

EDITORIAL

Caros leitores.

É com grande satisfação que apresentamos a primeira edição dos Cadernos da Escola Superior de Gestão Pública, Política, Jurídica e Segurança, de periodicidade semestral, que é fruto do desejo de tornar público os melhores trabalhos de conclusão de curso realizados pelos estudantes de graduação (nas modalidades presencial e à distância) nos cursos de Graduação da Escola Superior de Gestão Pública, Política, Jurídica e Segurança (ESGPPJS), assim indicados pelas bancas e respectivos orientadores após avaliação criteriosa, bem como com o desejo de publicar artigos e pesquisas resultantes de grupos de estudos da UNINTER. e artigos da comunidade científica em geral.

Na edição é possível realizar a leitura de artigos sobre temas atuais interdisciplinares, de Relações Internacionais, Ciência Política, Sociologia, Filosofia, História, Direito, etc.

É com esse primeiro e relevante passo que se objetiva fomentar entre os estudantes os valores inerentes à toda e qualquer pesquisa: a promoção e a proteção de valores meritocráticos e de importância do ensino, de modo a atingir todo interesse das comunidades científicas.

Nessa toada, a longo prazo teremos um repositório em que os trabalhos possam ser indexados e disponibilizados para consulta aos leitores e divulgação, concretizando nosso objetivo específico.

Por isso mesmo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratização mundial do conhecimento, esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo.

Nessa presente edição, podemos observar que os artigos publicados foram criteriosamente selecionados sobre os mais variados temas, todos preocupados com questões que impactam, de forma direta ou indireta, na agenda nacional e internacional.

A concretização dessa presente edição não teria sido possível sem o árduo trabalho da equipe editorial, dos pareceristas, professores orientadores de grupos de pesquisa e trabalhos de conclusão de curso e membros da banca, assim como dos estudantes ávidos por conhecimento e propagação da pesquisa e dos autores selecionados, que publicaram seus artigos para esta edição do periódico. Nessa oportunidade, pois, agradecemos a todos os mencionados, o que inclui vocês que se proporcionarem leitores desta presente edição.

Esperamos que essa Primeira Edição possa gerar no coração dos estudantes e dos profissionais a necessidade de transformação e crescimento constante do saber, com o inerente questionamento acerca do papel dos variados atores sociais, dentre os quais a Academia, na problematização e resolução de questões práticas, nacionais e internacionais.

Desejamos a todos uma ótima leitura.

Editores da Revista

Junho/2018



OS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL: A NECESSIDADE DE AÇÕES AFIRMATIVAS E A VIABILIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM FACE DA CONVENÇÃO N. 169 DA OIT

THE INDIGENOUS PEOPLES IN BRAZIL: THE NEED FOR AFFIRMATIVE ACTIONS AND THE VIABILITY OF PUBLIC POLICIES IN CONTEXT OF OIT CONVENTION No. 169

André Martini¹

Eduardo Biacchi Gomes²

RESUMO

O presente artigo apresenta a aplicabilidade das ações afirmativas em prol dos indígenas, como promotora dos direitos humanos, tal como estabelece a Convenção n. 169 da OIT. Contudo, discorreremos sobre questões que dificultam a criação de políticas públicas dessa natureza, buscando contrastá-las com os valores ocidentais do Estado, os quais, nesse aspecto, deram origem ao que hoje chamamos de discriminação. Portanto, utilizaremos método bibliográfico, buscando na doutrina de Claudio Valentim Cristiani, Carlos Frederico Mares de Sousa e demais autores entendimentos acerca dos valores sociais à época da colonização do Brasil. A partir da compreensão destes, verificaremos o perfil atual do Estado brasileiro, problematizando o aspecto da Constituição Federal e dos valores políticos e sociais que vigoram no país. Em seguida, abordaremos os dispositivos normativos vinculados à questão indígena, principalmente a Convenção n. 169 da OIT, orientando-nos por autores como Flávia Piovesan e Benedict Kingsbury, para enfim demonstrar a necessidade de ações afirmativas, bem como a viabilidade para a efetivação de políticas públicas, através de uma transformação social apoiada pelo caráter pluralista do Estado, demonstrado na compreensão de Antonio Carlos Wolkmer, Fernando Antonio de Carvalho Dantas e outros. Por fim, espera-se que, a partir deste estudo, seja possível compreender fatores que determinam a estrutura da sociedade, donde subjaz a discriminação contra os indígenas, assim como, a necessidade de ações que visem estabelecer um processo de igualdade, sobretudo no sentido de dinamizar as relações com estes povos a partir da participação social e, ao mesmo tempo, cultivar a preservação de sua diversidade.

Palavras-chave: Direitos humanos. Ações afirmativas. Povos indígenas.

¹ Acadêmico do Curso de Direito do Centro Universitário Internacional - UNINTER. E-mail: <mart.andre@hotmail.com>.

² Doutor em Direito. Professor Orientador. E-mail: <eduardobiacchigomes@gmail.com>.

ABSTRACT

This article presents the applicability of affirmative actions for the benefit of indigenous people, as a promoter of human rights, as it establishes to Convention n. 169 of the ILO. However, we will discuss issues that make it difficult to create public policies of this nature, seeking to contrast them with the Western values of the state, which, in this regard, gave rise to what we now call discrimination. Therefore, we will use bibliographical method, searching in the doctrine of Claudio Valentim Cristiani, Carlos Frederico Mares de Sousa and other authors understandings about the social values at the time of the colonization of Brazil. From the understanding of these, we will verify the current profile of the Brazilian State, problematizing the aspect of the Federal Constitution and the political and social values that prevail in the country. Next, we will deal with the normative mechanisms related to the indigenous question, especially Convention n. 169, guided by authors such as Flávia Piovesan and Benedict Kingsbury, in order to demonstrate the need for affirmative action, as well as the feasibility of public policies, through a social transformation supported by the pluralistic character of the State, demonstrated in the Antonio Carlos Wolkmer, Fernando Antonio de Carvalho Dantas and others. Finally, it is expected that, from this study, it will be possible to understand factors that determine the structure of society, which underlies discrimination against indigenous people, as well as the need for actions aimed at establishing a process of equality, especially in the sense To dynamize the relations with these peoples from the social participation and, at the same time, to cultivate the preservation of their diversity.

Keywords: Human rights. Affirmative actions. Indian people.

“Enquanto o Brasil real não assumir, com a devida lucidez e honestidade, sua trajetória indígena e indigenista-antindígena secularmente, na política oficial - este país, pluricultural, pluriétnico, plurinacional, não estará em paz com sua consciência, ignorará sua identidade e carregará a maldição de ser - oficialmente - etnocida, genocida, suicida.”

Dom Pedro Casaldáliga

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo possui como escopo a elucidação sobre os direitos humanos em relação aos indígenas e sua aplicabilidade por meio de ações afirmativas. Nesse sentido, o trabalho se apoiará na Convenção n. 169 da OIT, principalmente no que se refere à proibição de discriminação.

Previamente, contextualizaremos o processo histórico que torna, nos dias de hoje, os povos indígenas um grupo discriminado. Nesse sentido, apoiar-nos-emos em doutrinas que defende a necessidade da implantação de ações afirmativas. Na oportunidade, refletiremos sobre sua ineficácia em meio ao sistema social em que vivemos, onde imperam valores ocidentais e capitalistas. Nesse contexto, abrangeremos a viabilidade do pluralismo social, como possibilidade de maior eficácia na aplicabilidade dessas ações.

Sendo assim, o presente estudo tem o condão de levantar concepções doutrinárias acerca da questão indígena, que culminarão no problema central deste artigo, qual seja a ineficiência dos dispositivos normativos que envolvem os direitos dos povos indígenas, sobretudo a Convenção n. 169 da OIT, diante da estrutura em que está organizada a sociedade e, conseqüentemente, o modelo do Estado, demonstrando assim, a sua relação com a incondizente realidade dos indígenas, em vista do que lhes é garantido por direito. Nesse sentido, buscaremos levantar, baseados em doutrinas, a proposta de formação de uma nova estrutura social, como alternativa eficaz aos meios de proibição da discriminação, baseada na pluralidade da população brasileira, haja vista a sua afinidade com os propósitos da Convenção n. 169 da OIT.

Ressaltamos ainda, que, para a produção deste artigo, utilizaremos, dentre outras doutrinas, as dos autores Claudio Valentim Cristiani e Carlos Frederico Mares de Sousa, com o intuito de esclarecer o contexto histórico e cultural em que se instaurou o que hoje chamamos de discriminação contra os indígenas.

Logo após, lançaremos mão de diversas fontes bibliográficas e jornalísticas, afim de esclarecer ao leitor acerca das razões pelas quais se dão as omissões do Estado diante do dever de implantar ações afirmativas por meio de políticas públicas, oportunidade em que, aproveitaremos o ensejo para comparar brevemente a Constituição do Brasil em relação a da Bolívia e Equador, as quais estabelecem seus Estados sob a ótica pluralista.

Ademais, faremos uma alusão a dispositivos normativos vinculados a questão indígena, principalmente a Convenção n. 169 da OIT, amarrando-os aos entendimentos doutrinários que defendem a implantação de ações afirmativas e o pluralismo social, para que haja prosperidade no que se refere à criação e desenvolvimento de políticas públicas. Neste raciocínio, portanto, fixar-nos-emos à mudança do paradigma pelo qual se orienta a sociedade nos dias de hoje, a fim de que seja superada a questão da ineficácia dos direitos humanos em relação aos povos indígenas.

Assim, esta pesquisa, proporcionará o entendimento acerca da necessidade das ações afirmativas, cujo objetivo é construir um processo para a conquista de igualdade social às diversas tribos indígenas brasileiras, em conformidade com a Convenção n.169 da OIT. De igual maneira, será possível discernir as razões das dificuldades para se aplicar tais ações no Brasil, bem como as mudanças necessárias para se atingir o objetivo de estabelecer um ambiente social e político onde vigore os interesses das pluralidades. São estes, portanto, os objetos de estudos aos quais nos aprofundaremos a seguir, visando alcançar maiores entendimentos em acerca aos direitos humanos relacionados aos povos indígenas.

2 O PROCESSO HISTÓRICO DE DISCRIMINAÇÃO E SUA REPERCUSSÃO NA ATUALIDADE

O contexto onde se iniciou o processo de colonização, era marcado pelo interesse na expansão econômica, cuja engrenagem movia-se pelas explorações de riquezas. Motivados por esse interesse e guiados por valores que se resumiam aos bens patrimoniais, os portugueses descobrem o Brasil, território repleto de riquezas, como reforça Claudio Valentim Cristiani: “o Brasil tinha como fontes econômicas, no início da colonização, a exploração de metais preciosos e o extrativismo do pau-brasil” (CRISTIANI, 2007, p. 350). Portanto, será em meio a essa sede de poder econômico, que se dará a

relação entre colonizadores e indígenas, acarretando assim, na formação de uma nova cultura e na construção de novos fundamentos jurídicos.

Como era de se esperar, em detrimento de tais valores, o convívio entre esses povos e os colonizadores não se deu de forma equitativa, haja vista que os nativos não tiveram nenhuma espécie de direito reconhecido, pelo contrário, foram subjugados de tal forma que lhes foi imposta inclusive a escravidão. Nessa linha de pensamento, Carlos Valentim Cristiani elucida:

O Brasil foi descoberto e explorado pela nação portuguesa. Os colonizadores, ao chegarem aqui e tomarem posse das terras dos nativos indígenas, sentiram-se legitimados para, como verdadeiros donos desse “novo mundo”, ditarem-lhes os rumos de todos os sentidos (CRISTIANI, 2007, p. 350).

Continuando o raciocínio, Cristiani ainda ressalta que eram “os colonizadores que tinham o domínio das propriedades, dos engenhos, das fazendas, além de que o trabalho era escravagista e nesta condição se encontravam os negros e não raras vezes os indígenas” (2007, p. 350). Diante desse monopólio, portanto, iniciou-se um dos mais graves processos de subjugação, não só em face dos negros, mas também dos indígenas.

Todavia, esse processo estava apoiado pelos eminentes interesses de expansão da época, sendo, portanto, prudente reconhecermos a sua implicância na formação do Estado, o que não nos remete propriamente ao crivo da discriminação, haja vista ser “fruto de uma tradição judaico-cristã que se auto-intitulou civilização, e que tem no expansionismo sua força e na verdade única a sua marca” (SOUSA FILHO, 2003, p. 107). Por essa razão, que “pelos portugueses colonizadores o Brasil nunca foi visto como uma verdadeira nação, mas sim como uma empresa temporária, uma aventura, em que o enriquecimento rápido, o triunfo e o sucesso eram objetivos principais” (CRISTIANI, 2007, p. 350).

Logo, podemos compreender as razões que deram base às estruturas normativas e políticas daquela época, embora hoje admitamos terem sido extremamente desumanas e discriminatórias. A fim de complementar esse entendimento, Cristiani menciona em sua obra que:

Os elementos formadores da cultura em geral, e do direito especificamente, no Brasil Colonial, tiveram origem em três etnias ou raças distintas. É evidente que essa formação não foi uma justa posição em que as condições particulares de cada raça tenham sido respeitadas. Antes, foi uma imposição dos padrões dos portugueses brancos aos índios e aos negros [...]. Os indígenas, na formação da cultura em geral, tiveram a oportunidade de contribuir de forma razoável. O mesmo não ocorreu, infelizmente, quanto ao direito (CRISTIANI, 2007, p. 352).

Assim, aos poucos regulamentos normativos, provenientes da Corte Portuguesa, passaram a vigorar na colônia. E como previsto, nestes estavam presentes determinações que tratavam dos indígenas como coadjuvantes em face de algum tipo de direito e, a partir daí, “ficou claro também que os fatores culturais da sociedade, existentes no Brasil colonial, foram elementos direcionadores na formação do direito daquela época” (CRISTIANI, 2007, p. 362). Inclusive, a título exemplificativo, Marés salienta:

O direito oitocentista e até mesmo anterior, reconhece aos índios que vivem em território brasileiro o direito a usufruir da sociedade dita civilizada, e se propõe a receber os índios como integrantes dessa sociedade. Revelador é o Alvará de 1775, 4 de abril, do rei de Portugal: “Eu El-Rei, sou servido a declarar que meus vassallos deste reino e da América que casarem com as índias dela não ficam com infâmia alguma, antes se farão dignos de real atenção. Outrossim proíbo que os direitos meus vassallos casados com índias ou seus descendentes, sejam tratados com o nome de caboclos ou outro semelhante que possa ser injurioso. O mesmo se praticará com portuguesas que se casarem com índios.

Estava aberto assim o caminho da política integracionista praticada até nossos dias (rompida na lei, muito recentemente com a Constituição de 1988), pela qual se oferece aos índios a extrema felicidade de poder ingressar na sociedade que os envolve, oprime, rouba suas terras e mata. (SOUSA FILHO, 1998, p.158)

Em sequência, o raciocínio de Mares ainda ressalta que, mesmo com a tentativa de suposto integracionismo³, os índios sempre foram relativamente esquecidos, enquanto cidadãos, pela sociedade brasileira, embora sendo nativos das terras ocupadas. Por esta razão, qualquer iniciativa de direito que

³ Movimento ou política de integração social e cultural. In.: Dicionário UNESP do Português contemporâneo, 2004, p. 7 81.

os envolvessem, ainda assim, objetivava garantir o interesse dos homens brancos.

