleno dos direitos da cidadania. Um dos objetivos do Plano Estratégico Nacional do Judiciário é a atuação Institucional para disseminar valores éticos, onde se destaca a transparência como fonte de valor, o que nos leva a refletir se uma nova retórica se apresenta no sistema do judiciário. Será possível a participação dialógica do cidadão, segundo a teoria da ética do discurso de Jünger Habermas?

Palavras-chave: Transparência, Legitimidade; Democracia.

ABSTRACT

The Federal Constitution of Brazil, established through the powers of the National Council of Justice, the institution of Resolution No. 70 of March 18, 2009, which completed the implementation of the National Strategic Plan of the Judiciary. Among the goals propagated by the Strategic Plan, the vision and mission reflect the future aspirations and attributes of value to society, to the credibility of a democratic ideal, guarantees the full exercise of citizenship rights. One of the goals of the National Judiciary Strategic Plan is the Institutional activities to disseminate ethical values, which highlights transparency as a source of value, which leads us to reflect a new rhetoric appears in the judiciary. Dialogical citizen participation, according to the discourse ethics of the theory of Jünger Habermas possible?

Key-words: Transparency, Legitimate; Democracy



O PLANO ESTRATÉGICO DO PODER JUDICIÁRIO

O Plano Estratégico do Poder Judiciário foi instituído pela resolução de nº 70 do Conselho Nacional de Justiça para atender as necessidades da estrutura administrativa do judiciário através de diretrizes que irão nortear a atuação institucional de todos os órgãos do Judiciário. Acreditamos que este poder vem procurando combater a chamada “crise do judiciário” que vem se prolongando ao longo dos últimos anos, onde se verifica a implementação de vários mecanismos de reforma objetivando atender as demandas advindas de uma sociedade cada vez mais complexa, com desigualdades sociais e econômicas, onde a estrutura do judiciário não mais atende as insatisfações da sociedade, (GRANGEIA, Marco Alaor Diniz).

Observamos que alguns fatores já demonstravam, desde 2004, e sinalizavam para mudanças na estrutura institucional do judiciário, isto já era percebido no discurso proferido pelo então ministro Nelson Jobim, *Discurso Posse da Presidencia do Supremo Tribunal Federal, pag.59, site do STF*.

Essa é a necessidade. Temos que atender a essas exigências. O Poder Judiciário não é um fim em si mesmo. Não é espaço para biografias individuais. Não é uma academia para afirmações de teses abstratas. É, isto sim, um instrumento da Nação. Tem papel a cumprir no desenvolvimento do País. Tem que ser parceiro dos demais Poderes. Tem que prestar contas à Nação. É tempo de transparência e de cobranças.

Neste contexto, nosso estudo se direciona ao avanço do Judiciário do século XXI, pois novos valores foram inseridos no sistema interno deste poder, dentre os quais é de relevo destacar atributos como a valorização de práticas que fomentem e conservem valores éticos e morais (imparcialidade, probidade, transparência) em sua estrutura interna, nas organizações ligadas à atividade judiciária. O objeto deste estudo é refletir se no sistema judiciário, com a redação trazida pela resolução 70, que cria o Plano Estratégico Nacional do Poder Judiciário, como também a resolução nº 128 que foi resultado da necessidade vivenciada por este poder e que destaca dentre os atributos de valor para a sociedade o da: credibilidade, Celeridade, Modernidade, Acessibilidade, Imparcialidade, Transparência, Controle Social, Ética, Probidade, Responsabilidade Socioambiental.



Como visão: “ter credibilidade e ser reconhecido com o um Poder célere, acessível, responsável, imparcial, efetivo e justo, que busca o Ideal democrático e promove a paz social, garantindo o exercício pleno dos direitos de cidadania.”

Entendemos que a implementação de novos valores em questão, dentre eles os de conteúdo éticos e morais ao Plano Estratégico deu salto para o resgate de confiança e credibilidade, parâmetros norteadores das ações institucionais deste poder.

Todavia, nos parece que a implementação das atribuições destes novos valores, estão encontrando resistência enquanto sua efetivação, uma vez que necessitam ser implementados para o fortalecimento junto a credibilidade do cidadão brasileiro e o resgate da ideia de democracia, que se funda no conhecimento e na participação do cidadão. Acreditamos ser necessário a ocorrência de inovações estruturais que garantam cada vez mais a concretização da efetivação da Democracia e Cidadania.

A presente reflexão volta-se para a possibilidade de novo paradigma veiculado pelo princípio ético da transparência. Perguntamos se as mudanças de valores éticos trazidos pelo Plano Estratégico, poderão ser veiculadoras de procedimentos de uma nova retórica do poder Judiciário do século XXI? Será possível que essa nova retórica seja a legitimadora da Democracia?

Para tanto, fundamentamos nosso trabalho nas ideias de Jünger Habemas e Peter Häberle, no que se refere a teoria do discurso percebida na relação dialógica entre concernidos e poder público, bem como, a participação do cidadão como intérprete da Constituição Federal, no exercício da soberania popular.

A TRANSPARENCIA E O DO ARTIGO 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Primeiramente podemos salientar que, no mundo contemporâneo, não se deve mais pensar num direito vigente no ordenamento jurídico desacoplado da moral, pois, por mais que se deseje movimentar o direito dentro de um universo fechado, de regras jurídicas, inegável que seus princípios e valores possuem uma carga de natureza moral que permeia a estrutura jurídica e se comunica com a sociedade civil. Neste contexto muitos destes princípios que norteiam o sistema jurídico são de natureza jurídica e moral.



Os princípios morais do direito natural tornaram-se em direito positivo no estado constitucional moderno. Por isso, e perante discursos morais, as vias de fundamentação institucionalizadas, por procedimentos jurídicos, permanecem abertas de um ponto de vista lógico-argumentativo, (Jürgen Habermas em *Direito e Moral*, ano 1986, pag. 33).

Destacamos que o princípio da transparência é a vertente mais específica do princípio da publicidade e moralidade, estando imbricado com os preceitos inerentes a administração pública.

O caput do art. 37 da Constituição Federal, possui comandos que regulamenta as atividades da Administração Pública, e nesta linha a dimensão do princípio moral é de relevo no ordenamento jurídico moderno. Nossa análise estuda a dimensão da carga ética dos “princípios” que norteiam a administração pública, e destacamos a transparência que veicula uma carga moral em seu atributo na administração pública, qual seja, o que é límpido, cristalino, visível, o que deixa perpassar pela luz e ver nitidamente o que está por trás, oculto.

Neste contexto o pensamento e explanação de Habermas, em *Direito e Democracia-entre facticidade e validade*, Volume II, ano 2011, pg. 203, é de relevo:

O direito constitucional revela que muitos desses princípios possuem uma dupla natureza: moral e jurídica. Os princípios morais do direito natural transformam-se em direito positivo nos modernos Estados constitucionais. Por isso, a lógica da argumentação permite ver que os caminhos de fundamentação, institucionalizados através de processos jurídicos, continuam abertos aos discursos morais.

Ressalte-se que as teorias constitucionais contemporâneas afirmam a valoração e eficácia dos princípios como normas-chaves de todo o sistema jurídico. Conforme as palavras de Paulo Bonavides, em seu *Curso de Direito Constitucional*, sobre os princípios:

Fazem eles a congruência, o equilíbrio e a essencialidade de um sistema jurídico legítimo. Postos no ápice da pirâmide normativa elevam-se, portanto, ao grau de norma das normas, de fonte das fontes. São, qualitativamente, a viga-mestra do sistema, o esteio da legitimidade constitucional, o penhor da constitucionalidade das regras de uma Constituição. (BONAVIDES. 2006, p. 294)

Da mesma forma o Ministro Marco Aurélio, relator de Recurso Extraordinário 160.381 (no qual discutiu-se a validade de contrato administrativo procedido sem a



devida concorrência), explana sobre o princípio da moralidade em nosso ordenamento jurídico:

Poder-se-á dizer que apenas agora a Constituição Federal consagrou a moralidade como princípio de administração pública (art. 37 da Constituição Federal). Isso não é verdade. Os princípios podem estar ou não explicitados em normas. Normalmente, sequer constam de texto regrado. **Defluem no todo do ordenamento jurídico. Encontram-se ínsitos, implícitos no sistema, permeando as diversas normas.**

Ademais vemos que vários são os dispositivos normativos que dispõem sobre o princípio da transparência, destacamos a Lei Complementar 131 que alterou a lei complementar 101:

LC 131:

Art. 1º O art. 48 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 48. Parágrafo único. **A transparência** será assegurada também mediante: I – **incentivo à participação popular** e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; II – **liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público**; III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Podemos ainda ressaltar que a *lei nº 12.527/2011, também chamada de lei de acesso a informação* foi instituída objetivando dentre outras providências gestão pública transparente em conformidade aos princípios constitucionais da administração pública.