Apesar de relativamente vasto o número de dispositivos legais que falam em índios, na verdade é muito difícil visualizar o desenho da concepção jurídica que o direito do século passado tinha destes povos. Poucos, raríssimos dispositivos, tratam da pessoa do índio; normalmente se referem a limitações e garantias de direito alheio, como no Alvará acima citado, onde o que está em jogo não é exatamente a figura do índio, mas sim a do português ou da portuguesa que com ele se casa (SOUSA FILHO, 1998, p.158).

Como se observa, a história é marcada pela subjugação devido aos valores da época, que culminaram na ausência do direito a esses povos e nos processos mais árduos de dominação pelos colonizadores, cuja motivação consistia nas conquistas territoriais. Exatamente por isso, é possível notar que, para atingir esta finalidade, o homem branco, sempre se utilizou de estratégias, inclusive no âmbito religioso, para encobrir ou até mesmo disfarçar, a sua cruel dominação, como podemos verificar a partir de Ana Valéria Araújo.

Podemos dizer que todas as demais tentativas da Coroa de ordenar a ocupação territorial indígena serviram muito mais como uma forma de segregar os índios em espaços territoriais ínfimos, liberando grandes extensões de suas terras de ocupação tradicional para o processo de colonização. Foi o caso do que se chamou “aldeamento”: destinação de áreas onde eram reunidas comunidades indígenas sob a administração de ordens religiosas (especialmente de jesuítas) e que seguiam o chamado Regimento das Missões, de 1686, visando em especial facilitar o trabalho de assistência religiosa, ou catequese (2006, p. 26).

Inclusive, sobre o processo de catequização, sabemos que, de alguma forma, estava subordinado aos interesses da corte Portuguesa. Diante disso, somos levados a pensar que o cunho religioso estava em segundo plano, sendo o seu papel principal o domínio sobre aqueles povos e suas terras, como afirma Cristiani.

Essas eram as reais intenções dos colonizadores, não obstante o discurso simulado e cínico da necessidade de levar a palavra cristã aos pagãos. Em lugar de uma evangelização, houve uma completa

heresia e desrespeito aos ensinamentos do cristianismo originário (2007, p. 350).

Assim, podemos constatar, que a segregação se difundiu a partir da repressão territorial e religiosa, imposta num passado mais distante, mas que até hoje resulta em uma espécie de marginalização para com esses povos. Sobre esse aspecto, Flávia Piovesan reflete:

Ao longo da história, as mais graves violações aos direitos humanos tiveram como fundamento a dicotomia do “eu versus o outro”, em que a diversidade era captada como elemento para aniquilar direitos. A diferença era a visibilizada para conceber o “outro” como um ser menor em dignidade e direitos, ou, em situações-limite, um ser esvaziado mesmo de qualquer dignidade, um ser descartável, um ser supérfluo, objeto de compra e venda (como na escravidão) ou de campos de extermínio (como no nazismo) (2016, p.349).

Diante de todos esses fatores históricos, é possível constatar que o processo pelo qual se iniciou a relação entre índios e homens brancos, marcou-se, dentre outras questões, pelo avassalador monopólio português, guiado por valores patrimonialistas, acarretando assim, na subjugação dos índios, sento até mesmo “postos na condição de objeto” (CRISTIANI, 2007, p. 3520). Daí, instaurou-se o que hoje entendemos como discriminação em face desses povos.

Em virtude desse processo discriminatório que sofreram, e sofrem, os indígenas, somos levados a pensar, sob a luz dos direitos humanos, em uma forma de equiparação social, no sentido de serem reconhecidos enquanto seres humanos, cidadãos brasileiros e nativos detentores de uma rica cultura, ou seja, “resgatar os valores do humanismo autêntico, calcado na ética e na alteridade, para servir de fundamentos à nova justiça e ao novo direito como resposta ao processo histórico formal de negação de diferenças socioculturais [...]”(DANTAS, 2003, p. 475).

Em contrapartida, a realidade atual nos permite dizer que tal resposta ainda não é perceptível na sociedade, tampouco no âmbito da justiça. A título ilustrativo, inclusive, é interessante destacar ligeiramente uma das abordagens

atuais, no âmbito judicial, sobre a questão da pena para esses indivíduos. Mesmo atualmente, na visão dominante, a atenuação das penas em face dos índios delituosos, são justificadas por pesados elementos discriminatórios:

Os Tribunais Superiores, igualmente, julgam como se a lei dissesse o que não diz e, invariavelmente, analisam o grau de integração do índio, quando o que deveria ser analisado, para a correta aplicação daquela norma penal, seria tão somente se existe o grupo indígena ao qual aquele indivíduo diz pertencer, e se o grupo o reconhece e o identifica. Em outras palavras, a indagação deveria ser apenas se aquele indivíduo é índio, no conceito da lei.

Na raiz desta visão, que não consegue ler o que a lei diz, está a ideologia integracionista, à qual se filiaram sempre o Direito e o Estado brasileiros, como consequência direta do pensamento dominante. Exatamente por isso é tão difícil para comentaristas e juízes entenderem porque os índios devem ter regalias apenas porque são índios. Na visão dominante, a única justificativa para atenuar as penas e minorar os efeitos de sua aplicação aos índios, é o fato de que eles teriam um entendimento incompleto do caráter delituoso, por falta de compreensão das regras sociais e, numa visão que chega ao limite do racismo, por uma inferioridade ética ou mental (SOUSA FILHO, 1998, p. 165).

Bem, se até os dias atuais a visão dominante concebe aos índios inferioridade ética, que tipo de ética cabe aos homens ditos “civilizados”? Ora, se “o objeto da ética está relacionado aos princípios que orientam e fundamentam as ações morais” (CANDIOTTO, 2010, p. 14), logicamente irão variar de acordo com o grupo ou sociedade em que está inserido, então não há que se falar em inferioridade ética, sobretudo quando direcionada a um grupo que historicamente sofre com a discriminação.

2 O PERFIL DO ESTADO BRASILEIRO: O CONTRASENTO ENTRE O SISTEMA ECONÔMICO E A APLICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para melhor compreensão da questão das políticas públicas no Brasil, frisaremos, de antemão, o conteúdo normativo acerca dos povos indígenas constantes na nossa Constituição, a qual guiada pela soberania estatal deve respeitar o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Cabe ressaltar, então, que a Constituição do Brasil consolidou os direitos dos índios no seu capítulo VIII, Arts. 231 e 232. De forma breve e sucinta, tais dispositivos delegam a União o dever de reconhecer e proteger sua organização social, seus costumes, línguas, crenças e tradições, e também suas terras, que devem ser por ela demarcadas. De igual maneira, a Constituição legitima a ingressar em juízo como parte, de forma individual ou coletiva⁴.

Sabemos, porém, que até os dias de hoje, o Brasil ainda se caracteriza por uma forte cultura de exclusão social, altamente influenciada pelos possuidores de maior poder econômico. Nesse sentido, identificamos que os povos indígenas, detentores exemplares da diversidade do país, acabam sendo também vítimas da cultura supressora que se formou desde a colonização e que enseja dificuldades na efetivação dos direitos humanos. Sobre este aspecto, Aton Fon Filho enfatiza:

O reconhecimento formal da dignidade humana, fator de igualdade entre todas as pessoas, precisava ser relativizado e recondicionado para que o sistema de exploração, de privatização de riqueza da sociedade, de redução de trabalhadores à condição de escravos e de autorização da violência e da tortura pudesse ser mantido como se fossem também eles direitos humanos, direito dos privatizadores, dos exploradores [...] (FON FILHO, 2010, p. 105).

É nesse contrassenso que incide a divergência, como cita Antônio Carlos Wolkmer em sua obra *Pluralismo Jurídico*: “ficam subordinadas ao mercado a vida das pessoas, o comportamento da sociedade e a política dos governos” (WOLKER, 2010, p.40). Sendo assim, este antagonismo, por óbvio, resultará na resistência dos estados em seguirem normativas que visem ações protetivas dessa natureza.

Por outro lado, podemos refletir sobre uma possível maleabilidade constitucional que permite adaptar a diversidade em consonância com o

⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm acessado em 28 mar. 2017.

contexto da realidade social. Nessa linha de pensamento, defende Barbara Hudson:

As constituições contemporâneas preocupam-se em acomodar a diversidade. Não são elaboradas como documentos fixos para qualquer tempo, documentos que contenham todas as verdades e princípios que uma sociedade precise manter para si mesma e para a sua homogênea cultura. Pelo contrário, as constituições contemporâneas são instrumentos vivos que necessitam ser continuamente reinterpretados conforme as situações e demandas que surgem e se modificam (HUDSON, 2007, p. 17).

De qualquer forma, o ordenamento jurídico do Brasil, é o responsável por representar a nossa identidade enquanto nação, no qual “foi reconhecido constitucionalmente, mediante a inclusão, entre os bens jurídicos do patrimônio cultural brasileiro, daqueles que referenciem a identidade, a memória e práticas sociais dos diversos grupos formadores da sociedade brasileira” (DANTAS, 2008, p.493). Embora, como vimos, seja nítido a força antagonica do setor empresarial e do mercado econômico, visto que estes ditam o perfil das políticas sociais no país, recaindo, portanto, diretamente nos investimentos que devem ser atribuídos aos indígenas, Ana Valéria Araújo entende que:

Os direitos dos povos indígenas, hoje fundamentados na Constituição brasileira, foram sendo conquistados e amadurecidos no curso de uma história nem sempre justa ou generosa que, por muito tempo, sequer permitiu aos índios se fazerem ouvir. Este panorama vai sendo pouco a pouco modificado para dar lugar a um protagonismo exercido hoje amplamente pelos povos indígenas e suas organizações que, junto a outros setores da sociedade que sempre os apoiaram, têm buscado mais e mais colocar a lei em prática para conseguirem encontrar, para além do formalismo de nossas instituições e suas normas, as soluções para a implantação de seus direitos e para a garantia da viabilidade de seus projetos de futuro (ARAÚJO, 2006, p. 24).

Outro fator importante que pode ser detectado na Constituição do Brasil é o seu caráter relativamente universal⁵, dado que não consagra

⁵ A constituição apenas outorgou direitos de se manterem culturas e línguas diferenciadas, mas manteve hegemônica e única a cultura nacional e a língua portuguesa (SOUZA FILHO, 1998, p. 158).

expressamente os povos indígenas como povos originários e formadores do Estado, como é o caso das constituições da Bolívia e Equador, cujo caráter é pluralista. Nesse sentido inclusive, demonstramos o entendimento de Henrique Weil Afonso e José Luiz Quadros de Magalhães:

As novas constituições da Bolívia e do Equador do ano de 2008 são uma grande novidade para o Direito, pois têm o potencial de significar uma ruptura com o modelo estatal moderno. Da uniformização e unificação —para não falar na intolerância religiosa e cultural—, elementos estes que forjam a base valorativa do Estado-nação advindo da tradição europeia, o Estado Plurinacional pretende fornecer novos paradigmas não somente em termos de organização social, mas também atender às demandas dos povos e nações historicamente marginalizados no processo “civilizatório” americano, africano e asiático (AFONSO; MAGALHÃES, 2012).

Por essa razão, tais constituições têm como propósito estabelecer suas identidades baseadas na pluralidade que lhes é característica, ao contrário do que ocorre na Europa, evitando assim qualquer indiferença, ou desconsideração, como discorrem Afonso e Magalhães: “As alternativas epistemológicas ao universalismo europeu transcorrem um processo de desconsideração e encobrimento, essenciais, em seu turno, à gênese do pensamento moderno e da formação da identidade europeia” (AFONSO; MAGALHÃES, 2012).

Assim compreendemos, que, baseadas nos direitos humanos, as políticas públicas de ações afirmativas também devem encontrar um solo fértil em um Estado pluralista, tal como na Bolívia e Equador, onde extingue-se a cultura homogênea, que na prática corrobora com o prevaecimento dos interesses da casta mais alta do país, do mercado etc.

De todo modo, a fim de aprofundarmos na estrutura que dá, ou deveria dar, corpo aos direitos indígenas, verificaremos inicialmente quais órgãos e entidades estão envolvidos no âmbito brasileiro. Para isso, recorreremos à citação de Lima e Barroso-Hoffmann, uma breve ilustração acerca da estruturação estatal para a efetivação de direitos que a Constituição consolidou aos índios:

A Constituição ensejou ainda a percepção – por motivos muitos diversos – da importância de que outras ações federais, junto aos povos indígenas, surgissem fora do monopólio da tutela da FUNAI e de seu porta-vozismo assistencialista, dando lugar ao delineamento de políticas específicas para os indígenas, nos Ministérios da Saúde (MS), da Educação (MEC), e do Meio Ambiente (MMA), e mais recentemente do Desenvolvimento Agrário (MDA). A partir de 1999 os indígenas participaram intensamente da gestão dos “distritos sanitários especiais indígenas” criados pela Fundação Nacional da Saúde (FUNASA) para atendê-los, num embrião do que seria o Sistema Único de Saúde (SUS) coerente não apenas com as condições de vida dos indígenas, mas aplicável a região amazônica, ainda que precise ser revisto pra outras partes do Brasil indígena. Do mesmo modo, os povos indígenas participam em diversos planos, dentre eles por intermédio de uma “Comissão Nacional de Professores Indígenas” e de uma representação no Conselho Nacional de Educação – CNE, sobre a política elaborada e gerida pelo MEC para a educação fundamental diferenciada, preconizada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), e executada pelas secretarias estaduais e municipais da educação, rumando para o equacionamento de um ensino médio e reivindicando o acesso à universidade, de modo a garantir competências para melhor gerir seus territórios (LIMA, 2006, p.2).

Portanto, esses órgãos estatais e entidades têm a responsabilidade sobre a aplicação de ações afirmativas aos indígenas. Porém, como os próprios autores destacam, “desde o governo FHC e intensificado no governo Lula, a questão acerca das políticas de ações afirmativas é discutida, mas ainda com poucas e confusas ações concretas, principalmente no âmbito das políticas públicas” (LIMA, 2006, p.4). Quanto ao governo Dilma, também não houve expressiva atuação em favor dos indígenas, sendo inclusive “criticado por ser um dos que menos fez, nos últimos 30 anos, pelos assentamentos de reforma agrária e as áreas protegidas – Terras Indígenas” (KLEIN; SENLLE, 2016).

Por derradeiro, o governo Temer tem tomado medidas radicais em desfavor dos indígenas, como por exemplo o “novo decreto extinguindo 87 cargos comissionados, enfraquecendo a capacidade da instituição de analisar, fiscalizar e monitorar ação de grandes empresas em terras indígenas, especialmente na Amazônia” (ANGELO, 2007).

Esse breve compilado acerca das atuações nos últimos governos tem por objetivo apenas elucidar quanto à omissão estatal sobre esses povos, em razão justamente do caráter homogêneo do Estado, que enseja o prevalecimento dos interesses do mercado econômico, enquanto grupos vulneráveis, como indígenas, vão à mingua.