Logo, percebemos que os mecanismos legais aludidos neste trabalho, refletem a preocupação do poder público no que se refere a inserção de valores éticos e morais, e dentre estes a transparência é de relevo, sendo inevitável o entrelaçamento com a Democracia, pois, *esta é o governo do poder visível* (Fundamentos da democracia, Norberto Bobbio-2000), e por conseguinte é fundamental para o exercício da cidadania e a concretização d legitimidade da Democracia no Poder Judiciário do século XXI.

Assim, a transparência passa a incorporar a gestão pública de forma global, envolvendo processos administrativos, a gestão de pessoal, de documentos, a eficácia e a eficiência no atingimento das metas pelos órgãos públicos e o controle social. O



processo de transparência é uma relação comunicativa de cidadãos e governos, da esfera pública com a sociedade civil.

Entretanto, não temos como objetivo o estudo sobre as formas e os mecanismos de “controles” existentes na modernidade e no Estado Democrático de Direito, mas realizar uma breve reflexão sobre o termo nos leva a questões tais como: limites da atividade administrativa, os controles internos e externos existentes na esfera pública, e em paralelo aos controles exercidos pelos poderes público, destacamos o controle social que vem ganhando destaque, legitimador da Democracia no Brasil.

Vários procedimentos de controle social vêm sendo exercido no contexto do poder público, tais como: audiências públicas, consultorias públicas, direito de petição, ouvidorias, lei de acesso a informação, ação popular, procedimentos que conferem a participação popular. Entretanto, muitos destes procedimentos ainda se encontram em fase de efetivação. Mesmo com alguns incentivos de várias instituições públicas e privadas, e de vários mecanismos legais para que haja a participação popular, ainda vemos que estes procedimentos ainda são incipientes para a concretização da participação do cidadão.

Neste contexto o Plano Estratégico possibilita e confere a participação do cidadão em face ao cumprimento dos instrumentos veiculadores da transparência sendo de grande importância, pois permite acesso a democracia participativa, concretizando assim a legitimidade nos sistemas do poder judiciário, possibilitando trazer maior confiança e credibilidade para o cidadão. Entretanto, para que haja esta realização da missão e visão de valores buscados pelo Plano Estratégico do Judiciário, necessário que ele avance em direção aos procedimentos da participação do cidadão na procura de se estabelecer uma relação dialógica com a sociedade.

Nossos estudos não têm como objetivo a análises e estatísticas, contudo, destacamos os dados divulgados pelo site da *Transparency Audit Network*, auditoria coordenada pela Fundação Getúlio Vargas, contudo, em análise ao relatório do ano de 2014, disponibilizado virtualmente. Verificamos que os resultados das pesquisas efetuadas sobre a transparência no Poder Judiciário ainda são bem deficitários. Foi verificado resistência a respostas formuladas pela sociedade, e a ausência de transparência das informações advindas deste poder ainda são grandes. O indeferimento



de perguntas com base em argumentações de “inexistência de regulamentação” para acesso a transparência também são presentes.

A TEORIA DE JÜRGEN HABERMAS- DEMOCRACIA, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR

161

Neste sentido, a teoria discursiva de Jürgen Habermas é de relevo, mas salientamos inicialmente que nem temos a pretensão de aprofundarmos sobre sua teoria da “democracia deliberativa” apesar da grande contribuição e importância para a modernidade. Contudo, em face de ser o princípio da transparência entrelaçado com dois outros princípios éticos: da moral e publicidade, aquele não pode ser estudado apenas levando-se em consideração uma racionalidade autônoma, inserido no sistema jurídico e isento da moralidade ética.

Pertinente a crítica feita por Habermas sobre o positivismo de Max Weber ao dizer, Max Weber- *Wirtschaft und Gesellschaft*, Colônia, 1964, cap.III, 2,pp.160 e segs.: “*O direito é, precisamente, aquilo que um legislador político (independentemente de este ser ou não, democraticamente legitimado) delibera como direito, de acordo com um procedimento, legalmente institucionalizado*” (Habermas, Jürgen, *Direito e Moral*, Instituto Piaget. Ano 1986, p. 14).

Para Habermas, em contraposição a moral, as regras jurídicas guardam relação com três aspectos: a) com o conteúdo das normas jurídicas; b) com o sentido de validade das normas jurídicas e c) com o modo de legislar.

Para este pensador, a igualdade do conteúdo jurídico forma a medida normativa para boas leis, na medida em que estas são positivadas, não apenas sob o ponto de vista da segurança jurídica “como meios para a orientação confiável e detalhada das ações sociais, mas também decididas sob o ponto de vista da configuração racional de uma forma de vida compartilhada intersubjetivamente “como um meio, apoiado nas duas funções já enumeradas, para a garantia de espaços individuais de liberdade e disposição”, Habermas, *Jünger- Direito e Democracia Volume, II, p.197*.

Ele irá salientar que sob esta premissa a forma jurídica não ganha força legitimadora, face à correlação entre direito e moral. Ao refletir sobre a racionalidade do



direito e da moral ele traz uma reflexão de que a legalidade pode, exclusivamente, receber a sua legitimidade, de uma racionalidade de procedimentos de grande valor moral. Para ele existe um cruzamento entre os procedimentos de argumentações morais que são institucionalizados através de meios jurídicos, através do entrelaçamento simultâneo, da moral e do direito. Salaria que isto acontece quando os mecanismos do direito positivo são exigidos na ordem jus-nacionais, para a defesa de argumentações morais. Logo, a moral não paira sobre o direito, como uma proposição suprapositiva da norma, mas se apresenta dentro do direito positivo, sem, contudo, ficar absorvida por ele.

Habermas contribui através de sua teoria no pensar sobre as Constituições Modernas, Democracia e Direito, por conseguinte, no contexto constitucional o princípio constitucional da transparência é vetor da democracia. Sendo assim, não podemos analisar o aludido princípio apenas através de conceitos materiais e formais, e os limites entre direito e moral. Para este filósofo a legitimidade da legalidade “não pode ser explicada a partir de uma racionalidade autônoma inserida na forma jurídica, isenta da moral. Os mecanismos jurídicos, continuam abertos aos discursos morais, pois, os direitos humanos são fundamentados na autonomia moral dos indivíduos. Logo, necessário que o cidadão tenha acesso ao Poder Judiciário através de procedimentos de participação dialógica, sendo estes legitimadores do Estado Democrático de Direito.

Entendemos que a “teoria do discurso” possibilita a legitimação do princípio da transparência através da participação permanente do cidadão na gestão do Plano Estratégico do Poder Judiciário, onde Habermas em *Direito e Democracia*, V. I, p. 121 destaca que:

[...] o direito não é um sistema fechado narcisisticamente em si mesmo, uma vez que se alimenta da “eticidade democrática” dos cidadãos e da cultura política liberal. Isso se torna claro, a partir do momento em que tentamos explicar de que modo o direito legítimo pode surgir da pura e simples legalidade. No entanto, para que o processo democrático de estabelecimento do direito tenha êxito, é necessário que os cidadãos utilizem seus direitos de comunicação e de participação num sentido orientado também para o bem comum, o qual pode ser proposto politicamente, porém não imposto juridicamente.



Para contribuir com os mecanismos dialógicos necessários nas sociedades modernas, também Peter Häberle reflete e contribui para o constitucionalismo moderno, pois desenvolve uma concepção de constituição a partir de que:

todo aquele que vive no contexto regulado por uma norma e que vive com este contexto é, indireta ou, até mesmo diretamente, um intérprete dessa norma. O destinatário dessa norma é participante ativo, muito mais ativo do que se pode supor tradicionalmente, do processo hermenêutico (HÄBERLE. 1997, p. 15).

RESULTADOS ALCANÇADOS

Inicialmente buscou-se identificar nas reflexões apresentadas pelos dois autores os valores que norteiam a democracia representativa. Para Häberle os valores que norteiam a democracia representativa são as liberdades, tanto de informação e opinião, de investigação científica, de criação de partidos políticos de situação e de oposição, democracia, opinião pública, Estado social e cultural, separação dos poderes em todos os seus sentidos, bem como a independência da magistratura.

Este pensador afirma que a Constituição da liberdade é sempre a Constituição do pluralismo e vice-versa. Mas é preciso explicar que o pluralismo e a abertura para *inputs* no processo constitucional público constituem as únicas garantias materiais em prol de uma formação unitária (estatal ou supraestatal) fundamentada no direito de liberdades.