Continuando o raciocínio, sabemos que compete também ao legislativo tratar da questão indígena, sob a ótica da preservação da diversidade e da não discriminação. Contudo, também este poder, tem se mantido extremamente ausente, com tímidas demonstrações de atenção, como relatou Sônia, índia ativista que luta pela causa, sobre o cenário político, em entrevista à imprensa.

É um cenário muito hostil. Dos 513 deputados, não somam 20 com a gente. Desses, tem oito ou 10 que estão ali mais diretamente, são os que a gente pode contar com a ajuda. Temos quatro frentes de atuação: 1. fazemos articulação com as entidades de apoio, nacionais e internacionais; 2. temos articulação com os assessores dos parlamentares, para que eles mandem para a gente o que está rolando; 3. quando vemos que é algo grave, fazemos mobilizações; 4. fazemos nossos rituais de pajelança, cantos, dança, que têm dado uma força grande para a gente continuar nessa frente de resistência. E acho que, mesmo com esse pouquinho de parlamentar que tem lá com a gente e com esse tanto contra nós, acho que estamos conseguindo travar muitas medidas, como a PEC 215⁶, que já era para estar em vigor se não fossem nossas mobilizações. E aí também viajo para fora, são muitas atividades internacionais. Já fui fazer denúncias na sede da ONU, em Nova York, na sede do Conselho de Direitos Humanos, em Genebra... É uma agenda intensa. [...] Antes já estava difícil, já estava tudo paralisado, mas agora há uma decisão política do governo e uma aliança forte entre o Executivo, o Legislativo e até o Judiciário. No Legislativo há mais de 180 medidas anti-indígenas que visam retroceder ou suprimir direitos. Dessas, 19 dizem respeito diretamente à flexibilização do licenciamento ambiental, para facilitar a implantação de hidrelétricas, para expansão do agronegócio, da pecuária (MENDONÇA, 2017).

⁶ A chamada PEC 215 (proposta de emenda à Constituição) muda a Constituição e determina que a demarcação de terras indígenas passará a ser feita por lei de iniciativa do Executivo, e não mais por decreto, como acontece hoje. Na prática, essa medida dá ao Congresso Nacional a palavra final sobre novas demarcações. O texto também proíbe a ampliação das terras já demarcadas, garante indenização aos proprietários de áreas dentro dessas reservas e fixa o dia 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição, como marco temporal para definir o que são terras permanentemente ocupadas por indígenas e quilombolas (OLIVEIRA, 2016).

De fato, este pensamento possibilita a visualização da persistente problemática em assegurar direitos aos índios e, por esta razão, talvez a discussão central a ser feita ainda não seja propriamente sobre a eficácia da política de ações afirmativas, dado que estas ainda não vigoram de forma concreta como dito anteriormente, mas sim sobre a eficácia da aplicabilidade das normas que as regulamentam, sob uma ótica de reestruturação do modelo de Estado.

Ora, como já se sabe, além de se opor aos propósitos da Convenção n. 169 da OIT, a ausência da atuação estatal, por meio das ações afirmativas, resulta em cada vez mais discriminação. Todavia, é inerente ao Estado zelar pelo seu povo, na sua totalidade. Ocasão em que, cogitar ser necessário recorrer às autoridades internacionais, a ponto de precisar ser monitorado, representa a sua imatura soberania. Sendo assim, talvez o Estado devesse reestruturar o sistema econômico e social ao qual está submetido, dado que a problemática toda deriva desse cenário, e não da precariedade das normas.

De qualquer forma, cabe ao Estado, a partir da mobilização social, se auto reconfigurar, a fim de não ensejar descumprimentos das normas, como as que se referem aos indígenas, por exemplo. Deste modo, possivelmente farão jus aos propósitos normativos, inclusive aos estabelecidos na Convenção n. 169 da OIT, por meio da criação e aplicabilidade de ações pensadas, procurando sempre evitar a permanência do seu estado latente. No entanto, como já exposto, essa iniciativa ainda não é perceptível, ou melhor, é perceptível naquilo que é convém aos interesses econômicos do mercado.

No âmbito do poder público a discussão tem sido intensa, mas as ações concretas têm sido tímidas e pouco claras, talvez por conta da falta de consenso em torno da questão por parte das elites que sustentam os governos. O esforço tem sido na linha das políticas de quotas para os negros e índios nas universidades públicas e privadas, que na verdade algumas instituições já estão tentando implementar ainda com muitas dificuldades e problemas (LIMA, 2006, p.4).

Desse modo, torna-se notório que, quando há algum interesse, o Estado promove a política afirmativa. É o caso das quotas, que em alguma instância, consiste também em integrar essa minoria ao sistema social vigente, ou melhor, “ocidentalizá-los”. Como pode-se observar na visão de Lima e Hoffmann-Barroso “o processo de interação com o mundo global é uma tendência de incorporação de certos ideais de vida da sociedade moderna” (LIMA, 2006, p.4). Do mesmo modo, podemos perceber essa questão sob a ótica de Hélio Jaguaribe em Alcindo Gonçalves:

A concepção de uma economia social de mercado, implantada através do assistencialismo estatal, teve um grande êxito. Esse sucesso decorre do fato de que, se administrado de uma forma razoável, ele combina as vantagens da economia do mercado – e, de modo geral, o dinamismo inerente ao sistema capitalista [...] (GONÇALVES, 2006, p. 78).

Assim, é importante ressaltar, que integração desses povos tem seus efeitos benevolentes, e também está prevista na essência da Convenção n. 169 da OIT, como por exemplo possibilitar que esses indivíduos possam manifestar sua vontade perante o Estado. Diante dessa questão, que envolve basicamente a cidadania, é conveniente recorrermos ao entendimento de Gustavo Justino de Oliveira: “ Eis a figura do cidadão que manifesta sua vontade em fazer parte de procedimentos passíveis de culminar em decisões estatais que afetem direitos seus, não somente de natureza individual, mas de ordem coletiva ou difusa” (OLIVEIRA, 2007, p. 313).

Contudo, talvez nesse ponto exista uma controversa relação entre a criação de ações afirmativas, e, a partir daí a integração desses povos, versos o respeito e preservação da cultura, língua, espiritualidade etc., como prevê o Art. 5^o7 do Pacto Internacional sobre direitos civis e políticos, o qual já

⁷ Artigo 5º Ao se aplicar as disposições da presente Convenção: a) deverão ser reconhecidos e protegidos os valores e práticas sociais, culturais religiosos e espirituais próprios dos povos mencionados e dever-se-á levar na devida consideração a natureza dos problemas que lhes sejam apresentados, tanto coletiva como individualmente; b) deverá ser respeitada a integridade dos valores, práticas e instituições desses povos; c) deverão ser adotadas, com a participação e cooperação dos povos interessados, medidas voltadas a aliviar as

mencionamos. Par evitar tal conflito, faz-se necessário outra espécie de ação afirmativa, no sentido de promover o valor da diversidade.

O combate à discriminação demanda medidas que propiciem a conscientização e sensibilização dos diversos atores sociais – com especial ênfase a transformação cultural. Cabe aos estados o dever de reconhecer o legado discriminatório da região, particularmente opressivo às populações afrodescendentes e indígenas, de modo a focar na importância do combate à discriminação e na promoção da igualdade, tendo como maior beneficiária a sociedade como um todo. O valor da diversidade, aliado aos direitos à igualdade e à diferença invoca a transição de uma igualdade geral e abstrata para um conceito plural de dignidades concretas (PIOVESAN, 2016, p. 369).

Oportunamente, cabe mencionar sobre essa questão, o posicionamento que o recente ex-chefe da Funai, Antônio Costa, publicou neste ano, ao defender que “índios não podem ficar parados no tempo”. Em entrevista à imprensa, Costa demonstrou um posicionamento firme sobre a necessidade dos índios integrarem o “sistema produtivo”. Questionado pela imprensa se tal ideia seria inserir os indígenas no sistema capitalista, Costa responde:

Não no sistema capitalista, mas no sistema produtivo, na cadeia produtiva. Precisamos dar a eles condições de cultivo, através de patrulha mecanizada, sementes, adubos, ensinar como plantar e colher melhor. Eles têm de participar dessa cadeia. Os não índios já têm essa prerrogativa, por que os índios não? (FELLET, 2017)

Tal entendimento nos leva a refletir sobre os limites dos planos estatais no que concerne a políticas públicas potencialmente perigosas sob a ótica da preservação da identidade dos povos indígenas. Em contrapartida, também somos instigados a pensar em uma possível aposta assertiva para promover a qualidade de vida, e então, fazer jus as garantias que lhes cabem por direito, enquanto povos originários.

dificuldades que esses povos experimentam ao enfrentarem novas condições de vida e de trabalho (BRASIL. Convenção n. 169 da OIT SOBRE Povos Indígenas e Tribais, 2004).

3 DIREITOS HUMANOS, AÇÕES AFIRMATIVAS E O PLURALISMO SOCIAL À LUZ DA CONVENÇÃO N. 169 OIT

Diante das compreensões acerca do processo histórico de subjugação dos índios, e dos diversos fatores que hoje ainda corroboram com a discriminação, é relevante analisarmos quais são os entendimentos acerca dos direitos humanos que os envolvem, sobretudo a partir da Convenção n. 169 da OIT. De igual maneira, sinalizaremos quanto às possíveis alternativas para enfrentar as resistências que existem no Brasil diante do dever de promover ações públicas que visem erradicar todas as formas de discriminação.

Nesse sentido, a fim de enfatizar a importância da prevalência robusta dos direitos humanos, inicialmente demonstraremos, à título de elucidação, o exemplo de um caso que ocorreu no Paraguai:

No caso da comunidade indígena Xámok Kásek contra o Paraguai (2010), a Corte Interamericana condenou o Estado do Paraguai pela afronta aos direitos à vida, à propriedade comunitária e à proteção judicial (arts. 4º, 21 e 25 da Convenção Americana, respectivamente), em face da não garantia do direito de propriedade ancestral à aludida comunidade indígena, o que afetaria seu direito à identidade cultural. Ao motivar a sentença, destacou que os conceitos tradicionais de propriedade privada e de posse não se aplicam às comunidades indígenas, pelo significado coletivo da terra, eis que a relação de pertença não se centra no indivíduo, senão no grupo e na comunidade – o direito à propriedade coletiva estaria ainda a merecer igual proteção pelo art. 21 da Convenção. Afirmou o dever do Estado em assegurar especial proteção às comunidades indígenas, à luz de suas especiais vulnerabilidades, considerando o direito consuetudinário, os valores, os usos e os costumes dos povos indígenas, de forma a assegurar-lhes o direito à vida digna, contemplando o acesso a água potável, alimentação, saúde, educação, dentre outros (PIOVESAN, 2016, p.115).

Bem, a partir desse evento, é notório que, o devido controle, inclusive judicial como ocorreu no caso, acerca da aplicabilidade dos direitos humanos, reflete uma eficiente garantia da proteção a esses povos, embora saibamos que a raiz dessa problemática é o perfil do Estado, que não propicia a eficácia das normativas que versam sobre os indígenas.

Portanto, esse mesmo ambiente, remete-nos ao Brasil, onde há grande carência de medidas eficazes contra a discriminação, como demonstra Piovesan, “a complexa realidade brasileira vê-se marcada por um alarmante quadro de exclusão social e discriminação como termos interligados a compor um ciclo vicioso, em que a exclusão implica discriminação e a discriminação implica exclusão” (PIOVESAN, 2016, p. 345).

Desse modo, visando evitar tal ciclo vicioso, recorreremos então, ao poder normativo. O Art. 27 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos prevê:

Nos Estados em que haja minorias étnicas, religiosas ou linguísticas, as pessoas pertencentes a essas minorias não poderão ser privadas do direito de ter, conjuntamente com outros membros de seu grupo, sua própria vida cultural, de professar e praticar sua própria religião e usar sua própria língua (BRASIL. Pacto Internacional sobre direitos civis e políticos 1966).

Deste dispositivo, extrai-se então a natureza protetiva em favor das então chamadas minorias, dado o seu caráter impositivo quanto a não discriminação. A partir daí, é revelada a ideia de intervenção do Estado no sentido inicial de conservá-las com o objetivo de zelar pela diversidade e, portanto, igualdade. Sobre este dispositivo, Benedict Kingsbury ressalta ser “o principal texto de tratado geral sobre direito das minorias de aplicação global, e está redigido como um dispositivo de direito individual formulado com a aspiração de evitar e encorajar o aparecimento de novas minorias” (KINGSBURY, 2013, p. 107).

Podemos perceber então, que este dispositivo é a uma das mais importantes referências no campo normativo para garantir que os Estados atuem politicamente para a implantação de ações que visem uma postura protetiva e ao mesmo tempo inclusiva. Conforme Kingsbury, este dispositivo é também “uma base e justificativa para enfrentar as questões indígenas, habilitando essas instituições a assegurar que estas questões não sejam

ignoradas e a ter papel ativo nas respostas às crescentes demandas para ações perante elas” (KINGSBURY, 2013, p. 107).

De igual maneira, prevê o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, em seu artigo 2º, que:

Os Estados-partes comprometem-se a garantir que os direitos nele previstos serão exercidos sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação. Constata-se então a cláusula da proibição da discriminação (BRASIL. Pacto Internacional sobre direitos civis e políticos, 1966).

Novamente, portanto, destaca-se a ideia de proteção, e de fundo, também a da postura afirmativa do Estado, já que prevê expressamente o exercício de seus direitos sem a prevalência de discriminação. Portanto, a partir desse texto, entendemos que devem os estados se posicionarem, a fim de intervir nos aspectos necessários e quando necessário, para garantir a proibição da discriminação.

Contudo, será a Convenção n. 169 OIT, a qual regulamenta garantias aos povos indígenas e tribais sob um caráter mais específico, que definirá com maior objetividade os deveres dos estados. Deste modo, a Convenção, de início, já estabelece as condições de sua aplicabilidade, consagrando “o princípio do pluralismo jurídico e respeito aos costumes indígenas” (RAMOS, 2017, p.793). Partindo dessa mesma ideia, Kingsbury traz em sua obra a essência captada pela Convenção:

Um sentido geral dos povos envolvidos é dado pela Convenção n. 169 da OIT, que se aplica a “povos tribais em países independentes cujas condições sociais, culturais e econômicas os distinguem de outros segmentos da comunidade nacional e cuja situação seja regida, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por uma legislação ou regulações especiais” e a “povos em países independentes considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que viviam no país [...] no momento da sua conquista ou colonização ou do estabelecimento de suas fronteiras atuais e que, independentemente de sua condição jurídica, mantêm algumas de suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas ou todas elas (KINGSBURY, 2013, p. 132).

Percebemos, então, que a presença constante de dispositivos garantidores e reguladores são indispensáveis diante da complexa fragilidade desses povos. Todavia, os processos discriminatórios, ainda estão presentes inclusive no entendimento de juízes e comentaristas, como já mencionado, razão pela qual, todo controle exercido pelas Cortes se faz necessário. A título exemplificativo, podemos refletir sobre a análise feita por Kingsbury:

No início dos anos de 1990, o reconhecimento da necessidade de se enfrentar essa deficiência⁸ resultou na Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguística da ONU em 1992 e na Convenção-Quadro para a Proteção de Minorias Nacionais em 1995, todavia nenhuma muito extensa, uma vez que muitos governos estatais continuaram a estar relutantes em apoiar dispositivos normativos que possam encorajar demandas de grupos ou inibir a integração nacional (KINGSBURY, 2013, p. 106).