A tese principal da teoria de Häberle é a de que, no processo de interpretação constitucional, estão potencialmente vinculados todos os órgãos estatais, todas as potências públicas, todos os cidadãos e grupos, não sendo possível fixar um *numerus clausus* de interpretes da Constituição Federal.

Todavia, a obra de Häberle é voltada para a sociedade alemã, onde há um grau de comprometimento pessoal com o Estado em um nível bastante superior, quando comparamos os exemplos alemão e brasileiro.

Em nosso exemplo local, em muitas situações ainda estamos em um Estado pré-moderno, pautado pela falta de acesso à informações e ao conhecimento, o que traz como consequência a submissão as instituições distantes da sociedade. Em nossa sociedade a teoria de Häberle de que todos já participam do Estado, que todos se vêem na face do Estado está descontextualizada.



Em contrapartida, para Habermas a validade dos argumentos correspondentes é relativa à identidade histórica e cultural da comunidade jurídica; relativa também às orientações axiológicas, aos fins e situações de interesses de seus membros. Mesmo quando se parte da ideia de que enfoques e motivos se modificam no decorrer de uma formação coletiva e racional da vontade, conforme os argumentos, não se pode excluir a facticidade dos contextos existentes; caso contrário, os discursos éticos e pragmáticos, inclusive os compromissos, perderiam o sentido. Devido a essa relação com o substrato factual da vontade de uma comunidade jurídica, há um momento volitivo que se introduz no sentido da validade de normas jurídicas (e não somente no da sua obrigatoriedade social).

A “legitimidade” do direito não tem o mesmo sentido que a da moralidade. Mas também não se deve entender que estes, direito e moral não se interpenetram, não se pode entender apenas que a legitimidade da legalidade é só é possível a partir de uma racionalidade autônoma, inserida apenas na forma jurídica, onde inexistente a moral. Este pensador contemporâneo reflete que a legitimidade do direito resulta de uma relação interna entre direito e moral, pois os processos institucionalizados juridicamente, regulam os discursos jurídicos, que por sua vez, são suscetíveis a argumentação moral. Para ele a legitimidade da legalidade é o resultado do entrelaçamento dos processos jurídicos e uma argumentação moral que obedece a uma racionalidade procedimental própria.

CONCLUSÃO

As possibilidades deste estudo ainda são inconclusivas, mas entendemos que existe uma ponte entre ambas as teorias, acima citadas, sobre o Estado Democrático de Direito, na quais Habermas irá se preocupar com os potenciais democratizantes na sociedade moderna, quanto a participação do concernido, onde se destaca a centralidade do direito e os mecanismos de comunicação com a institucionalização de canais comunicativos na sociedade e, por sua vez Peter Häberle preocupado com a força normativa da Constituição e com os direitos humanos e fundamentais em uma



sociedade pluralista, fortalece a legitimação democrática com a participação popular na Constituição.

Finalmente em resposta as reflexões trazidas entendemos que o princípio da transparência, carrega a legitimidade democrática, pois, propicia a participação da população, mas o Plano Estratégico do Poder Judiciário precisará inserir em seu sistema institucional uma nova retórica, onde o procedimento dialógico com o cidadão se torna necessário para que se efetive a legitimação e se concretize a democracia.

REFERÊNCIAS

GRANGEIA, Marco Alaor Diniz, ano: 2011; *A CRISE DE GESTÃO DO PODER JUDICIÁRIO: O PROBLEMA, AS CONSEQUÊNCIAS E OS POSSÍVEIS CAMINHOS PARA A SOLUÇÃO*.
http://www.enfam.jus.br/wpcontent/uploads/2013/01/2099_Des__Marcos_Alaor_Artigo_ENFAM_28_4_2011_editado.pdf.

FAORO, Raymundo; *Os Donos do Poder- Formação do Patronato Político Brasileiro*; 5ª edição, editora Globo S.A, S.P, ano:2012.

HÄBERLE, Peter. (1997) *Hermenêutica Constitucional - A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a Interpretação Pluralista e "Procedimental" da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.

HABERMAS, Jürgen. (2012) *Direito e Democracia, Entre facticidade e validade, Vol. II*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

Transparency Audit Network: site: <http://transparencyaudit.net/pt-br/node/27>

Monitoramento do acesso a informações públicas:

http://transparencyaudit.net/sites/default/files/audits/files/107_-_brasil_-_monitoramento-da-lai-2014.pdf.

Discurso de posse do Ministro Nelson Jobim: <http://www.stf.jus.br/bibliotecadigital/Plaquetas/722718/PDF/722718.pdf>; Discurso [...]. In: POSSE na presidência do Supremo Tribunal Federal: Ministro Nelson Azevedo Jobim, presidente, Ministra Ellen Gracie Northfleet, vice-presidente: sessão solene realizada em 3 de junho de 2004. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2004. p. 55-67. [722718] **STF INST 341.419104 J62 PPS** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/bibliotecadigital/Plaquetas/722718/PDF/722718.pdf>>. Acesso em: 1º ago. 2013.Publicação em outros suportes: [733658] [753826]

WOLKMER, Carlos Antonio, organizador; *Fundamentos de História do Direito*, editora Del Rey, 3ª edição atualizada, Belo Horizonte, ano:2006.



CONINTER 4

Congresso Internacional
Interdisciplinar em Sociais
e Humanidades

Foz do Iguaçu PR: UNIOESTE, 8 a 11 de dezembro
de 2015, ISSN 2316-266X, n.4

Legislação:

Lei Complementar 131 de 2009.

<http://www.portaldatransparencia.gov.br/faleConosco/perguntas-tema-transparencia-lei-complementar.asp>.

Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011,

http://dsic.planalto.gov.br/documentos/NSC/coletanea_legis_NSC.pdf



MOVIMIENTOS SOCIALES: IMPULSORES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE BOLIVIA 2009

OJEDA, Jesús Ibáñez

Licenciado en Ciencia Política y Sociología por la Universidad
Federal de Integración Latinoamericana Maestrando en Integración
Contemporánea de América Latina por la misma universidad
jesus.ojeda@aluno.unila.edu.br

167

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo principal, conocer si la nueva Constitución Política de Bolivia 2009, ha sido producto de una de las demandas planteadas por los Movimientos Sociales. Nuestra hipótesis es que los Movimientos Sociales, han jugado un rol fundamental en replantear un nuevo modelo de Estado, exigiendo que se constituya una Asamblea Constituyente en donde se apruebe una nueva Constitución Política del Estado. Sin la gigantesca movilización de los sectores sociales en defensa de la democracia, no hubiera habido condiciones para la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado. Esta nueva Constitución recoge las demandas y necesidades del pueblo boliviano que ha nacido desde debajo de lo popular, de lo indígena, de lo obrero, de lo vecinal. Cambios que se dan desde la llegada del Movimiento al Socialismo (MAS) al poder con la elección de un representante del movimiento de los cocaleros, Evo Morales, para la presidencia de la República de Bolivia.

Palabras-clave: Constitución Política del Estado; Movimientos Sociales; Asamblea Constituyente; Gobierno Morales.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo principal investigar se a nova Constituição Política da Bolívia (2009) foi um produto de uma das demandas proposta pelos Movimentos Sociais deste mesmo país. A hipótese estudada aqui é que os movimentos sociais são parte fundamental para reprojeter um novo modelo de Estado, exigindo a construção de uma Assembleia Constituinte onde se aprove uma nova Constituição Política de Estado. Sem a mobilização gigantesca dos setores sociais em defesa da democracia, a aprovação da nova Constituição não teria tido condições para tal. A nova Constituição colhe as demandas e necessidades do povo boliviano que nasce a partir do popular, do indígena, do obreiro e do comunitário. Muitas destas mudanças aconteceram a partir da chegada do Movimento ao Socialismo (MAS) no poder, com a eleição de um representante do movimento dos cocaleiros, Evo Morales, para a presidência da República da Bolívia.

Palavras-chave: Constituição Política do Estado; Movimentos Socias; Assembléia Constituinte; Governo Morales.



INTRODUCCIÓN

Antes de la Promulgación de la Constitución Política del Estado que fue en el año 2009, Bolivia vivió una grave crisis sociopolítica, cabe resaltar los antecedentes que llevaron a esta crisis institucional: En el Gobierno de Lozada (1993-1997) se realizó la privatización de hidrocarburos, guerra anti-drogas; en el Gobierno de Banzer (1997-2001) hubo un conflicto interno que fue denominado como la Guerra del Agua; y por último en el Gobierno Lozada (2002-2003) se dio la llamada Guerra del Gas. A ello le sumamos la crisis de legitimidad de los Partidos Políticos tradicionales que implicó la ascensión política del Movimiento al Socialismo (MAS) y de Evo Morales, líder del movimiento cocalero, a la presidencia de la República en 2005.