Portanto, é evidente a abrangência da estrutura normativa que estabelecem garantias a esses povos, na qual os dispositivos tratam desde maneira ampla e abrangente até o modo mais aprofundado, como a Convenção n. 169 da OIT, versando não só sobre direitos, mas sua aplicabilidade, condições e critérios para a sua devida vigência. Sendo assim, caberia agora aos Estados o comprometimento e persuasão para dar concretude a esses direitos.

Diante dos dispositivos normativos mencionados, questiona-se então a razão, ou as justificativas, para que devesse vigorar esse caráter protetivo, específico e categórico em sua essência, ao invés de universal. Conforme Kingsbury:

Para alguns muito mais do que justificativa suficiente se encontra na existência de experiências comuns do movimento dos povos indígenas, para quem ela é uma forma essencial de autoexpressão, reconhecimento mútuo e *leverage* [influência/poder de barganha] para mudanças políticas e legais (KINGSBURY, 2013, p. 106).

⁸ Nesse caso, a deficiência refere-se aos “instrumentos legais internacionais focados especificamente em minorias”. (KINGSBURY, 2013, p. 106).

Diante disso, as ações afirmativas possuem grande poder funcional, sob o ponto de vista de Piovesan: “o dever dos Estados de adotar ações afirmativas enfatiza a necessidade de medidas especiais e temporárias voltadas a acelerar o processo de construção de igualdade” (PIOVESAN, 2016, p.36). Logo, torna-se imperativo o dever do Estado para com estes povos em condição repressiva, sendo a sua atuação fundamental para o processo de garantia de sua igualdade. Nota-se ainda, que justamente por esta razão:

Devem ser compreendidas (as ações afirmativas) não somente pelo prisma retrospectivo – no sentido de aliviar uma carga de um passado discriminatório -, mas também prospectivo – no sentido de fomentar a transformação social, criando uma nova realidade” (PIOVESAN, 2016, p.325).

Reforça-se, a partir disso, a improbabilidade de que a sociedade estruturada numa ideia de universalismo, possa contribuir com o desenvolvimento de grupos vulneráveis, como é o caso dos povos indígenas, tendo em vista essa representação ampla e homogênea de uma sociedade que na verdade é plural, heterogênea. Apesar disso, alguns autores defendem o universalismo como a maneira ideal de garantir a igualdade, porquanto não distingue uns dos outros. Contudo, certamente, contrapõe a ideia de que devam ser aplicadas políticas que visem a equidade social, e aí então voltamos ao mesmo paradoxo.

De qualquer forma, ao admitirmos que as ações afirmativas são um instrumento edificador da igualdade, reconhecemos também que “a diversidade e a divisão são inevitáveis em nosso mundo: são condições da modernidade, que se tornaram mais complexas com a globalização” (HUDSON, 2007, p.12). Para que tal diversidade não se perca na história, como ocorreu de forma massiva no passado, as regulamentações jurídicas voltadas a estes povos e a aplicabilidade de ações afirmativas devem vir acompanhadas de uma reestruturação social.

Diante disso, entendemos que o pluralismo social seja um possível ambiente, onde prevalecerá os propósitos da Convenção n. 169 da OIT, como

por exemplo do seu Art. 8º⁹, além da igualdade como princípio básico e geral, conforme o entendimento do Comitê de Direitos Humanos: “a não discriminação, assim como a igualdade perante a lei e a igual proteção da lei sem nenhuma discriminação, constituem um princípio básico e geral, relacionado à proteção dos direitos humanos (PIOVENSAN, 2016, p. 321)

Sob essa mesma linha de pensamento, observamos a proeminente ambivalência entre igualdade e discriminação, o que acarreta em necessidade de ações públicas para que se façam presentes elementos que possam reconfigurar a situação dos indígenas. Nesse sentido, Wolkmer demonstra a importância do pluralismo para a mobilização concreta entre sujeitos, no caso os indígenas, e poder institucional:

Diante da nova relação entre Estado e Sociedade, em todo esse processo de lutas e superações multiculturais no âmbito local, cria-se um novo espaço comunitário, de caráter neoestatal, que funde o Estado e a Sociedade no público: um espaço de decisões não controladas nem determinadas pelo Estado, mas induzidas pela sociedade. Nessa perspectiva, o pluralismo comprometido com a alteridade e com a diversidade cultural projeta-se como instrumento contra-hegemônico, porquanto mobiliza concretamente a relação mais direta entre novos sujeitos sociais e poder institucional, favorecendo a radicalização de um processo comunitário participativo, definindo mecanismos plurais de exercício democrático e viabilizando cenários de reconhecimento e de afirmação de direitos humanos (WOLKMER, 2010, p.41).

A título argumentativo, é relevante frisarmos que a ideia de Wolkmer não está relacionada à ausência do Estado em face da estrutura da sociedade, mas sim fundido a esta, com sua devida observância em prol da vontade dos

⁹ Artigo 8º 1. Ao aplicar a legislação nacional aos povos interessados deverão ser levados na devida consideração seus costumes ou seu direito consuetudinário. 2. Esses povos deverão ter o direito de conservar seus costumes e instituições próprias, desde que eles não sejam incompatíveis com os direitos fundamentais definidos pelo sistema jurídico nacional nem com os direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Sempre que for necessário, deverão ser estabelecidos procedimentos para se solucionar os conflitos que possam surgir na aplicação deste princípio. 3. A aplicação dos parágrafos 1 e 2 deste Artigo não deverá impedir que os membros desses povos exerçam os direitos reconhecidos para todos os cidadãos do país e assumam as obrigações correspondentes. (BRASIL. Convenção n. 169 da OIT SOBRE Povos Indígenas e Tribais, 2004)

sujeitos, sob uma ótica comunitária, os quais, por exemplo, decidiriam democraticamente sobre as políticas públicas a serem realizadas, sendo submetidas, por óbvio, às normativas vigentes. Assim, cabe a sociedade se auto transformar por meio de mobilizações, manifestações e iniciativa popular, como garante nossa Constituição e o regime democrático em que vivemos, consoante à ideia de Dantas ao citar Ferrajoli:

O ordenamento jurídico, no contexto do Estado de direito democrático e plural que defendemos, imprescindivelmente deve atender ao constitucionalismo como novo paradigma do direito [...] O constitucionalismo situa-se historicamente como um movimento social e político de progressiva ampliação da esfera pública dos direitos, conquistados a partir de rupturas institucionais, causadas pelas grandes revoluções americana e francesa, pelos movimentos novecentistas de defesa dos estatutos, movimentos sociais dos trabalhadores, mulheres, pacifistas e ambientalistas, entre outros. Essas lutas resultaram na formulação do conjunto de direitos fundamentais [...] (DANTAS, 2003, p. 503)

Queremos dizer, com isso, que minorias, como indígenas, formam na sua totalidade uma grande maioria, e por esta razão reconhecemos a necessidade de uma estrutura pluralista, cujas decisões caberão ao povo, na sua literalidade.

Nesse sentido, é importante lembrar que, sendo a ética contemplada por princípios pelos quais a sociedade se orienta moralmente, logo estes servirão como parâmetro para todo o ordenamento jurídico. Ocorre que, em nossa sociedade vigora mais de um princípio moral, como é o caso dos indígenas. Nesse sentido, Candiotto entende que:

Essa caracterização de ética é extremamente proveitosa para as atuais sociedades e seu caráter pluralista, nas quais regras e princípios culturais bem diferentes, de caráter religioso e social, habitam um mesmo espaço, muitas vezes em situação de nítido enfrentamento. Ainda que valores e princípios, regras e normas sempre sejam imaginados do ponto de vista da situação cultural em que nos encontrarmos, é preciso transcender esse horizonte quando se trata da Ética. Se alguém é cristão, ele deve seguir os valores e princípios, regras e normas que essa religião prescreve; o mesmo ocorre se alguém for islâmico. No entanto, no caso de que eles partilhem a mesma coletividade, seguir sua própria religião não os deve impedir de avaliar racionalmente determinadas condutas como

negativas se elas obstaculizam igualdade dos direitos e obrigações fundamentais e corroboram qualquer tipo de exclusão (CANDIOTTO, 2010, p. 16)

No que concerne aos povos indígenas, é necessário ressaltar, a partir do caráter pluralista, como mencionado por CandiOTTO, a existência de uma organização dotada de princípios e costumes distintos aos da sociedade ocidental. Por isso, deve-se considerar a necessidade da transformação social para uma ética emancipatória, conforme citação de Joaquim Herrera Flores na obra de Flávia Piovesan:

A ética emancipatória dos direitos humanos demanda transformação social, a fim de que cada pessoa possa exercer, em sua plenitude, suas potencialidades, sem violência e discriminação. É a ética que vê no outro um ser merecedor de igual consideração e profundo respeito, dotado do direito de desenvolver as potencialidades humanas, de forma livre, autônoma e plena. Enquanto construído histórico, os direitos humanos não traduzem uma história linear, não compõe uma marcha triunfal, nem tampouco uma causa perdida. Mas refletem, a todo tempo, a história de um combate, mediante processos que abrem e consolidam espaços de luta pela dignidade humana (PIOVESAN, 2016, p. 334).

Por esta razão, Luigi Ferrajoli, afirma que “os direitos humanos simbolizam a lei do mais fraco contra a lei do mais forte, na expressão de um contra- poder em face dos absolutismos” (PIOVESAN, 2016, p. 349). Ora, levando-se em consideração essa teoria, poder-se-ia dizer então que ainda vigorará a mácula difundida no passado, sobre a qual, qualquer ação afirmativa, corroborará com a ideia de que são uma minoria fraca, tal qual como no passado. Inclusive, parte dos indígenas têm uma posição sobre isso:

Muitos líderes e defensores indígenas insistiram em se distinguir das “minorias”, argumentando que classificar povos indígenas como minoria é depreciativo, ignorando o que é distintivo sobre ser indígena e parte de um povo. Essa luta política sobre categorias envolve importantes questões de identidade e filosofia (KINGSBURY, 2013, p.107).

Estamos, portanto, diante de dois contrapontos, onde existem entendimentos de que os direitos dos povos indígenas, ao serem assegurados também através de políticas afirmativas, não são funcionais no que concerne à garantia de igualdade, pois corroboram com a ideia de antinomia social e, por outro lado, o entendimento de que é necessário assegurar direitos, em vista do processo discriminatório que vivenciaram, como defende a Convenção n. 169 da OIT, especialmente em seu Art. 3º¹⁰.

Todavia, este entendimento é posto em xeque quando verificamos a realidade desses povos no contexto atual. Como veremos a frente, os povos indígenas ainda estão demasiadamente desamparados, mesmo com tantas garantias consolidadas no âmbito normativo. Neste ponto, é válido salientar o que pensa Boaventura Souza Santos:

Temos direito a sermos iguais quando a diferença nos faz inferiores, porém, temos direito a sermos diferentes, quando a igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades (SOUSA SANTOS, 2003, p. 56).

De toda sorte, é inegável, a partir do raciocínio desenvolvido, a existência de um cenário de extrema vulnerabilidade, intrincados por fatores históricos, culturais e sociais. Dessa forma, seria razoável não se discutir políticas afirmativas, como necessidade a esses povos além da visão econômica? Fato é, de que os governos devem administrar os resquícios das máculas históricas, promovendo, principalmente, os novos propósitos estabelecidos nos Pactos Internacionais e na Convenção n. 169 da OIT para a promoção dos Direitos Humanos.

¹⁰ Artigo 3º 1. Os povos indígenas e tribais deverão gozar plenamente dos direitos humanos e liberdades fundamentais, sem obstáculos nem discriminação. As disposições desta Convenção serão aplicadas sem discriminação aos homens e mulheres desses povos. 2. Não deverá ser empregada nenhuma forma de força ou de coerção que viole os direitos humanos e as liberdades fundamentais dos povos interessados, inclusive os direitos contidos na presente Convenção. (BRASIL. Convenção n. 169 da OIT SOBRE. Povos Indígenas e Tribais, 2004).

Por óbvio, sabemos que é o ambiente democrático o canal de acesso para tais garantias, contudo a democracia vigente no Brasil ainda é jovem comparada a outros países, sendo esta muitas vezes deturpada em prol de interesses individuais, que favorecem classes de maior poder aquisitivo, como demonstrado anteriormente. Por isso, é provável que uma estrutura pluralista possa decidir, inclusive, acerca do sistema econômico a ser seguido e, por consequência, tornar eficiente a aplicabilidade das normativas que regulamentam as garantias dos cidadãos.

A abordagem pluralista, onde o estado é produzido pela sociedade: o conteúdo de uma política é o resultado de diferentes pressões exercidas pelos grupos de interesses envolvidos, que existem independentemente de sua relação com o estado. [...] não há grande sentido no conceito de interesse geral, na medida em que a ação do Estado não passa de um resultado aleatório do livre confronto dos interesses particulares. A análise das políticas públicas aproxima-se da abordagem pluralista [...] (GONÇALVES, 2006, p. 77).

Ainda assim, nota-se a partir do viés do pluralismo, a reafirmação da necessidade de uma diferenciada forma de interferência estatal diante de uma sociedade plural, cabendo a este delimitar suas ações, respeitando a vontade comunitária de sua sociedade, de maneira democrática e constitucional. Sendo assim, compreendemos que as necessárias ações afirmativas para lhes proporcionar o espaço democrático que a história lhes restringiu devem ser orientadas por uma concepção de participação social, política e cultural dos indígenas. Dessa forma, possivelmente se fará jus ao Estado pluralista em que vivemos, onde todos devem ser protagonistas. Sobre esse aspecto, Dantas reforça:

O reconhecimento constitucional dos índios, e de suas organizações sociais de modo relacionado, configura, no âmbito do direito, um novo sujeito indígena, diferenciado, contextualizado, concreto, coletivo, ou seja, sujeito em relação com suas múltiplas realidades socioculturais, o que permite expressar igualdade a partir da diferença e concretizá-la a partir do diálogo intercultural (DANTAS, 2003, p. 515).

Esse também é o entendimento de Piovesan, quando coloca que “as políticas de ações afirmativas devem inspirar-se nos princípios de participação,

transparência [...] Democracia requer participação política, diálogo e interação pública, conferindo o direito a voz aos grupos mais vulneráveis” (PIOVESAN, 2016, p332), como é o caso dos povos indígenas. Nesse novo contexto, as políticas públicas terão outra dimensão, onde se tornará eminente o reconhecimento dos povos indígenas quanto integrantes e participantes de uma sociedade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir deste estudo, foi possível compreender como se deu o processo histórico de subjugação indígena, o qual culminou no que hoje chamamos de discriminação. Dessa forma, foi possível diagnosticar a influência, dos valores sociais de uma época sobre a organização de uma sociedade, da formação de sua cultura e dos seus fundamentos jurídicos.

Assim, à luz da Convenção n. 169 da OIT, foi possível refletir sobre a necessidade da aplicação das ações afirmativas por meio de políticas públicas. Embora, tenhamos visto que, diante da realidade política e social do país, ainda resquício do processo histórico, a prevalência de um ambiente resistente, e até mesmo supressor, com identidade distinta daquela à época da colonização, mas ainda fundamentada por interesses econômicos e desiguais.