Fue la propia experiencia de los diversos Movimientos Sociales organizados, los que plantearon la necesidad urgente de transformar la estructura del Estado para viabilizar sus necesidades, tales como nacionalizar los recursos naturales, Asamblea Constituyente, soberanía política, son ejes del programa de acción práctica del bloque popular indígena. Es decir ha cobrado una relevante importancia la identidad “indígena” u “originaria” como eje central en la construcción del Estado. El autor Linera (2004) nos menciona que los Movimientos Sociales se forman para efectuar cambios. Todos los Movimientos Sociales tienen un sistema desde el que pueden tomar decisiones: una identidad colectiva y las estrategias de lucha.

El objetivo principal de este trabajo, es conocer si la nueva Constitución Política de Bolivia 2009, ha sido fruto de las demandas planteadas por los Movimientos Sociales. Para ello es necesario subrayar que estas mudanzas son explicadas por los propios cambios sociopolíticos promovidos por el gobierno del MAS. Un gran paso que Bolivia dio es construir una nueva Constitución con la participación del poder popular, una demanda que hace muchos años habían planteado tener un nuevo texto constitucional, pero el gobierno hacía caso omiso a la solicitud. Esta demanda era formulada debido a que en ninguna constitución fueron tomados en cuenta ni participaron campesinos, indígenas, obreros y



vecinos. Así que el movimiento indígena campesino planteo un texto constitucional, porque se buscaba participación y reconocimiento. Documento que iba a definir la vida económica, política, social y cultural de todos los bolivianos.

Un rasgo peculiar de la política boliviana es el protagonismo de los movimientos sociales, un protagonismo acrecentado desde principios de la década pasada y que acompaña las transformaciones políticas que se condensaron en la aprobación de una nueva Constitución Política del Estado en enero de 2009 que modifica la trama normativa de la participación política y de la ciudadanía. (MAYORGA,2006, p.21).

Con el propósito de hacer un mejor análisis, este trabajo abordara las siguientes secciones: En la primera se presenta un contexto histórico antes de la promulgación de la Constitución Política del Estado 2009, donde se analiza brevemente la crisis institucional de Bolivia, y la ascensión del Movimiento al Socialismo al poder. Ya en la sección siguiente se analiza sobre los Movimientos sociales impulsores del proceso constituyente, tratando de ir respondiendo a nuestra pregunta: La nueva Constitución Política de Bolivia 2009, ha sido producto de una de las demandas planteadas por los Movimientos Sociales, ya que ellos exigieron que se convoque a una Asamblea Constituyente y modifique la Constitución anterior. Seguidamente analizamos los pilares fundamentales de la constitución. Y por último realizamos algunas consideraciones finales, corroborando nuestra hipótesis que efectivamente los Movimientos Sociales, han jugado un rol fundamental en replantear un nuevo modelo de Estado, han exigido que se constituya una Asamblea Constituyente en donde se apruebe una nueva Constitución Política del Estado. Además que sin la gigantesca movilización de los sectores sociales en defensa de la democracia, no hubiera habido condiciones para la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado.

Contexto histórico antes de la promulgación de la Constitución Política del Estado 2009

Es importante resaltar algunos antecedentes sucedidos en Bolivia, antes que Evo Morales como Presidente de la Republica promulgue la nueva Constitución Política del Estado (2009), analizaremos algunos acontecimientos que llevaron a una grave crisis institucional: En el Gobierno de Lozada (1993-1997) se realizó la privatización de



hidrocarburos, guerra anti-drogas; en el Gobierno de Banzer (1997-2001) hubo un conflicto interno que fue denominado como la Guerra del Agua; en Cochabamba en el año 2000, entre los meses de enero y abril el principal motivo fue la privatización del abastecimiento de agua impulsada por el Banco Mundial, la multinacional Bechtel el cual había firmado un contrato con Hugo Banzer, presidente electo para privatizar el servicio de suministro de agua a Cochabamba. A partir de ahí se desataron una serie de protestas, el gobierno defendía los intereses de la transnacional, que habían impuesto ideas engañosas sobre estructuras reglamentadas, privatizar el agua la convertía en una mercancía. Al final la empresa Aguas del Tunari se retiró de Cochabamba y la ley 2029 se modificó.

Por otro lado en el Gobierno Lozada (2002-2003) se dio la llamada Guerra del Gas un nombre dado a los conflictos de octubre de 2003, relacionados a la exportación de gas natural de Bolivia a EEUU y México. El conflicto principalmente surge por la decisión del gobierno presidido por Gonzalo Sánchez de Lozada de exportar gas por Chile. Las principales demandas de la guerra del gas era la no exportación del gas natural, hasta que exista una política para abastecer el mercado interno. Las protestas fueron dirigidas por los representantes del campesinado y minería de las diferentes regiones del país, destacándose los dirigentes indígenas Evo Morales, (dirigente sindical cocalero del trópico de Cochabamba) y Felipe Quispe (dirigente campesino del norte paceño). Este poder emergente de las bases, con una capacidad de movilizar masas, portador de un proyecto nacional, hizo huir a Sánchez de Lozada del gobierno.

Por otro lado la virtual criminalización de los campesinos cocaleros y el enfrentamiento del Estado democrático con los cocaleros del Chapare cochabambino contribuyen a la emergencia de la división campo-ciudad como un clivaje político, es decir la criminalización de los cocaleros se constituye en el aglutinador del sujeto campesino-indígena como sujeto político. Un participante del Congreso Tierra y Territorio de Santa Cruz, Felipe Cáceres, señala: “A las naciones originarias no nos queda otra alternativa que empezar a construir el instrumento político con un único color: el de la coca.” (ZUAZO, apud STEFANONI 2009, p. 39).



A ello le sumamos la crisis de legitimidad de los Partidos Políticos tradicionales, que implicó la ascensión política del Movimiento al Socialismo (MAS) y de Evo Morales, líder del movimiento cocalero, a la presidencia de la República en 2005.

A falta de legitimidade de atores políticos tradicionais, a crise de desconfiança em relação a toda a classe política, levou à busca de alternativas, de novos atores, novos partidos. A construção de um novo modelo político, mais inclusivo, através de mecanismos participacionistas. (OLIVEIRA, 2012, p.37).

Es en estos años 2000 y 2003 surgen otras creencias movilizadoras, en varios lugares del país comienzan a colocar algunas ideas como: La igualdad entre indígenas y mestizos, la nacionalización de los recursos naturales, y la idea de autonomía. Estas ideas comenzaron a emerger desde abajo, a apoderarse de la colectividad y con ello a sustituir gradualmente a las ideas dominantes. Otro hecho fundamental es que la sociedad civil se organizaba en asambleas, cabildos como ejemplo tenemos la consulta popular que se hizo para la anulación del contrato de privatización de agua. Es así como en estos conflictos sociales tanto la guerra del agua, como la del gas se ha visto la participación de los Movimientos Sociales, los mismos que cansados de plantear demandas al Estado, deciden tener el control del Estado en forma democrática, para ejercer directamente el poder, los gobernados se asumen directamente como gobernantes, se ven como soberanos y no simplemente como mandados .

Estas movilizaciones abrieron las puertas al escenario político de Evo Morales, que el movimiento cocalero respaldó la movilización. Evo tenía mucha aceptación en su sector, pero poca llegada a la urbe, empezó a tejer la ansiada alianza. Desde el Movimiento al Socialismo (MAS) como un instrumento político, una organización política sui generis que surge en Bolivia a partir de los movimientos campesinos indígenas. La idea fue formada por los líderes y los campesinos en Chapare, los miembros de La Coordinadora de las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba.



Este nuevo Movimiento social que es la expresión de todos los sectores marginados de la sociedad que, oprimida por el modelo neoliberal y por la globalización, lucha por sus reivindicaciones, por su identidad, su autodeterminación, la soberanía y la dignidad.

En las elecciones generales de 2002 el candidato para la presidencia por el Movimiento al Socialismo, Evo Morales, obtuvo el 21%, quedando en segundo lugar después de Gonzalo Sánchez de Lozada. Su popularidad aumentó periódicamente y fue así como en las elecciones presidenciales del 18 de diciembre de 2005, Evo Morales obtuvo el 53.8% de los votos, lo que le permitió acceder a la presidencia de la República, asumiendo el poder el 22 de enero de 2006.

A ascensão ao poder do Movimento ao Socialismo (MAS) e de seu líder Evo Morales e um dos fenômenos mais interessantes da América Latina Contemporânea. Numa mirada preliminar, chama atenção a rapidez com que o “instrumento político” alcançou sucesso, bem como ineditismo do processo. (SILVA, 2009, p.51).

El mismo Evo Morales lo reafirma en su discurso pronunciado el 24 de enero en el 2006 en el Congreso:

(...) Las luchas por agua, por coca, por gas natural nos han traído acá hermanas y hermanos. Hay que reconocer que esas políticas equivocadas, erradas, interesadas, recursos naturales subastadas, servicios básicos privatizadas, obligó a que haya conciencia del pueblo boliviano(...)Por esa clase de injusticias nace este llamado instrumento político por la soberanía, un instrumento político del pueblo, un instrumento político de la liberación, un instrumento político para buscar la igualdad, la justicia, un instrumento político como el Movimiento Al Socialismo, que busca vivir, paz con justicia social, esa llamada unidad en la diversidad.

Por otra parte, el planteamiento ideológico del Movimiento al Socialismo (MAS) y del actual presidente Evo Morales, ha puesto sobre la mesa una nueva forma de entender el bienestar social, el desarrollo económico y la organización del Estado, poniendo énfasis en los aspectos identitarios asociados a cuestiones étnicas y culturales.

Los cambios políticos y sociales que ha sufrido Bolivia durante las dos últimas décadas, no sólo han representado un giro político hacia la izquierda populista, sino en cambio han representado una nueva manera de entender la dinámica política interna. Estas nuevas formas de juego político han revolucionado el funcionamiento del sistema político donde los partidos



tradicionales han perdido protagonismo, dando paso a los denominados movimientos sociales íntimamente relacionados con los pueblos indígenas. (GUZMÁN. 2011,p. 2).

En el periodo neoliberal, por los anteriores gobiernos, procuró la reducción del tamaño del Estado, se emprendieron numerosas capitalizaciones y privatizaciones en empresas públicas, se apostó por el mercado libre y se abrieron en gran medida las fronteras. Como lo menciona Guzmán (2011) *“En el 2003 el Estado se quedaba con 27 al 30 por ciento de la renta petrolera. En 2008, ese porcentaje con el que se queda el estado es de 65 a 75 por ciento”*.

Fue la propia experiencia de la sociedad civil organizada, la que planteaba la necesidad urgente de transformar la estructura del Estado para viabilizar sus necesidades, tales como nacionalizar los recursos naturales, Asamblea Constituyente, soberanía política son ejes del programa de acción práctica del bloque popular indígena. Es decir ha cobrado una relevante importancia la identidad “indígena” u “originaria” como eje central en la construcción del Estado.

La victoria del MAS-IPSP constituye un intento exitoso de articulación de un ciclo ascendente de protesta social, particularmente intenso a partir del 2000 con las lucha contra la privatización de la gestión del agua en Cochabamba, y la creciente presencia de organizaciones sociales, que estuvieron en el origen de este mismo ciclo de protesta, en la esfera institucional. (DO ALTO,2007,p.26).

Movimientos sociales impulsores del proceso constituyente.

Una de las principales demandas de las movilizaciones que impulsaron la guerra del agua (2000) y la guerra del gas (octubre de 2003) tiene que ver con la convocatoria para una Asamblea Constituyente que permitiría modificar la Constitución anterior a la del 2009. La acción política para llamar a una constituyente es producto de diversas movilizaciones y numerosas marchas que se realizaron durante estos últimos años en Bolivia. Así el autor Cuba (2006) nos refiere que Agrupaciones como el Movimiento Sin Tierra, los cocaleros del Chapare y los Yungas, los mineros cooperativistas de Oruro y Potosí, y finalmente las Juntas Vecinales del Alto de La Paz, estuvieron entre las principales fuerzas sociales impulsoras de



la Asamblea Constituyente además de los movimientos indígenas propiamente tales, sobre todo de aquellas tierras comunitarias de origen (TCO) que demandan a través de la Asamblea Constituyente un mejor ordenamiento territorial conforme a sus “usos y costumbres”

El gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (2002-2004) se opuso sistemáticamente a convocar a una Asamblea Constituyente y trató de reducir a los Movimientos Sociales en simples agregados o desmovilizarlos por medio de la represión. Esta situación generó reacciones diversas entre la población e importantes conductas simbólicas que a la postre fueron las principales banderas de lucha de los movimientos sociales en Bolivia que se expresó en un complejo escenario social con violentas movilizaciones sociales y bloqueos de caminos en todo el país. El orden social y político fue cuestionado y se obligó a renunciar a dos presidentes constitucionales en menos de dos años.

La convocatoria a una Asamblea Constituyente pasa a convertirse en un espacio importante en la redefinición de la sociedad boliviana para los próximos veinte o treinta años. El propio gobierno de Evo Morales reconoce la importancia política de ese escenario, motivo por el cual se ha asegurado de que los postulantes a constituyentes sean elegidos desde las bases sociales campesinas, mineras y en otros espacios sindicales para asegurar el control social de sus representantes locales o regionales.

Como hemos reflexionado en la sección anterior, sobre la crisis que se encontraba Bolivia, donde la pobreza y desigualdad se acentuaba en las zonas rurales, los que estaban en el poder imponían un modelo neoliberal bajo las recetas del consenso de Washington. Así ante la aparición de los Movimientos Sociales ante la esfera pública, en las diversas movilizaciones realizadas exigían la elaboración de un nuevo texto constitucional, entendiendo que para que se concreticen los cambios es necesario, tener una constitución que define el modelo de país que se quiere construir a nivel político, social, cultural, educativo, económico. Así Linera (2008) resalta: Uno podría preguntarse ¿Por qué pelearse tanto por un libro? No señores, este libro da derechos o quita derechos, da tierra o quita tierra, da agua o quita agua; este libro



brinda la posibilidad de ser Presidente o ser simplemente un pongo, da oportunidad de que se reconozca a un pueblo o se lo olvide, se lo aplaste; en ese libro se define la vida económica, política, social y cultural de todos los bolivianos: las Constituciones son textos, normas, reglas de vida que duran décadas y por eso el Movimiento Campesino Indígena popular obrero vecinal se planteó una nueva Constitución Política de Estado, para que sus derechos estén consagrados, para que la igualdad esté garantizada, para que no se acuerden de los indígenas solamente en momentos de sublevación, que no sea solamente en momentos de celebración de los muertos cuando se acuerden de la clase trabajadora y de los campesinos, sino que sean tomado en cuenta siempre, toda la vida. Una nueva CPE que garantice derechos, obligaciones, riqueza, propiedad para todos los bolivianos.

Fruto de las luchas, de años los Movimientos Sociales logran articularse, ven que es necesario usar los instrumentos democráticos para llegar al poder y desde ahí realizar los cambios que necesitaba el país. Es así que irrumpen en la arena política, iniciándose una vanguardia política indígena y campesina, apareciendo el Presidente Evo Morales como una figura que reivindicaba la demanda de contar con una nueva constitución.

Si la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia CSUTCB o el Consejo Nacional de Marqas y Ayllus del Qullasuyo (CONAMAQ) o la Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB), solamente hubieran estado peleando por sus intereses particulares, no tendríamos nueva Constitución, el movimiento indígena campesino no sería vanguardia ni tendríamos Presidente Indígena. (LINERA, 2008, p.7).

Así el autor Wolkmer hace referencia a Enrique Dussel, quien menciona que el nuevo sujeto activo del proceso emancipador no es más la clase, sino el “pueblo” en cuanto masa dominada, alienada y oprimida. El “pueblo” es la categoría más concreta que tiene la ventaja de retratar mejor la praxis del contingente humano explotado de un sistema político-económico, más precisamente el “*sector comunitario de los oprimidos de una Nación. Ese es el camino que Bolivia ha seguido desde el subsuelo de la política está en proceso de refundar su Estado que articule a todos los sectores sociales*”.



Después de constituida la Asamblea Constituyente, luego que con el voto popular se eligió y posesiono a los constituyentes el 06 de agosto del 2006, Un acontecimiento que ocurrió en la instalación fue el desfile que congrego a 36 etnias de toda Bolivia, con lo cual se ratificó una de las influencias dominantes: la orientación indigenista y multicultural en el proceso constituyente, sobre todo defendida por el MAS como primera mayoría estratégica en la Asamblea. Sin duda la constitución de la AC era la culminación de un largo camino recorrido para responder a las continuas crisis políticas desde la renuncia del ex presidente Sánchez de Lozada el 17 de octubre de 2003. Al mismo tiempo, la Asamblea significaba una respuesta inicial del nuevo gobierno de Evo Morales a las demandas indígenas que parecían por fin haber encontrado una expresión política y representatividad sobre la base de un discurso radical que declaraba el fin del colonialismo interno, así como el comienzo de visiones multiculturales del Estado. Asimismo hubo una serie de obstáculos para impedir la creación de la nueva Constitución.