Por esta razão, apoiamo-nos em doutrinas que, além de defenderem a necessidade das ações afirmativas, enquanto instrumentos de consolidação dos direitos humanos, também coadunam com a ideia de pluralismos social, no qual interesses de classes, até então mais favorecidas, não sobreponham o interesse de todo o povo e sua diversidade. É nesse ambiente que devem, os indígenas, impedir a insistente resistência que há no Brasil, como demonstrado, quanto ao cumprimento do que estabelece a Convenção n. 169 da OIT.

Entendemos assim, que por meio dessas profundas transformações na organização da sociedade brasileira, será possível substituir, gradualmente, métodos paliativos sobre a desigualdade instalada no meio indígena, pelo

integral reconhecimento e pela natural participação destes no seio da sociedade, tanto enquanto cidadãos de direito como povos que carregam grandiosa diversidade.

5 REFERÊNCIAS

ANGELO, Mauricio. Funai sofre novo golpe – ruralistas, mineradoras e empreiteiros agradecem. In.: **Site Amazônia. Investimentos e Direitos na Amazônia.** 29 mar. 2017. Disponível em: <http://amazonia.inesc.org.br/artigos/funai-sofre-novo-golpe-ruralistas-mineradoras-e-empreiteiros-agradecem/>. Acesso em 30 mar. 2017.

ARAÚJO, Ana Valéria. **Povos Indígenas e a Lei dos “Branços”: o direito à diferença** Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu Nacional, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm acessado em 28 mar. 2017.

BRASIL. **Convenção n. 169 da OIT SOBRE Povos Indígenas e Tribais.** Brasília, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm acesso em 27 mar. 2017.

BRASIL. **Pacto Internacional sobre direitos civis e políticos.** ONU, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em 03 nov. 2016.

CANDIOTTO, Cesar. **Ética: abordagens e perspectivas.** Curitiba: Champagnat, 2010.

CRISTIANI, Claudio Valentim. O Direito no Brasil Colonial. In.: WOLKMER, Antonio Carlos. **Fundamentos de História e de Direito.** Ed. 4. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

DANTAS, Fernando Antonio de Carvalho. Humanismo Latino: o Estado brasileiro e a questão indígena. In.: **Humanismo latino e estado no Brasil.** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003.

FELLET, João. Índios não podem 'ficar parados no tempo', diz novo chefe da Funai. **Site BBC Brasil.** 06. abr. 2017. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-39510285>. Acesso em: 08. Abr. 2017.

GONÇALVES, Alcindo. Políticas públicas e a ciência política. In.: **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

HUDSON, Bárbara. Direitos Humanos e “Novo Constitucionalismo”: Princípios de Justiça para Sociedades Divididas in.: **Direitos Humanos e Democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

KINGSBURY, Benedict. Cinco estruturas conceituais concorrentes de reivindicações de povos indígenas em direito internacional e no direito comparado. In.: JUBILUT, Liliãna Lyra; BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. (coords). **Direito à diferença: aspectos de proteção específica às minorias vulneráveis**. Vol. 2. São Paulo: Saraiva, 2013.

KLEIN, Tatiane; SENLLE, Maria. O que o governo Dilma fez (e não fez) para garantir o direito à terra e áreas para conservação?. In.: **Site do Instituto Sócio Ambiental**. 01. Jun. 2016. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-o-governo-dilma-fez-e-nao-fez-para-garantir-o-direito-a-terra-e-areas-para-conservacao>. Acesso em 30 mar. 2017.

LIMA, Antônio Carlos de; BARROSO-HOFFMANN. **Povos indígenas e ações afirmativas no Brasil**. Programa Políticas da Cor na Educação Brasileira – Laboratório de Políticas Públicas, 2006. Disponível em: <http://www.acoesafirmativas.ufscar.br/arquivos/boletim-ppcor-programa-politicas-da-cor-na-educacao-brasileira-laboratorio-de-politicas-publicas/view>. Acesso em 30 mar. 2017.

MENDONÇA, Tatiana. Os índios ainda são invisíveis. In.: **Site A Tarde**. 27 mar. 2017. <http://atarde.uol.com.br/muito/noticias/1849180-os-indios-ainda-sao-invisiveis>. Acesso em 30 mar. 2017.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Administração Pública Democrática e Efetivação de Direitos Fundamentais. In.: **Direitos Humanos e Democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

OLIVEIRA, José Carlos. Sem consenso, PEC da demarcação de terras indígenas está pronta para votação. In.: Site da Câmara dos Deputados. 27 jan. 2016. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITO-E-JUSTICA/503059-SEM-CONSENSO,-PEC-DA-DEMARCACAO-DE-TERRAS-INDIGENAS-ESTA-PRONTA-PARA-VOTACAO.html>. Acesso em 30 mar. 2017.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2016.

SOUSA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **O renascer dos povos indígenas para o direito**. Curitiba: Juruá, 1998.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. O Direito envergonhado: O direito e os índios no Brasil. In: DONISETE, Luís; GRUPIONI, Benzi (Org.). **Índios no Brasil**. 4.ed. São Paulo: Global, 2000.

SOUSA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Soberania do povo, poder do Estado. In. **Humanismo latino e estado no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003.

SOUZA SANTOS, Boaventura de; NUNES, João Arriscado. Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. In.: **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

WOLKMER, Antonio Carlos; NETO, Francisco Q. Veras; LIXA, Ivone M.. **Pluralismo Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2010.

FON FILHO, Aton. Dimensão política dos direitos humanos. In.: **Direitos Humanos no Brasil 2010: relatório da rede social de Justiça e Direitos Humanos**. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2010.



O MEIO AMBIENTE SADIO NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS E SUA PROTEÇÃO NO SISTEMA INTERAMERICANO

THE HEALTHY AND BALANCED ENVIRONMENT IN THE PERSPECTIVE OF HUMAN RIGHTS AND THE INTER-AMERICAN SYSTEM

Ane Elise Brandalise Gonçalves¹

Daniel Martini²

RESUMO

À luz de um entendimento do meio ambiente sadio e equilibrado como parte de um direito humano e fundamental, o presente trabalho tem como propósito apresentar a positivação do direito ao meio ambiente no sistema interamericano, bem como verificar, ainda que de maneira resumida, o diálogo existente entre Direito Internacional do Meio Ambiente no sistema interamericano e o direito interno brasileiro. Para tanto, o trabalho apresenta a transformação do status do meio ambiente na conjuntura mundial, para se chegar aos dias atuais, em que não mais se pode negligenciar tal questão. Após, passa-se a ver o tratamento no sistema interamericano e no Brasil, para se concluir que apesar do tema não se ver livre de críticas bem como necessitar de aprimoramentos, está presente cada vez mais no Direito e na atividade internacional. Por fim, as fontes usadas foram o tripé jurídico legislação (internacional e nacional), doutrina e decisões de Tribunais.

Palavras-chave: Direito Internacional do Meio Ambiente. Sistema Interamericano. Proteção aos Direitos Humanos.

¹ Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná-PUCPR (2012) e graduação em Relações Internacionais pela UNINTER (2012-2015). Mestre em Direitos Fundamentais e Democracia no Centro Universitário Autônomo do Brasil - UNIBRASIL (2015-2017) e pesquisadora do Grupo PATRIAS, cadastrado no CNPQ. Participou da École Dété en Relations Internationales sur les conflits et les interventions internationales em Bordeaux, França (2017). Realizou estudos na Corte Internacional de Justiça - Académie de Droit International de La Haye (2017). E-mail: <anebrand@gmail.com>.

² Graduado em Ciência Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (1994). Master di II Livello in Diritto Ambientale - Norme, Istituzioni, Tecniche de Attuazione (Istituto di Studi Giuridici Internazionali del Consiglio Nazionale delle Ricerche (ISGI - CNR), Roma, Itália (2008/2009). Doutor em Direito pela Universidade de Roma Tre - Tulio Ascarelli, Roma, Itália (2008/2013). Atualmente é Promotor de Justiça do Ministério Público - RS. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público. E-mail: <anebrand@gmail.com>.

ABSTRACT

Under the scope of understanding of healthy and balanced environment as a component of the basic human right, the given work has as its objective present the assertiveness of the law into the environment in the Inter-American system, as well as verify, nonetheless in a succinct way, the established dialogue between the International Law of the Environment in the Inter-American system and the actual Law of Brazil. Therefore, the given paper presents the transformation of the status of the environment in a global scope in a contemporary analysis, in which the environmental issues no longer can be neglected. After that, the point of discussion will get into the treatment of the Inter-American and in Brazil, particularly, to conclude that despite the thematic not being unimpeded of criticism as well as being in need of improvements, be more and more present in Law and International activity. At last, the sources that are used were the legal tripod of legislation (international and national), doctrine and Court decisions.

Keywords: International Environmental Law. Inter-American System. Protection of human rights.

1 INTRODUÇÃO

Diante da conjuntura atual, em que o mundo apresenta-se multipolar, plural, globalizado e cada vez mais complexo, um dos assuntos que hoje circundam a agenda política internacional e regional, e que também ganham especial tez no mundo jurídico, é quanto ao tema meio ambiente e suas variadas dimensões (filosóficas, sociais, culturais, jurídicas, etc).

Nessa toada, apesar do tema ter um caráter multidisciplinar, que abarca uma gama de questões variadas que perpassam pela Economia, pela Filosofia, pelo Direito, pelas Relações Internacionais, etc, o foco do presente trabalho é o estudo do meio ambiente na perspectiva do Direito Internacional e, sobretudo, na perspectiva do Direito Internacional dos Direitos Humanos, com base em um entendimento de que o meio ambiente sadio constitui-se um direito humano protegido.

Indo mais além, o trabalho irá desnudar o tratamento protetivo do tema meio ambiente por parte do sistema interamericano de direitos humanos, do qual o Brasil faz parte, mediante tanto a análise da posituação do direito ao

meio ambiente sadio quanto da análise, ainda que de maneira genérica, de casos concretos envolvendo o Brasil.

Não obstante, necessária uma breve explicitação generalizada dos fatores conjunturais que culminaram na transformação do tema meio ambiente como merecedor de tutela jurídica internacional (seja global, seja regional) e nacional. Aqui, então, ver-se-á que o tema nasce na seara internacional para somente após intensos esforços vir a se desenvolver nos ambientes estatais.

Após, desvelada a conjuntura atual e apresentados os principais tratados e documentos internacionais concernentes sobre meio ambiente, entra-se no cerne do presente trabalho, que é justamente a proteção do meio ambiente no sistema interamericano de direitos humanos e sua correlação com o Brasil, para se chegar à conclusão de que o tema ainda não possui contornos definitivos, necessitando de constante aprimoramento, o que depende não apenas da esfera internacional, mas que coloca em questão, sobretudo, a atuação estatal.

O método ora aplicado é dedutivo, eis que parte de uma análise teórica, vista sob um prisma histórico-jurídico, para, então, chegar a uma análise da realidade regional interamericana e, principalmente, uma análise do tratamento brasileiro conferido ao tema, sendo que a pesquisa foi qualitativa de procedimento baseado na consulta bibliográfica do tripé jurídico legislação (no caso ilustrado especialmente por meio de tratados e outros documentos internacionais), doutrina e jurisprudência (esta última vista na seara interamericana de direitos humanos).

2 A CONJUNTURA ATUAL MUNDIAL IMPÕE NOVOS DESAFIOS E NOVOS ESTUDOS: A TRANSFORMAÇÃO DO TEMA MEIO AMBIENTE COMO MERECEDOR DE TUTELA INTERNACIONAL E NACIONAL

Longe de adentrar em toda questão histórica mundial e seus pormenores, cabível verificar o *locus* do tema meio ambiente e seu correlato tratamento jurídico e de como tal tema experimentou variadas transformações

ao longo do tempo, chegando a ter hoje o status reconhecido mundo afora como desafio do novo milênio, cujos Estados e outros atores sociais não podem mais negligenciar (PIOVESAN, 2006). Mais especificamente, ver-se-á como se dá a proteção ambiental por parte do sistema interamericano de proteção aos direitos humanos e seu constante diálogo com o direito interno brasileiro, não olvidando, porém, da importância de tal temática na área protetiva global³.

Ora, a conjuntura mundial do pós guerras foi capaz de modificar as estruturas e conceitos clássicos até então existentes, impondo desafios ora novos, ora oriundos de problemas que as teorias clássicas não deram conta de solver. Assim, temas como meio ambiente, direitos humanos, entre outros, antes existentes, mas talvez relegados aos cuidados de outras instituições, passam a ser merecedores de tutela jurídica internacional, especialmente ilustrada por meio da atividade das organizações internacionais (SEITENFUS, 2012).

De outra banda, o movimento de internacionalização de tais temas também passou a conjugar-se com próprio ordenamento jurídico interno, na medida em que os textos legais e outras fontes, como doutrina e jurisprudência internacional, passaram a estabelecer padrões mínimos a serem respeitados pelo país.

³ Neste sentido, dentro da seara dos direitos humanos, são duas as quadráticas de sistemas normativos voltados à sua proteção e garantia, o sistema global e os regionais, sendo que ambos utilizam-se de certos princípios básicos, mas com fulcro em diferentes meios normativos. Em âmbito global destaca-se a Organização das Nações Unidas, constituída em 1945 pela Carta das Nações Unidas e formadora da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, sendo que hodiernamente possui instrumentos normativos tanto de alcance geral quanto de alcance específico. Já regionalmente, de âmbito hemisférico, três são os principais sistemas, responsáveis por consolidar um multilateralismo entre países vizinhos e, assim, conferir maior proteção a determinados direitos inerentes aos seres humanos, sendo que foram criados na seguinte ordem: (1) sistema europeu; (2) sistema interamericano; (3) sistema africano. Cabe alertar, por fim, que os diferentes sistemas normativos existentes não são dicotômicos entre si, mas, pelo contrário, possuem o mesmo objetivo: proteger e promover este valor supremo que é a dignidade da pessoa humana, componente do que se convém chamar de Direitos Humanos.

Nessa toada, o tema meio ambiente⁴ veio a ganhar espaço na agenda política de forma recente e tomou vulto especialmente no Brasil dos anos 90, país reconhecido por um discurso cujo conteúdo mostrava-se em prol da adoção de uma teoria ambientalista possível de ser aplicada na prática estatal (VIOLA, 2002) (apesar de atualmente o país não se ver livre de críticas, especialmente da dissonância entre um discurso verde e atitudes exclusivamente em prol de atividades econômicas e do industrialismo⁵). Em determinados Estados latinoamericanos, a exemplo maior do caso emblemático da reforma constituinte do Equador, também certos entendimentos de uma teoria ambientalista, ou “green theory” (DUNNE; KURKI; SMITH, 2010, p. 274), ganharam espaço nos próprios ordenamentos jurídicos, fazendo cair por terra a noção de meio ambiente como mero assunto de Direito Internacional (sendo este, ao seu turno e na visão clássica, um “Direito Estatal Externo”), em que o Estado poderia livremente negligenciar a temática.

Acerca da importância do tema e de como impacta nos variados setores da vida social, explica a doutrinadora Larissa Ramina (2014):

(...), talvez um dos maiores desafios da contemporaneidade esteja na degradação ambiental. A humanidade atravessa hoje a maior crise ambiental da sua história, com o aumento da emissão de gases de efeito estufa e as consequências ligadas ao aquecimento planetário, como o derretimento das calotas polares, o aumento do nível do mar e a desertificação. É evidente que os problemas ambientais só podem ser efetivamente combatidos pela via da cooperação internacional. As aves não apresentam passaporte quando cruzam as fronteiras aéreas estatais, da mesma forma que os animais marinhos e a poluição.

⁴ No ponto, apenas a título de esclarecimento, cabe deixar claro, desde já, que por meio ambiente há de se compreender não apenas um meio em que prepondera e preocupa a questão da poluição decorrente da industrialização, mas também como algo em que variados fatores subsistem, podendo, de forma geral, ser conceituado, conforme assim o faz expressamente a Lei 6.938/81, como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Nessa mesma linha, podemos colocar a definição de meio ambiente em variadas espécies. Nesse sentido, Frederico Augusto, por exemplo, classifica o meio ambiente em três vertentes, quais sejam: o natural, o cultural e o artificial. No presente trabalho, contudo, entenda-se meio ambiente em seu termo geral, sem considerar características de cada espécie. (AMADO, 2011, p. 09-16).

⁵ Assim, por exemplo, o recente e problemático caso Belo Monte, que ganhou destaque diplomático e em questão de direitos humanos. Sobre o tema, vide: VENTURA, 2013, v. 1, p. 343-402.

Resulta desses fatores o surgimento recentíssimo do “Direito Internacional do Meio Ambiente”.

Nesta toada, apenas a título de exemplo prático, cite-se a questão dos refugiados ambientais como caso em que fica claro a necessidade de mudanças. Neste sentido, colacione-se as observações de Daniel Martini (2010):

Não importa a causa dos desastres ambientais, se natural ou decorrente da ação deletéria do homem. Esta discussão, ultrapassada, mas que alguns céticos ainda ousam travar, seja porque movidos por interesses comerciais, seja porque estão indiferentes aos indícios veementes da responsabilidade humana sobre os impactos ambientais, cada vez mais incontestáveis, se torna infértil diante de outro viés, pouco explorado até este momento: como amparar estes milhares, milhões de refugiados por causas ambientais? Em 2008 foram 36 milhões de “deslocados ambientais”. Estima-se que em 2050, serão 150 a 200 milhões deles. Alguns destes estão e estarão do Brasil: são os deslocados pelas tempestades de Santa Catarina, os deslocados pelo processo crescente de desertificação no Pampa gaúcho, os deslocados pela construção de barragens.

Por certo, a temática, de forma geral, possui um caráter multidisciplinar, que abarca uma gama de questões variadas que perpassam pela Economia, pelo Direito, pelas Relações Internacionais, etc. Não obstante a miríade de vertentes que circundam este assunto, o trabalho irá focar no direito ao meio ambiente como um direito humano e direito fundamental que merece guarida, sob o ponto de vista do Direito Internacional e de seu diálogo com o Direito Interno, o que traz consequências ao Estado, na medida em que ultrapassa de suas fronteiras terrestres, bem como impõe uma necessidade de conscientização generalizada em prol de um futuro comum e de um bem estar geral.

O papel do direito internacional neste caso, pois, apesar de ainda muito exarado por meio de simples acordos ou normas de *soft law*⁶, seria justamente

⁶ Neste ponto, cabível clarificar, brevemente, o que seriam normas de *soft law* e normas de *hard law*, ao menos sob a perspectiva do Direito Internacional. Diz-se normas de *soft law* aquelas que não possuem força determinante como os Tratados e costumes, principais fontes, mas não únicas, do Direito Internacional. Por outro lado, tratados e costumes,

assegurar a manutenção da saúde mundial e evitar situações que possam ferir a dignidade da pessoa humana (KOURY; SOUSA, 2009). Por isso mesmo, explica Valério de Oliveira Mazzuoli que “a proteção ambiental, abrangendo a preservação da natureza em todos os seus aspectos relativos à vida humana, tem por finalidade tutelar o meio ambiente em decorrência do direito à sadia qualidade de vida, em todos os seus desdobramentos, sendo considerado uma das vertentes dos direitos fundamentais da pessoa humana” (MAZZUOLI, 2015, p. 1077).

Nesta perspectiva, apesar do tema meio ambiente ter ápice apenas recentemente, tem como seus primórdios, ao menos na seara jurídico-internacional⁷, no período do pós-guerra e principalmente nos anos 70, quando então é realizada a primeira Conferência Mundial da ONU sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente em Estocolmo, comumente conhecida como ECO 72 e quando então se tem a Declaração de Estocolmo de 1972, que deu ensejo ao pensamento de um direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. É o que se extrai, por exemplo, já no 1º Princípio da Declaração⁸:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio

exatamente por terem um cunho de obrigatoriedade maior, seriam consideradas normas de *hard law*. Um dos exemplos claros de *soft law*, especialmente vislumbrado no Direito Ambiental, seria justamente as declarações de intenção que o conjunto das nações faz, como resultado dos grandes encontros internacionais. Para saber mais sobre o tema, vide: VALADÃO, p. 14-21, 2006.

⁷ Em termos políticos e, inclusive, acadêmicos, que circundam a questão do meio ambiente e que também foram essenciais para a negociação e sucesso da Declaração de Estocolmo, de 1972, pode-se mencionar, ainda que de forma genérica, a publicação da obra “Primavera Silenciosa”, escrita por Rachel Carson em 1962, na qual apontava pela necessidade de uma conscientização coletiva e acabou por dar força a um movimento ambientalista e a uma nova teoria, a chamada “green theory”. Após, em 1972, na mesma época da Declaração de Estocolmo, outra publicação, realizada pelo chamado “Clube de Roma”, causou furor. “Os Limites do Crescimento”, conforme o título já aduz, falava da necessidade de diminuição na produção industrial poluidora e destruidora do meio ambiente, o que gerou descontentamento aos países semi-periféricos e periféricos, que ainda estavam em busca de um maior crescimento econômico. In: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *A ONU e o meio ambiente*. Nações Unidas no Brasil, 2014. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em: 10 out 2015.

⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração de Estocolmo*, 1972. Disponível em: <www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc>. Acesso em: 10 out. 2015.

ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas.

Não apenas para a seara global de proteção aos direitos humanos, a Declaração de Estocolmo deu propulsão para que os sistemas regionais de proteção cuidassem o tema. Nesse sentido, no âmbito do sistema interamericano de proteção aos Direitos Humanos, ilustrado sobretudo por meio da Organização dos Estados Americanos (OEA), conforme ver-se-á mais adiante, explica o internacionalista Mazzuoli (2015, p. 1094):

A inter-relação da proteção ambiental com o efetivo gozo dos direitos humanos foi reconhecida pela Organização dos Estados Americanos, nos seguintes termos: "O Princípio 1 da Declaração de Estocolmo, de 1972, pode ser a mais antiga declaração direta que vincula direitos humanos e proteção ambiental, ao afirmar o direito fundamental à liberdade, à igualdade e a condições de vida adequadas, num meio ambiente de qualidade tal que permita uma vida de dignidade e bem-estar. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972, declarou que 'o meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à própria vida'. Desde então, um considerável número de instrumentos de direitos humanos, regionais, globais e nacionais, reconhecem de algum modo o direito a um meio ambiente que seja sadio. Também há um crescente corpo de jurisprudência no contexto dos direitos humanos, que reconhece o flagelo da degradação ambiental, na medida em que afeta o gozo dos direitos estabelecidos. Institucionalmente, as Nações Unidas levaram essa questão mais longe que outras organizações, quando, em meados da década de 90, criaram o cargo de Relator Especial de Direitos Humanos e Meio Ambiente, cujo trabalho e cujos documentos estabelecem diretamente a vinculação.

Além de trazer uma perspectiva humanista ao tema meio ambiente, a referida Declaração trouxe uma série de princípios e diretrizes, a exemplo maior do princípio do poluidor-pagador (princípio 22 da Declaração de Estocolmo⁹), que serviu de guia para variados ordenamentos jurídicos, a incluir o Brasil.

⁹ Princípio 22 da Declaração de Estocolmo: "Os Estados devem cooperar para continuar desenvolvendo o direito internacional no que se refere à responsabilidade e à indenização

Com efeito, da Declaração de Estocolmo seguiram-se diversos outros debates jurídicos e políticos na seara internacional, a exemplo maior da posterior Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, que ocorreu aqui no Brasil em 1992, no Rio de Janeiro e é conhecida como Rio 92, Eco 92, ou, ainda, como “Cúpula da Terra”¹⁰. Acerca desta, seus resultados e consequências, informa o doutrinador Erasmo Marcos Ramos (2009, p. 111):

O Objeto da Conferência não era somente o meio ambiente, pois tratou-se de uma série de problemas existentes e iminentes e seus respectivos e possíveis tratamentos e interrelações. A Conferência teceu uma recomendação direta à Assembléia das Nações Unidas, para que esta criasse um comitê supranacional de negociações (INCD = *Intergovernmental Negotiating Committee*). A Conferência também apresentou-se como uma oportunidade para a assinatura de diversos tratados e compromissos internacionais. O resultado concreto foi a criação de cinco documentos importantes, nos quais as metas político-ambientais foram, de mérito e de longo prazo, estabelecidas para as nações do planeta. Estes documentos são:

- a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento;
- a Convenção de Mudanças Climáticas;
- a Convenção de Biodiversidade;
- a Declaração de Princípios sobre Florestas e
- a Agenda 21.

Na ocasião da Rio 92, merece louvor, ainda, a aceitação da ideia de desenvolvimento sustentável, como princípio norteador das ações estatais, já que foram necessárias décadas até se chegar a um consenso entre os Estados acerca do assunto. Tal princípio poderia ser ilustrado, sobretudo, por meio da Agenda 21, comumente conhecida no Brasil como “cartilha básica do desenvolvimento sustentável”, documento jurídico que “abrange um planejamento ambiental a nível local, nacional e global, por meio da

às vítimas da poluição e de outros danos ambientais que as atividades realizadas dentro da jurisdição ou sob o controle de tais Estados causem à zonas fora de sua jurisdição” *In*: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração de Estocolmo*, 1972. Disponível em: <www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc>. Acesso em: 10 out 2015.

¹⁰ BRASIL, Senado Federal. Conferência Rio-92 sobre o meio ambiente do planeta: desenvolvimento sustentável dos países. *Jornal Em discussão*. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-rio-92-sobre-o-meio-ambiente-do-planeta-desenvolvimento-sustentavel-dos-paises.aspx>>. Acesso em: 12 out. 2015.

coordenação de representações da ONU ou por meio de governos e organizações ambientais” (RAMOS, 2009, p. 111).

Posteriormente, em 1997, com o mote do tema “mudanças climáticas”, é criado o Protocolo de Kyoto, no qual Estados passam a se comprometer com a redução de emissões atmosféricas¹¹. Entretanto, este documento internacional sofreu severas críticas, tanto em relação a aspectos formais (questões de ratificação, de validade, etc) quanto a aspectos propriamente ligados à sua implementação (LOMBORG, 2001).

Seguindo uma linha pessimista transmitida pela sociedade internacional, pelos variados atores sociais e, principalmente, pela normatividade ambiental baseada na ideia de *soft law*¹², também cabível a menção do mais recente evento (2012) ocorrido novamente no Rio de Janeiro, denominado de Rio +20, Eco +20 ou “Cúpula dos Povos”, que carregou em discussão dois temas centrais, quais sejam: (1) a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e (2) a questão da estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável¹³.

No ponto, para além da esfera internacional, no Brasil o meio ambiente sadio e equilibrado é considerado como um direito fundamental justamente por parte do país ter assumido compromissos internacionais, sobretudo ilustrado, como visto, pelo Princípio 1 da Convenção de Estocolmo e também por conta da Constituição da República Federativa Brasileira, em seu artigo 5º, §2º, segundo o qual “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime de princípios por ele adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

¹¹ Sobre o tema, posições dos países e, inclusive, reação do Brasil, vide: VIOLA, 2002.

¹² Assim, por exemplo, vide crítica realizada pelo ativista francês Pierre Calame, que trabalha com a questão da governança global: CALAME, Pierre. *Rio+20: faillite des diplomaties, faiblesse des démocraties*. Article, 28 août 2012 Disponível em: <<http://rio20.net/fr/documentos/rio20-faillite-des-diplomaties-faiblesse-des-democraties/>>. Acesso em: 12 out. 2015.

¹³ CONFERÊNCIA RIO +20. *Sobre a Rio+20*. Rio de Janeiro: Comitê Nacional de Organização Rio+20, 2011. Disponível em: <<http://www.rio20.gov.br/>>. Acesso em: 12 out. 2015.

Além disso, a Constituição Brasileira em seu artigo 225 já assegurou a temática meio ambiente como relevante ao ordenamento jurídico. Fica a ressalva, porém, do constitucionalista Ingo Wolfgang Sarlet, quando trata do direito ao meio ambiente (SARLET, 2012, p. 33):

A nota distintiva destes direitos da terceira dimensão reside basicamente na sua titularidade coletiva, muitas vezes indefinida e indeterminável, o que se revela, a título de exemplo, especialmente no direito ao meio ambiente e qualidade de vida, o qual, em que pese ficar preservada sua dimensão individual, reclama novas técnicas de garantia e proteção. A atribuição da titularidade de direitos fundamentais ao próprio Estado e à Nação (direitos à autodeterminação, paz e desenvolvimento) tem suscitado sérias dúvidas no que concerne à própria qualificação de grande parte destas reivindicações como autênticos direitos fundamentais. Compreende-se, portanto, porque os direitos da terceira dimensão são denominados usualmente como direitos de solidariedade ou fraternidade, de modo especial em face de sua implicação universal ou, no mínimo, transindividual, e por exigirem esforços e responsabilidades em escala até mesmo mundial para sua efetivação.

No que tange à sua positivação, é preciso reconhecer que, ressalvadas algumas exceções, a maior parte destes direitos fundamentais da terceira dimensão ainda (inobstante cada vez mais) não encontrou seu reconhecimento na seara do direito constitucional, estando, por outro lado, em fase de consagração no âmbito do direito internacional, do que dá conta um grande número de tratados e outros documentos transnacionais nesta seara.

De qualquer forma, apesar de ainda haver um constante embate em termos de Relações Internacionais e da doutrina em torno do Direito Internacional do Meio Ambiente, não se cogita mais em afirmar que “o dano ao meio ambiente de fato afeta os direitos humanos”, conforme constatado já em ambiente regional, na seara interamericana, por meio do Relatório de Direitos Humanos e Meio Ambiente da OEA, de 2002¹⁴. Aqui, mais do que nunca, parece prevalecer a célebre frase de Norberto Bobbio, quando afirma que “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los” (BOBBIO, 1992, p. 24).

¹⁴ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Documento do Conselho Permanente. Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos. *Relatório da Secretaria-Geral sobre o Cumprimento da AG/Res. 1819 (XXXI-O/01)*, Direitos humanos e Meio Ambiente, 4 abril 2002. Disponível em: <scm.oas.org/doc_public/PORTUGUESE/HIST_04/CP12359 P09.doc>. Acesso em: 14 out. 2015.