En la AC se formaron las comisiones que ha sido el encuentro de los bolivianos, que tenían los mismos objetivos. Por primera vez ciudadanos con mandato llegaban a los 09 departamentos para recoger las propuestas, de ahí nace la constitución, fue un hecho histórico de una verdadera democracia participativa. El pueblo era la primera vez que estaba siendo escuchado. Que se involucraron en el proceso, Muchas de sus demandas por ejemplo que las regalías estén constitucionalizadas es una realidad afirma Rosalía del Villar asambleísta del MAS. La oposición trato ese hecho como turismo constitucional. Esa cercanía ha servido para sensibilizar a los constituyentes en los encuentros territoriales.

Gracias a la victoria que obtuvo Evo Morales durante el proceso en el referéndum revocatorio en el 2008 en donde saco 67% de votación, el MAS se fortaleció y eso indicaba que era un buen paso para seguir trabajando lo de la nueva Constitución Política del Estado (CPE). Pero la derecha insistió en dar un golpe de estado, cuando el Consejo Nacional por la Democracia (CONALDE) decide desconocer a las autoridades y empiezan a crear una serie de actos violentos. El país nuevamente pasaba por momentos difíciles, la Confederación Única, en Coordinación con la Federación Campesina de Santa Cruz, deciden realizar una



gran manifestación en defensa de la democracia y en contra de los golpistas. La UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) rechazó el golpe de estado y defendió la democracia. Sin la victoria del 10 de agosto, sin la derrota militar de la derecha de setiembre, sin la gigantesca movilización de los sectores sociales en defensa de la democracia, no hubiera habido condiciones para la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado. El proyecto indígena popular obrero campesino del MAS ya no es un proyecto de la mitad del país, se ha convertido en un proyecto nacional de todos los tejidos sociales.

El vicepresidente de Bolivia Álvaro García Linera en su discurso realizado en la sede de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia CSUTCB, en la paz el 04 de noviembre del 2008 menciona lo siguiente: Ustedes conocen los obstáculos que ha tenido que atravesar el pueblo boliviano, el movimiento indígena y popular, para llegar a la aprobación de nuestro texto constitucional. Cuenta el Presidente Evo Morales que en los años 1988 ó 1989, él mismo ya planteó la modificación del texto constitucional cuando era dirigente del Trópico y junto con Iván Canelas, que era dirigente de los periodistas, se discutió en varios sectores sobre el tema. En 1990, cuando se da la gran marcha de los pueblos de la Amazonia de tierras bajas, se vuelve a plantear esta exigencia sobre cómo tener un nuevo texto constitucional (...) En el año 2000, cuando hubo la movilización en Cochabamba, se dio un bloqueo que duró un mes y tuvo la participación también del altiplano. Bolivia, en toda su historia, no conoció otro bloqueo más duro y más largo. En esa movilización de septiembre y octubre de 2000, se dio el enfrentamiento contra el gobierno de Hugo Banzer pero se planteó fundamentalmente la necesidad de un nuevo texto constitucional.

Esto nos indica que las movilizaciones llevadas a cabo en Bolivia, tuvieron como una de sus reivindicaciones contar con una nueva constitución que los represente, que los diversos Movimientos Sociales vean que sus demandas se encuentran en el texto constitucional que regirá los destinos de Bolivia.

¿Por qué el movimiento campesino indígena obrero popular había planteado una nueva Constitución Política del Estado (CPE)? Básicamente porque antes en ninguna Constitución fueron tomados en cuenta ni participaron campesinos, indígenas, obreros y vecinos. Los doctores dicen que hubo trece



Constituciones, siete Asambleas Constituyentes, pero en ellas y en las Constituciones que surgían de ellas, nunca participó el movimiento indígena campesino ni los obreros ni las clases medias ni los barrios... Si el movimiento indígena campesino planteó un texto constitucional era porque se buscaba participación y reconocimiento. La importancia de participar en la elaboración de una nueva CPE consiste en que en ella está la estructura de las instituciones y el reconocimiento o no de un sector u otro. (LINERA, 2008, p.7).

La autora Ximena Xoruco (2009) se plantea ¿Cómo es que el movimiento indígena puede nuclear a otros sujetos bajo un proyecto común que tuvo la fuerza de derribar el orden anterior, superar una oposición que estaba dispuesta a llegar a la guerra civil y el separatismo, y aprobar una nueva Constitución? El largo y penoso camino de la Asamblea Constituyente y la aprobación del texto demuestran que, por primera vez en la historia republicana, el sujeto indígena pudo articular la vertiente nacional-popular con su horizonte de autogobierno, en la construcción de un nuevo Estado. Esta inédita capacidad de representación indígena de la nación boliviana (en el marco del Estado-nación moderno) tuvo dos condiciones: el vaciamiento de la representación nacional, dado por la de-constitución del sujeto nacional tradicional, mestizos y criollos, y el planteamiento de una relación social nueva entre lo abigarrado. La descomposición del sujeto nacional tradicional, de su incapacidad para representar aunque sea de manera aparente un proyecto nacional renovado, configura una interpelación inédita para el sujeto indígena: hacerse cargo de la nación.

El 25 de enero de 2009 se marcó un hito en la historia democrática de Bolivia, por primera vez el soberano a través del voto libre y directo, decidió aprobar la Nueva Constitución Política del Estado, elaborada por la Asamblea Constituyente y ajustada por el Congreso Nacional y así avanzaban hacia la construcción colectiva del Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, Democrático, Intercultural, Descentralizado y con Autonomías que profundice y consolide una Bolivia Digna, Democrática, Productiva y Soberana.

Este cambio en el gobierno no solamente ha significado el reconocimiento y la influencia política de los indígenas y campesinos bolivianos, sino que



también ha introducido valores culturales indígenas a sus políticas. La política social del gobierno se basa en el concepto de “vivir bien” (CHAPLIN,2010,p.8).

Lo que viene desarrollando el Estado boliviano desde el 2005 y con mayor fuerza a partir de la promulgación del 2009, es construir un Estado real que totalice, unifique y represente a la sociedad. En donde estén incluidos todos: Empresarios, indígenas, oficialismo, oposición, minorías, obreros, cooperativistas, asalariados, comerciantes, campesinos, intelectuales y jóvenes. El gran desafío construir entre el capitalismo depredador de la naturaleza, y un socialismo comunitario.

Las grandes decisiones del Estado como la nacionalización, Asamblea Constituyente, reconversión comunitaria de la reforma agraria, seguro social, han sido mejoradas por la estructura de los Movimientos Sociales. El socialismo comunitario radica en la democratización del Estado, de la toma de decisiones y del gobierno.

La ascendencia indigenista en el proceso constituyente surgió como distintivo político, difundiendo un discurso fuertemente crítico en contra de la democracia liberal representativa, considerada como un régimen que reproducía una sociedad fracturada e intolerante para aplicar los moldes de la ciudadanía forzada como imposición del modelo civilizatorio occidental.

Se abre la necesidad de incorporar otras instituciones que nacen de los pueblos indígenas. De aquí que ahora se discuta sobre la justicia comunitaria y la necesidad imprescindible de incluir nuevas perspectivas por medio del pluralismo jurídico en la Constitución.

El autor Wolkmer (2006) afirma que es en el espacio del pluralismo jurídico donde nace la juridicidad alternativa. El Estado no es el único lugar del poder político, tampoco la exclusiva fuente de la producción del Derecho.

Todavía, los “pobres organizados en movimientos sociales [...], no sólo hacen uso del Derecho objetivo establecido por el Estado para la defensa de sus derechos y para organizarse. También crean sus propias normas [...]. Eso constituye



reapropiarse del poder normativo; significa retirar del Estado el monopolio de la creación del Derecho” (WOLKMER apud TORRE, 2006, p,182).

Y en sus reflexión Wolkmer (2006) se refiere al pluralismo jurídico como la multiplicidad de prácticas jurídicas existentes en un mismo espacio sociopolítico, intervenidas por conflictos o consensos, pudiendo ser o no oficiales y teniendo su razón de ser en las necesidades existenciales, materiales y culturales.