Ainda assim, haja vista que o trabalho pretende adentrar na questão entre Direito Internacional do Meio Ambiente no sistema interamericano, cabível apresentar no tópico seguinte como se dá a posituação do direito ao meio ambiente sadio no sistema regional de proteção aos direitos humanos do qual faz parte o Brasil e verificar como se dá a inter-relação dos direitos humanos com o meio ambiente, por meio de exemplos concretos, para, então, após, tentar conferir luz à necessidade de se encontrar uma forma de tratar do problema.

3 A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E SUA CORRELAÇÃO COM O BRASIL

Conforme visto acima, a proteção ao meio ambiente e o entendimento de que há um direito humano, comum a todos, a um ambiente sadio e equilibrado encontra respaldo jurídico por meio de variados documentos internacionais, tanto da esfera global quanto da esfera regional.

Quanto ao âmbito interamericano de proteção aos direitos humanos, entendido aqui como “conjunto de órgãos, entidades e mecanismos de variados propósitos e estruturas, assim como de tratados e outros instrumentos que regulavam uma infinidade de matérias a nível regional” (F. V. García Amador *apud* TRINDADE, 2012, p. 320), cabe salientar que este é ilustrado sobretudo por meio da Organização dos Estados Americanos, doravante denominada de OEA¹⁵, e por meio de seus dois órgãos principais que tratam da matéria de direitos humanos, quais sejam: a Comissão Interamericana e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

No ponto, no que concerne à proteção dos direitos humanos, tem-se como documento básico, para além da Carta que criou a OEA, a Convenção

¹⁵ Alerta-se, contudo, que o sistema interamericano, no geral, não se limita a ser uma Organização Internacional voltada para a resolução de controvérsias envolvendo Direitos Humanos, mas também inclui outras áreas das relações internacionais e de direito internacional, fazendo prevalecer a consciência do regionalismo entre países de grande diversidade cultural e política, contendo uma série de órgãos para a realização de suas atividades, além de possuir outros entes.

Americana sobre Direitos Humanos (também denominada de Pacto de San José da Costa Rica), de 1969, em vigor desde 1978, que institui a Comissão Interamericana e a Corte Interamericana e é reconhecida como o “tratado-regente” (GOMES; MAZZUOLI, 2013, p. 07) de todo o sistema interamericano dos direitos humanos. O Brasil, ao seu turno, é parte desta Convenção desde 1992, sendo o documento internacional promulgado no país por meio do Decreto nº 678 de 06 de novembro de 1992¹⁶.

Enquanto a Convenção Americana de Direitos Humanos trata sobre direitos civis e políticos, cabe notar que o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, denominado comumente como Protocolo de San Salvador¹⁷, traz, conforme o próprio nome já sugere, os direitos sociais, econômicos e culturais e sua obrigatoriedade de implementação feita de modo progressivo pelos Estados. Desta feita, enquanto a Convenção Americana de Direitos Humanos se encarrega da proteção dos direitos de “1ª geração” (na expressão oriunda dos ensinamentos de Karel Vasak) ou de “1ª dimensão”, aos direitos de “2ª geração” ou de “2ª dimensão” o sistema interamericano reservou um Protocolo de adesão facultativa, denominado comumente de Protocolo de San Salvador.

Por estar o Protocolo em questão vinculado à Convenção Americana de Direitos Humanos, é condição aos Estados já serem parte da Convenção Americana para poderem aderir o referido Protocolo. Ademais, o Protocolo de San Salvador reconhece expressamente o direito de petição ao sistema interamericano de direitos humanos nos casos de violação dos direitos à livre

¹⁶ BRASIL. *Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992*. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 28 out. 2015.

¹⁷ Tal protocolo foi concluído em 1988 e com entrada em 1999, sendo promulgado no Brasil por meio do Decreto nº 3.321 de 30 de dezembro de 1999. In: BRASIL. *Decreto nº 3.321 de 30 de dezembro de 1999*. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador", concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. Brasília: Presidência da República, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3321.htm>. Acesso em: 29 out. 2015.

associação sindical e à educação, conforme dispõe artigo 19, 6, do Protocolo de San Salvador¹⁸.

Além disso, cabível mencionar as semelhanças com o famoso Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC), de âmbito global: pode-se afirmar que tanto o PIDESC quanto o Protocolo de San Salvador possuem em comum o envio de relatórios, de forma periódica, pelos países, o que permite maior observância das organizações internacionais para com os estados (sistemática de monitoramento) (PAUTASSI, 2013).

Mais especificamente, no que tange ao direito a um meio ambiente sadio e equilibrado, pode-se afirmar que este está assegurado no sistema interamericano de direitos humanos por meio do artigo 11 do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que assim enuncia¹⁹:

Artigo 11 Direito a um meio ambiente sadio

1. Toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos.
2. Os Estados Partes promoverão a proteção preservação e melhoramento do meio ambiente.

Tendo em vista que, como visto, o tema meio ambiente não está inserido propriamente na Convenção Americana de Direitos Humanos, já se pode constatar uma das dificuldades de sua proteção efetiva por parte dos

¹⁸ Artigo 19, 6, do Protocolo de San Salvador: Caso os direitos estabelecidos na alínea a do artigo 8, e no artigo 13, forem violados por ação imputável diretamente a um Estado Parte deste Protocolo, essa situação poderia dar lugar, mediante participação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e, quando cabível, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, à aplicação do sistema de petições individuais regulado pelos artigos 44 a 51 e 61 a 69 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. *In*: BRASIL. *Decreto nº 3.321 de 30 de dezembro de 1999*. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador", concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. Brasília: Presidência da República, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3321.htm>. Acesso em: 29 out. 2015.

¹⁹ BRASIL. *Decreto nº 3.321 de 30 de dezembro de 1999*. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador", concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. Brasília: Presidência da República, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3321.htm>. Acesso em: 29 out. 2015.

órgãos do sistema interamericano, sobretudo da Corte Interamericana, considerada como a guardiã e última intérprete deste Tratado (PIOVESAN, 2012). Nesse sentido, relata Mazzuoli que em caso de violação do meio ambiente, resta tão somente alegar violação de direitos de “1ª geração”. Confira (MAZZUOLI, 2015, p. 1100):

O que fazer? O certo é que enquanto não se amplia a competência contenciosa da Corte Interamericana (v.g., por um novo Protocolo à Convenção Americana, ou por emenda ao seu texto, por mais dificultoso que tal possa ser), uma solução prática deve ser encontrada para a resolução do problema. Nesse sentido, o que se nota atualmente é uma tendência cada vez maior de se levar ao sistema interamericano questões ligadas à temática do meio ambiente, ainda que por uma via indireta ou reflexa, como quando se alega a violação de um direito humano de "primeira geração" (v.g., a vida, a propriedade etc.) em que se "embute" uma questão ambiental. O importante é conseguir demonstrar que um direito humano (qualquer um) presente no texto da Convenção Americana pode ser violado por conta de uma degradação ao meio ambiente.

Não obstante, já há dentro do sistema interamericano vários casos concretos de violações correlacionadas ao meio ambiente envolvendo os Estados da América Latina, incluindo o Brasil (tanto o Brasil de tempos anteriores, de épocas ditatoriais, quanto o Brasil de tempos recentes e atuais).

Considerando a extensão e o breve tempo para realização do presente trabalho, o enfoque fornecido na análise fática será destinado para casos envolvendo o Brasil, de forma exemplificativa e não exaustiva.

Nessa toada, sem dúvida um dos mais recentes e famosos casos foi o “Belo Monte”, mais adiante explanado. Entretanto, já desde 1985 pode-se citar o Caso nº 7615 contra o Brasil, cujos fatos resumem-se em linhas gerais a uma construção realizada de determinada estrada que passava por território indígena (tribo Yanomami) e que trouxe à população indígena local uma série de doenças. A Comissão Interamericana constatou, à época, várias violações no que diz respeito aos direitos à vida, à liberdade e à segurança pessoal e ao direito à preservação da saúde e do bem-estar²⁰.

²⁰ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS; *Caso 7615: Yanomamis v. Brasil*, 1985., Relatório Anual - 1984-1985, Ser.L/V/II.66, doc. 10, rev. 1, CIDH, OEA, 1985.

Interessante notar que em 1985 o Brasil, apesar de integrante da OEA, ainda não era formalmente parte da Convenção Americana de Direitos Humanos, já que, como visto, assim tornou-se apenas em 1992, aceitando a competência contenciosa da Corte Interamericana tão somente em 1998. Da mesma forma, o Protocolo de San Salvador sequer tinha sido concebido em esfera internacional, sendo datado de 1988 e sendo ratificado pelo Brasil onze anos depois, em 1999.

Por isso mesmo, o Caso nº 7615 contra o Brasil ficou somente no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, não obstante ter já sinalizado a necessidade do Brasil volver seus olhos ao tema meio ambiente e fazer jus à posição ambientalista que assim vinha seguindo na seara da Diplomacia²¹.

Mais recentemente, já na linha de um Brasil redemocratizado e com uma constituição em prol do meio ambiente, pode-se citar o caso dos moradores do conjunto habitacional “Barão de Mauá”, em São Paulo, que procuraram em 2005 a Comissão Interamericana e que culminou no Relatório nº 71/12, no qual a Comissão entendeu pela admissibilidade da petição e continuidade na investigação contra o Brasil. O caso tratou, em linhas gerais, de terreno utilizado como depósito clandestino de lixo industrial, que causou, segundo os peticionários, risco para a vida humana, a integridade pessoal e a saúde decorrente da contaminação do solo e do conseqüente dano ambiental, em detrimento dos moradores do Conjunto Habitacional “Barão de Mauá”²².

²¹ No ponto, cabível ressaltar os ensinamentos de Cançado Trindade, segundo o qual não cabe a utilização da analogia ligada à proteção dos direitos humanos com a proteção diplomática. Em outros termos: não se pode confundir a atividade diplomática brasileira com os cuidados relativos aos direitos humanos, eis que estes, como visto, transbordam as barreiras estatais e possuem como propósito principal servir a qualquer ser humano, sem distinção. Dessa forma, no que concerne ao tema em estudo, pode-se distinguir a atividade diplomática brasileira e a proteção dos direitos humanos no que tange ao direito a um meio ambiente sadio e equilibrado, não obstante tais funções poderem encontrar laços em comum, em prol da humanidade e de uma teoria verde. *In*: TRINDADE, 1991, p. 43.

²² COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Petição nº 1073-05*. Relatório No. 71/12, Moradores do complexo habitacional “Barão de Mauá” vs. Brasil. Relatório de Admissibilidade, 2012. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/expressao/jurisprudencia/decisiones_cidh_admisibilidad.asp>. Acesso em: 31 out 2015.

Por fim, o caso Belo Monte, talvez o mais conhecido (no âmbito acadêmico ao menos), constituiu-se no projeto do Governo Brasileiro na construção de uma grande hidrelétrica na região de Belo Monte, no Pará, local de terras indígenas e variados bens ambientais, sendo que desde seus primórdios começou marcado por muitas manifestações contrárias ao projeto, levantadas por diversos grupos (a exemplo maior da organização conhecida como “Xingu Vivo”) com a alegação maior de que os danos socioambientais, tanto para a população indígena quanto para o local em si, não compensariam a uma construção de grande porte²³.

De outro vértice, o Brasil procurou sua defesa sempre com base em medidas para minimizar ou compensar os impactos ambientais, relatadas sobretudo por meio do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), o qual foi aprovado, assim como foram também aprovadas as condicionantes da Licença Prévia, o Projeto Básico Ambiental e as condicionantes da Licença de Instalação parcial já emitida²⁴.

Os movimentos sociais revidam tais argumentos, afirmando que os impactos socioambientais não foram suficientemente dimensionados. Inclusive, análises sobre o Estudo de Impacto Ambiental de Belo Monte do qual foram feitas pelo painel de Especialistas, reunindo pesquisadores e pesquisadoras de renomadas universidades do país, mostram que a construção da hidrelétrica irá trazer sérias consequências, sendo causa, por exemplo, para a “migração de mais de 100 mil pessoas para a região e pelo deslocamento forçado de mais de 20 mil pessoas”²⁵. Ademais, segundo consta, o Ministério Público Federal no Pará já promoveu várias ações que apontam irregularidades ligadas à

²³ MOVIMENTO XINGU VIVO PARA SEMPRE. *Cronologia de um desastre anunciado*. Publicado em 14 de outubro de 2010. Movimento Xingu vivo para sempre. Disponível em: <<http://www.xinguvivo.org.br/2010/10/14/cronologia-de-um-desastre-anunciado/>>. Acesso em: 31 out. 2015.

²⁴ BRASIL, Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH). *Relatório da missão do CNDH em relação à população atingida pela implementação da UHE Belo Monte*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Direitos Humanos, Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Disponível em: <<https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/41/relatorio-missao-belo-monte-cndh.pdf>> Acesso em: 28 out. 2015.

²⁵ *Idem*.

construção de Belo Monte e que questionam principalmente o desrespeito das regras impostas para o licenciamento ambiental e a violação dos direitos dos indígenas”²⁶. Afora a questão indígena, a construção da Usina Belo Monte também foi marcada por greve dos trabalhadores e pela mobilização de outros atores sociais, ilustrados por grupos de agricultores familiares, ribeirinhos e pescadores²⁷.

Diante dessa conjuntura, o tema ganhou tanta repercussão que chegou no ambiente internacional, fazendo com que a OEA, através da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, se pronunciasse a favor de suspender a construção da hidrelétrica, através da Medida Cautelar nº 382/10²⁸. Entretanto, o Brasil, que sempre buscou manter relações amistosas com a Organização, não cedeu seu posicionamento e, contrariando os dizeres da CIDH, continuou a construção da Usina, o que gerou mais revolta por parte dos internacionalistas.

Afora os casos e situações acima mencionadas, mais recentemente viu-se o triste episódio do rompimento de barragem em Minas Gerais, que destruiu um município por completo, denominado de Mariana. Em uma análise de cenários simplista, pode-se imaginar que a situação chegará à necessidade de análise por parte do sistema interamericano de proteção aos direitos humanos.

Não obstante, ainda não consta, até o presente momento, qualquer situação envolvendo o tema (ao menos de maneira enfática) que tenha

²⁶ BRASIL, Ministério Público Federal. *Construção de barragens no rio Tapajós ameaça sobrevivência dos Munduruku*. Notícias do site MPF, publicada em 01 out 2015 Disponível em: <http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_indios-e-minorias/a-encruzilhada-munduruku-depois-de-seculos-defendendo-o-tapajos-barragens-ameacam-os-vivos-e-perturbam-os-mortos/?searchterm=belo%20monte%2019%20a%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em: 20 out 2015.

²⁷ FLEURY, Lorena Cândido; ALMEIDA, Jalcione. The Construction of the Belo Monte Hydroelectric Power Plant: Environmental Conflict and the Development Dilemma. *Ambiente & Sociedade (Online)*, v. 16, p. 141-156, 2013.

²⁸ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Medida Cautelar 382/10: Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu, Pará, Brasil*. CIDH. Organização dos Estados Americanos. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>>. Acesso em: 30 out. 2015.

culminado em decisão condenatória por parte da Corte Interamericana, ao que resta aguardar o porvir e as transformações do direito internacional ambiental.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho procurou, de forma resumida, mostrar as transformações do tema meio ambiente, sobretudo sob o olhar do Direito Internacional dos Direitos Humanos e, mais especificamente, sob o manto do tratamento jurídico e factual fornecido pelo sistema interamericano de proteção aos direitos humanos, com base no tripé jurídico legislação-doutrina e jurisprudência.