En el discurso de Promulgación de la nueva Constitución Política del Estado el Presidente Morales en el Alto, La Paz el 07 de febrero de 2009 enfatiza: Gracias a la conciencia del pueblo boliviano, gracias a los Movimientos Sociales, la fuerza motriz de la historia. Gracias a la participación activa y permanente garantizaron la aprobación de la nueva Constitución, por primera vez con el voto, con la conciencia y la participación soberana del pueblo boliviano. Nunca el pueblo boliviano había decidido su destino. Desde el año 1824, 25 y 26, después de la fundación de la República hasta ahora, por lo menos 18 Constituciones Políticas del Estado boliviano. Los Movimientos Sociales, los obreros, los originarios, los patriotas en las ciudades, nunca tuvieron la oportunidad para participar en esas modificaciones de las constituciones, de las reformas que se hicieron, solo las oligarquías participaron permanentemente en las distintas reformas y de acuerdo a sus intereses... Hermanos y hermanos, hemos enfrentado tantas calumnias, tantas mentiras, tantas humillaciones para llegar a este día histórico, por eso yo quiero decirles que pese a las adversidades, pese a esas humillaciones, llegamos a esta CPE boliviana. En esta CPE están consagradas las aspiraciones más profundas de los sectores más abandonados, como son los trabajadores, como el movimiento indígena; aquí están consagrados en la nueva CPE boliviana esos deseos, esas aspiraciones tan esperadas y tan postergadas y por eso primero esta nueva CPE boliviana protege por igual a todos los bolivianos, a todas las bolivianas.



Pilares fundamentales de la nueva Constitución Política del Estado.

En el preámbulo de la constitución se reconocen estas memorias de resistencia para construir un nuevo Estado: “El pueblo boliviano, de composición plural, desde la profundidad de la historia, inspirado en las luchas del pasado, en la sublevación indígena anticolonial, en la independencia, en las luchas populares de liberación, en las marchas indígenas, sociales y sindicales, en las guerras del agua y de octubre, en las luchas por la tierra y territorio, con la memoria de nuestros mártires, construimos un nuevo Estado”.

Esta nueva constitución tiene pilares fundamentales como son: Estado Plurinacional, es decir reconocimiento que Bolivia es una nación de naciones, es una nación donde están aymaras, quechuas, guaraníes, mojeños, trinitarios, etc. Ese reconocimiento que nunca estuvo en el texto constitucional como organizador de la vida política del país, está en este nuevo texto. Se ve al estado como pluricultural, plurinacional, plurilingüe, pluriorganizativo, ese es el núcleo de la nueva Constitución. Ya en el preámbulo de la Constitución Política del Estado (2009) dice:

Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de los pueblos.

Con la nueva CPE, Bolivia adquiere una nueva caracterización, la de Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional, Comunitario y con Autonomías. Este criterio no se lo encontraba en 102 anteriores constituciones. Lo comunitario expresa el reconocimiento de las naciones que habitaban este territorio antes del inicio de la etapa del coloniaje. Este hecho adquiere una dimensión aún mayor, cuando se desarrolla un capítulo específico de los derechos de las nacionalidades y pueblos indígena originario campesinos.

La categoría de plurinacional no sólo es una referencia a la variopinta gama de comunidades culturales que componen el país de Bolivia, sino una acción decidida que busca rescatar lo comunitario, no sólo en las formas de organización social, sino también en aquellas



que determinan modos de elección de “sus” representantes para lo nacional, como el aspecto jurídico en los preceptos, ya constitucionalizados, de justicia comunitaria.

El viejo Estado Nacional boliviano, esencialmente el de los últimos tiempos, el que corresponde al proceso democrático, se edificó bajo la premisa de una marcada ausencia estatal, un concepto fuertemente centralista en los hechos y la exclusión real de las naciones indígenas originarias, que si bien lograron ciertas conquistas, muchas de ellas eran mediatizadas por lo gradual del proceso. Hoy, la actual Constitución muestra nuevos elementos: la característica Plurinacional, las autonomías, lo expreso de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos; elementos que hacen referencia a un proceso, ya iniciado, de descolonización del Estado nacional. (RICHTER,2010,p.102).

Otro pilar de la Constitución es la Economía estatal, donde se dará énfasis a la economía comunitaria donde el estado se compromete a apoyarlos con créditos, tecnología, mercados. En las antiguas constituciones no se les reconocía y por ello nunca había créditos, pobladores que estaban marginados por el poder estatal. Esta nuevo texto constitucional promueve una economía del pequeño artesano, del microempresario, del pequeño comerciante, del campesino tendrán todas las ventajas del estado.

Por otro lado se establece que los recursos naturales, entre ellos el gas y el petróleo, son del pueblo boliviano y los administra el Estado, en el nuevo texto constitucional esta la garantía que la nacionalización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) no la reviertan o la modifiquen ni con un decreto ni con una ley.

Artículo 359 . I. Los hidrocarburos, cualquiera sea el estado en que se encuentren o la forma en la que se presenten, son de propiedad inalienable e imprescriptible del pueblo boliviano. El Estado, en nombre y representación del pueblo boliviano, ejerce la propiedad de toda la producción de hidrocarburos del país, y es el único facultado para su comercialización. La totalidad de los ingresos percibidos por la comercialización de los hidrocarburos será propiedad del estado.

Ya con este artículo, todo es del pueblo boliviano y lo administra el estado, es más algo importante menciona después del artículo y dice así:

II. Ningún contrato, acuerdo o convenio, de forma, directa o indirecta, tacita o expresa, podrá vulnerar total o parcialmente lo establecido en el presente artículo. En el caso de vulneración los contratos serán nulos de pleno



derecho y quienes los hayan acordado, firmado, aprobado o ejecutado, cometerán delito de traición a la patria.

Esta nueva Constitución recoge las demandas y necesidades del pueblo boliviano que ha nacido desde debajo de lo popular, de lo indígena, de lo obrero, de lo vecinal. Como diría Wolkmer se ha construido un “nuevo sujeto histórico colectivo” se articula en torno “del sufrimiento –a veces centenario– y de las exigencias cada vez más claras de dignidad, de participación, de satisfacción más justa e igualitaria”

A partir de ahí se mejora la relación entre sociedad y estado, con el que concluía una larga lucha del pueblo boliviano por tener una constitución construida por la sociedad civil organizada.

Otro de los pilares es la Autonomía, en la Constitución se establecen cuatro niveles de administración: departamental (en departamentos), regional (en provincias), municipal (en municipios) y territorios indígena originarios campesinos. La nueva autonomía implica además la elección directa de las autoridades y el derecho a administrar sus recursos naturales. En contraparte, la oposición ha señalado que estas reformas dividen al país en 36 territorios, junto con restarle a los departamentos sus competencias autonómicas.

La nueva constitución define un largo camino en el que los bolivianos como actores de este proceso generaran más riqueza, participaran directamente de la distribución de esa riqueza y en la toma de decisiones, en este camino está el socialismo comunitario como respuesta a las grandes brechas de desigualdad y pobreza generadas por el sistema capitalista, lo que busca este enfoque es ampliar la riqueza, el trabajo común y la capacidad asociativa comunitaria para la construcción de un nuevo tipo de sociedad que incluya a todos.

El 25 de enero de 2009 se marcó un hito en la historia democrática de Bolivia, por primera vez el soberano a través del voto libre y directo, decidió aprobar la Nueva Constitución Política del Estado elaborada por la Asamblea Constituyente y ajustada por el Congreso Nacional y avanzar hacia la construcción colectiva del Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, Democrático, Intercultural, Descentralizado y con Autonomías que profundice y consolide una Bolivia Digna, Democrática, Productiva y Soberana.



Lo que viene desarrollando el estado boliviano desde el 2005 y con mayor fuerza a partir de la promulgación del 2009, es construir un estado real que totalice, unifique y represente a la sociedad. En donde estén incluidos todos: Empresarios, indígenas, oficialismo, oposición, minorías, obreros, cooperativistas, asalariados, comerciantes, campesinos, intelectuales y jóvenes. El gran desafío construir entre el capitalismo depredador de la naturaleza, y un socialismo comunitario.

Las grandes decisiones del Estado como la nacionalización, Asamblea Constituyente, reconversión comunitaria de la reforma agraria, seguro social, han sido mejoradas por la estructura de los movimientos sociales. El socialismo comunitario radica en la democratización del Estado, de la toma de decisiones y del gobierno.

Es importante destacar como un avance en la política boliviana que Las poblaciones ancestrales, los pueblos nativos, aymaras, quechuas, guaraníes, entre otros, por primera vez en la historia son protagonistas de su historia y su destino. El “proceso de cambio” se ha acelerado en Bolivia tras la llegada del MAS al poder en 2006. No en vano, los últimos años han sido testigos de la aprobación de una nueva Constitución Política, el acceso de las organizaciones sociales a cargos en el gobierno, el recambio de élites, y la emergencia de renovados liderazgos sociales y políticos. La fuerte apuesta por políticas inclusivas, dirigidas hacia sectores indígenas y campesinos históricamente excluidos, ha insuflado también un nuevo impulso a la democracia boliviana.

Pluralismo jurídico, de tenor comunitario-participativo, destinado a oponerse y a responder a las insuficiencias del proyecto monista legal-individualista, producido y sustentado por los órganos del Estado moderno. Este pluralismo ampliado y de nuevo tipo, además de poseer ciertos presupuestos de existencia material y formal, encuentra la fuerza de su legitimidad en las prácticas sociales de ciudadanías independientes y participativas. Tales ciudadanías son, a su vez, fuentes auténticas de nuevas formas de producción de derechos, derechos relacionados con la justa satisfacción de las necesidades deseadas (WOLKMER.2006. 296)



Consideraciones finales

Los Movimientos Sociales en la medida que estén empoderados del proceso de gobernabilidad democrática, se constituyen como un pilar fundamental, de refundación de un nuevo Estado, que busque reducir la brecha de desigualdad y pobreza. El compromiso del gobierno es acercar el Estado hacia la sociedad, con los servicios básicos, garantizándoles niveles de participación ciudadana, ejecutando programas de desarrollo de capacidades de la población vulnerable, solo en la medida que el estado se preocupe por fortalecer los espacios de participación ciudadana para el desarrollo local, departamental y nacional, se promoverá una democracia participativa con bases sólidas y que aportarán ideas, se canalizarán las demandas, se llegará a consensos sobre el modelo de desarrollo que se quiere para la población.

La nueva concepción del Estado, plasmada en la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, es el nuevo marco formal para el reconocimiento de los derechos y libertades de los pueblos indígenas, con especial cuidado en el respeto de las distintas culturas que forman parte de la plurinacionalidad boliviana. Ya que Fue la experiencia de los Movimientos Sociales organizados, los que plantearon la necesidad urgente de transformar la estructura del Estado para viabilizar sus necesidades, tales como nacionalizar los recursos naturales, Asamblea Constituyente, soberanía política.

Los Movimientos Sociales, han sido los actores fundamentales en replantear un nuevo modelo de Estado, han exigido que se constituya una Asamblea Constituyente en donde se apruebe una nueva Constitución Política del Estado. Esto ha quedado probado debido a las diversas entrevistas que hacen sus líderes, encontradas durante el análisis del trabajo. Es fundamental resaltar que sino no hubiese habido la gigantesca movilización de los sectores sociales en defensa de la democracia, no se habrían dado las condiciones para la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado. Es decir este nuevo texto constitucional, ha sido fruto de las demandas hechas en las diversas movilizaciones por parte de los Movimientos Sociales. Así también resaltamos que el MAS ha jugado un rol clave para su articulación y el texto constitucional sea aprobado.



Esta nueva Constitución recoge las demandas y necesidades del pueblo boliviano que ha nacido desde debajo de lo popular, de lo indígena, de lo obrero, de lo vecinal. Cambios que se dan desde la llegada del Movimiento al Socialismo (MAS) al poder con la elección de un representante del movimiento de los cocaleros, Evo Morales, para la presidencia de la República de Bolivia.

Es importante destacar como un avance en la política boliviana que las poblaciones ancestrales, los pueblos nativos, aymaras, quechuas, guaraníes, entre otros, por primera vez en la historia son protagonistas de su historia y su destino. El “proceso de cambio” se ha acelerado en Bolivia tras la llegada del MAS al poder en 2006. No en vano, los últimos años han sido testigos de la aprobación de una nueva Constitución Política, el acceso de las organizaciones sociales a cargos en el gobierno, el recambio de élites, y la emergencia de renovados liderazgos sociales y políticos. La fuerte apuesta por políticas inclusivas, dirigidas hacia sectores indígenas y campesinos históricamente excluidos, ha insuflado también un nuevo impulso a la democracia boliviana.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

ANDRADE, Everaldo de Oliveira. A Revolução Boliviana. Revoluções do Século XX. Editora Unesp. 2007.

Constitucion Política de Bolivia. Disponible en:
<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/constitucion2009.pdf> Accesado 08 de junio 2015.

CHAPLIN, Ann. Movimientos Sociales en Bolivia de la fuerza al poder. 2010. Disponible en
http://cdj.oxfordjournals.org/content/suppl/2010/06/28/bsq028.DC1/bsq028_supp.pdf Accesado 06 de junio 2015.

DO ALTOM, Herve. El MAS IPSP boliviano entre Movimiento Social y Partido Politico. 2006.

ARGENTA C, Marcelo; SANTORO R, Maurício; SEGABINAZZI, Alessandro. Bolívia: de 1952 ao Século XXI. Fundação Alexandre de Gusmão, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2007.

CUBA ROJAS, Pablo. Bolivia: Movimientos Sociales, nacionalización y Asamblea Constituyente L.



2006. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal19/rojas.pdf>. Accesado 06 de junio 2015.

GUZMAN, Guillermo. Bienestar Social y Representatividad Étnica: un Análisis del Caso Boliviano. Boletín de la Escuela de Posgrado Estado de Derecho y Buen Gobierno Universidad de Salamanca. Num.1 Vol 2 Ano 2011. Disponible en http://buengobierno.usal.es/revista/docs/19_Guzman_BoliviaRepresentatividad.pdf Accesado 08 de abril 2015.

OLIVEIRA, Renata Peixoto de. **Pós-neoliberalismo e a configuração de novas alianças políticas na América Latina: Bolívia, Venezuela e Equador.** Disponible en: <http://www.cebela.org.br/site/baCMS/files/38481ART2%20Renata%20Peixoto.pdf> Accesado 03 de mayo 2015.

Linera, A, Chávez León, M & Costas Monje, P. (2004). Sociología de los Movimientos Sociales en Bolivia: P21-22. Estructuras de Movilización, repertorios Culturales y Acción Política. Diakonfa/Oxfam: La Paz.

LARA, Carlos. Construcción Social del Estado Boliviano: Una mirada desde Santa Cruz de la Sierra al proceso constituyente. La Paz Bolivia 2008. Disponible en <http://www.rebellion.org/docs/137364.pdf> Accesado 07 de mayo 2015.

MAYORGA, Fernando. “El gobierno de Evo Morales: entre nacionalismo e indigenismo.” Revista Nueva Sociedad, nº 206, noviembre-diciembre de 2006. Disponible en: www.nuso.org/upload/articulos/3390_1.pdf 08 de abril 2015. Accesado 20 de mayo 2015.

MAYORGA, Fernando. Movimientos Sociales y participación política en Bolivia. 2011 Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20120404113303/cheresky-cap1.pdf> Accesado 25 mayo de 2015.

RICHTER ASCIMANI, Guillermo Análisis crítico de la nueva Constitución Política del Estado. http://www.idea.int/publications/bolivias_new_constitution/upload/miradas_pre5.pdf Disponible en Accesado 10 junio 2015

_____; SILVA, Luisa Maria Nunes de Moura. **A Teoria da Dependência e as novas formas de integração na América Latina: o caso da ALBA.** Disponible en: http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT12/GT12_AraujoN.pdf Accesado 05 de mayo 2015.

SORUCO SOLOGUREN, Ximena. “Estado plurinacional–pueblo, una construcción inédita en Bolivia” en Observatorio Social de América Latina, CLACSO, Buenos Aires, año X, Nº 26, octubre de 2009.

WOLKMER, Carlos. Pluralismo Jurídico: Fundamentos de una nueva cultura de derecho. Editorial Mad.SL. 2006



WOLKMER, Carlos. Pluralismo jurídico: nuevo marco emancipatorio en América Latina. 2003. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/otros/20111021100627/wolk.pdf> Accesado 06 de abril 2015.

SOUZA, Julia Gomes. “Crise do neoliberalismo e seus reflexos no aparelho estatal: apontamentos para a reflexão do caso boliviano”, 2009. Disponible en: <http://www.ifch.unicamp.br/cemarx/coloquio/Docs/gt8/Mesa1/crise-do-neoliberalismo-eseus-reflexos-no-aparelhoestatal.Pdf> Accesado 09 de junio 2015.

ZUAZO, Moira ¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia Entrevistas a 85 parlamentarios del partido, 2009. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/bolivien/06276.pdf> Accesado 10 de junio 2015.