No ponto, quanto às fontes utilizadas, verificou-se que a grande parte da legislação ambiental é composta por documentos internacionais, que normalmente surgem acompanhadas de questões filosóficas e políticas importantes.

Já no que tange à doutrina, uma das dificuldades encontradas foi atinente à literatura brasileira sobre o tema, eis que a maior parte dos doutrinadores são internacionalistas, mas não necessariamente especialistas do tema meio ambiente. De outra banda, muito favoreceu ao trabalho o fato de que a questão ambiental vem crescendo e despertando atenção a cada dia no meio acadêmico.

Quanto à jurisprudência, foi dada ênfase em três casos envolvendo o Brasil e que chegaram à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a exemplo maior do Caso Belo Monte. Neste ponto, a fim de fazer valer o conteúdo dos documentos internacionais e compromissos assumidos pelo país, verificou-se o importante trabalho de vários atores sociais, a exemplo maior das organizações não governamentais, bem como constatou-se a importância do papel exercido pelo Ministério Público, conforme pode-se notar nas referências utilizadas pelo trabalho.

De toda forma, o tema ainda não é algo completo e nem se esgota com o conteúdo do presente artigo, muito pelo contrário. Ainda assim, é preciso deixar claro que a nova conjuntura mundial impõe novos desafios a serem enfrentados, dos quais os Estados, bem como a sociedade internacional e seus variados atores sociais, não podem mais negligenciar. É o caso do meio ambiente, que apesar de não ser propriamente algo novo, vem sendo redescoberto e tomado como um desafio apenas recentemente, dos anos 70 em diante. Sem realizar uma análise de cenários propriamente dita, espera-se que o tema ainda desperte atenção e ocasione mudanças determinantes ao futuro.

5 REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. ***Direito Ambiental Esquemático***. 2. ed. São Paulo: Editora Método, 2011.

BOBBIO, Norberto. ***A era dos direitos***. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campos, 1992

BRASIL, Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH). **Relatório da missão do CNDH em relação à população atingida pela implementação da UHE Belo Monte**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Direitos Humanos, Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Disponível em: <<https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/41/relatorio-missao-belo-monte-cndh.pdf>> Acesso em: 28 out 2016.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL, Ministério Público Federal. **Construção de barragens no rio Tapajós ameaça sobrevivência dos Munduruku**. Notícias do site MPF, publicada em 01 out 2015 Disponível em: <http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_indios-e-minorias/a-encruzilhada-munduruku-depois-de-seculos-defendendo-o-tapajos-barragens-ameacam-os-vivos-e-perturbam-os-mortos/?searchterm=belo%20monte%202019%20a%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em: 20 out 2015.

BRASIL, Senado Federal. Conferência Rio-92 sobre o meio ambiente do planeta: desenvolvimento sustentável dos países. **Jornal Em discussão**. Brasília: Senado Federal. Disponível em:

<<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-rio-92-sobre-o-meio-ambiente-do-planeta-desenvolvimento-sustentavel-dos-paises.aspx>>. Acesso em: 12 out 2015.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992.** Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 28 out 2015.

BRASIL. **Decreto nº 3.321 de 30 de dezembro de 1999.** Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador", concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. Brasília: Presidência da República, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3321.htm>. Acesso em: 29 out 2015.

CALAME, Pierre. **Rio+20: faillite des diplomaties, faiblesse des démocraties.** Article, 28 août 2012 Disponível em: <<http://rio20.net/fr/documentos/rio20-faillite-des-diplomaties-faiblesse-des-democraties/>>. Acesso em: 12 out 2015.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 7615:** Yanomamis v. Brasil, 1985., Relatório Anual - 1984-1985, Ser.LV/II.66, doc. 10, rev. 1, CIDH, OEA, 1985.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Medida Cautelar 382/10:** Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu, Pará, Brasil. CIDH. Organização dos Estados Americanos. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>>. Acesso em: 30 out. 2015.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Petição nº 1073-05.** Relatório No. 71/12, Moradores do complexo habitacional "Barão de Mauá" vs. Brasil. Relatório de Admissibilidade, 2012. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/expressao/jurisprudencia/decisiones_cidh_admisibilidad.asp>. Acesso em: 31 out 2015.

CONFERÊNCIA RIO +20. **Sobre a Rio+20.** Rio de Janeiro: Comitê Nacional de Organização Rio+20, 2011. Disponível em: <<http://www.rio20.gov.br/>>. Acesso em: 12 out 2016.

DUNNE, Tim; KURKI, Milja; SMITH, Steve. **International relations theories: discipline and diversity.** Oxford: Oxford University Press, 2010.

FLEURY, Lorena Cândido; ALMEIDA, Jalcione; The Construction of the Belo Monte Hydroelectric Power Plant: Environmental Conflict and the Development Dilemma. **Ambiente & Sociedade (Online)**, v. 16, p. 141-156, 2013.

GOMES, Luiz Flávio; PIOVESAN, Flávia (orgs). **O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e o direito brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

KOURY, Ana Beatriz; SOUSA, Daniel Leão. O Direito Ambiental sob a perspectiva da Proteção Internacional dos Direitos Humanos. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, v. 9, p. 11-20, 2009.

LOMBORG, Bjørn. **The Skeptical Environmentalist: Measuring the Real State of the World**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 9ª ed. rev., atual. e ampl., São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MOVIMENTO XINGU VIVO PARA SEMPRE. **Cronologia de um desastre anunciado**. Publicado em 14 de outubro de 2010. Movimento Xingu vivo para sempre. Disponível em: <<http://www.xinguvivo.org.br/2010/10/14/cronologia-de-um-desastre-anunciado/>>. Acesso em: 31 out 2016.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Documento do Conselho Permanente. Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos. **Relatório da Secretaria-Geral sobre o Cumprimento da AG/Res. 1819 (XXXI-O/01)**, Direitos humanos e Meio Ambiente, 4 abril 2002. Disponível em: <scm.oas.org/doc_public/PORTUGUESE/HIST_04/CP12359P09.doc>. Acesso em: 14 out 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **A ONU e o meio ambiente**. Nações Unidas no Brasil, 2014. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em: 10 out 2016.

PAUTASSI, Laura. Monitoramento do acesso à informação a partir dos indicadores de direitos humanos. Trad. Pedro Maia. **Revista Sur 21**, Conectas Direitos Humanos, Edição V. 10 - N. 18 - Jun/2013. Disponível em: <<http://conectas.org/pt/acoes/sur/edicao/18/1000424-acesso-a-informacao-acesso-a-justica-os-desafios-da-accountability-no-peru>>. Acesso em: 29 out 2015.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e Diálogo entre Jurisdições. **Revista Brasileira de Direito Constitucional (RBDC)**, n. 19 – jan./jun. 2012. Disponível em: <[http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-19/RBDC-19-067-Artigo_Flavia_Piovesan_\(Direitos_Humanos_e_Dialogo_entre_Jurisdicoes\).pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-19/RBDC-19-067-Artigo_Flavia_Piovesan_(Direitos_Humanos_e_Dialogo_entre_Jurisdicoes).pdf)>. Acesso em: 27 out 2016.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2006.

RAMINA, Larissa. O Direito Internacional no século XXI: complexidades e reflexões na contemporaneidade. *In*: RAMINA, Larissa e FRIEDRICH, Tatyana. **Direito Internacional Multifacetado**. Vol. I. Curitiba: Juruá, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed., rev. e atual., Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado, 2012.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das organizações internacionais**. 5. ed., rev. e atual. Santa Maria: Ed. Livraria do Advogado, 2012.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direito internacional das organizações internacionais**. 5. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A proteção internacional dos direitos humanos**: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos, São Paulo, Saraiva, 1991.

VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira; Soft Law: Um aspecto (quase) inovador do Direito Internacional Contemporâneo. **Prática Jurídica**, Brasília, v. n. 49, p. 14-21, 2006.

VENTURA, Deisy, CETRA, O. Raísa. **O Brasil no sistema interamericano de direitos humanos**: de Maria da Penha a Belo Monte. *In*: Seminário Internacional Limites e Possibilidades da Justiça de Transição Impunidade, direitos e democracia, 2012, Porto Alegre. Justiça de Transição nas Américas: olhares interdisciplinares, fundamentos e padrões de efetivação, 2012.

VIANNA, L. W. et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.



A POSSIBILIDADE DA APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO *COACHING* NA DINÂMICA DA CONCILIAÇÃO E MEDIÇÃO A LUZ DO NCPC

THE POSSIBILITY OF APPLYING THE PRINCIPLES OF COACHING IN THE DYNAMICS OF CONCILIATION AND MEDIATION IN THE LIGHT OF NCPC

Adriano Antônio Faria¹

Daniella Pinheiro Lameira²

RESUMO

O trabalho tem como assunto o Direito e como tema de investigação o uso do coaching na mediação e conciliação conforme proposto no NCPC - Novo Código de Processo Civil brasileiro, de 2015, especificamente quanto à questão dos conciliadores e mediadores judiciais, a utilizarem tal ferramenta como metodologia em suas atividades. Descreve o uso do coaching na mediação e conciliação como alternativa para a resolução de conflitos. Tem como prerrogativa, a seguinte problemática: a aplicabilidade de ferramentas coaching apresenta maior assertividade nas audiências de mediação e conciliação? Destarte que neste trabalho apresenta aspectos do Direito e da legislação que imprime essa nova modalidade para o atendimento do judiciário, e ainda define o coaching em sua atuação e relata a inserção do coach como profissional atuante no processo de mediação e conciliação para a solução de conflitos. Realiza pesquisa qualitativa dedutiva, de cunho descritivo, com meios bibliográficos de investigação. Os resultados indicam que as orientações legais para a aplicação da mediação e conciliação oportunizam aos cidadãos falarem por si mesmos sobre os conflitos e de resolverem ou decidirem da forma mais adequada possível. Neste ambiente o papel do coaching/mediador poderá contribuir como um processo que orienta e atua para que as partes exerçam o seu Direito de melhor decidir sobre soluções ao conflito que vivenciam.

¹ Mestre e Doutor em Educação pela Universidade Tuiuti do Paraná. *E-mail*: <adriano@edusol.com.br>.

² Graduada em Direito pela Universidade Santa Úrsula (RJ). Especialista em Direito Civil pela Universidade Candido Mendes (UCAM/RJ). Especialista em Direito pela Escola da Magistratura do Paraná (EMAP/PR). Mestre em Direitos Fundamentais e Democracia (UNIBRASIL/PR). Doutoranda em Direito pela PUCPR. Membro do Conselho Editorial da Revista Laboratório de Americano de Estudos Constitucionais Comparados - LAECC. Membro Associado do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI). Membro do Tribunal de Ética e Disciplina da OAB/PR. Confreira do Centro Paranaense de Letras. Advogada sócia da Lameira Advocacia. Professora Universitária, com ênfase em Direito Constitucional/Direitos Humanos, Processo Civil e Ética Profissional. Membro do NEADI. *E-mail*: <daniellalameira@yahoo.com.br>.

Palavras-chave: Direito. *Coaching*. Mediação. Conciliação. Código de Processo Civil.

ABSTRACT

This work has as subject The Law and as a research topic the use of coaching in mediation and conciliation as proposed in the New Brazilian Code of Civil Procedure, of 2015, specifically on the issue of conciliators and judicial mediators, to use such a tool as methodology in activities. Describes the use of coaching in mediation and conciliation as an alternative to conflict resolution. Having as prerogative, the following problematic: the applicability of coaching tools, presents greater assertiveness in mediation and conciliation hearings? Thus, in this work, aspects of the Law and the legislation that prints this new modality to assist the judiciary, and also defines the coaching in its work and reports the insertion of the coach as a professional acting in the process of mediation and conciliation to solve conflicts. Conducts qualitative deductive research, with a descriptive character, with bibliographical means of investigation. The results indicate that the legal guidelines for the application of mediation and conciliation allow citizens to speak for themselves about conflicts and to resolve or decide in the most appropriate way possible. In this environment the role of coaching / mediator can contribute as a process that guides and acts so that the parties can exercise their right to better decide on solutions to the conflict they experience.

Keywords: Law. Coaching. Mediation. Conciliation. Code of Civil Procedure.

1 INTRODUÇÃO

O assunto escolhido para este trabalho é o Direito, em sua concepção como um sistema de normas, ou um sistema de disciplina social fundado na natureza humana (RÃO, 1991, p. 31), e define-se como temática para a investigação o uso do *coaching* na mediação e conciliação conforme proposto no Novo Código de Processo Civil brasileiro, Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015, especificamente quanto à Seção V – *Dos Conciliadores e Mediadores Judiciais*. Que segundo, Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero (2016, p. 179), a Mediação e a Conciliação é apresentada como “uma tendência mundial de abrir o procedimento comum para os meios alternativos de soluções de disputas, tornando a solução judicial uma espécie de *ultima ratio* para composição dos Litígios”.

No País, o primeiro grau de jurisdição se caracteriza como o segmento mais sobrecarregado do Poder Judiciário e aquele cuja prestação de serviços

judiciários não alcança a qualidade desejada pelos usuários. O Relatório Justiça em Números 2015 indica que dos 99,7 milhões de processos que tramitaram no Judiciário nacional no ano de 2014, 91,9 milhões encontravam-se no primeiro grau, correspondendo a 92% do total (CNJ - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016).

Para este segmento, a mediação no Processo Civil pode atuar como um mecanismo comum nos programas de resolução alternativos das disputas, e tem como um de seus propósitos a valorização dos laços fundamentais de relacionamento, buscando a solução de conflitos, a conscientização de responsabilidade e de direitos e o acesso à justiça e à paz social (TRENTIN; TRENTIN, 2011).

Neste processo, o mediador e conciliador de conflitos pode ser um *coach*, um profissional cuja função é atuar como terceiro não envolvido, facilitando a autoconsciência, a identificação do potencial de realização e o reforço da autoestima, bem como contribui para que as pessoas envolvidas definam e elaborem seus objetivos no processo (PIMENTA, 2011).

O conflito, via de regra, propõe uma imagem negativa sobre um conjunto de pessoas que se caracterizam como ganhadores ou perdedores. Com a mediação e/ou conciliação é possível modificar essa compreensão e oportunizar que cada parte interessada exponha sua argumentação em uma aquisição de crescimento e amadurecimento.

O papel do *coaching* neste processo de mediação e/ou conciliação tem sido incentivado no meio jurídico, especialmente na gestão de conflitos, auxiliando as pessoas a resolverem positivamente os conflitos e a superar a resistência inicial com o processo.

Visto que a nova sistemática processual brasileira se pauta na urbanidade e na cooperação entre as partes, o *coaching*, serve como parâmetro no sentido de transacionar os litígios que tanto lotam as Varas e Tribunais em todo o país.

Conforme Fredie Didier (2016, p. 272), o sistema do direito é estimulado a possibilitar a melhor compreensão do que leva as partes a litigar e conscientizar as pessoas em autocompor antes de tentar diretamente a via judicial. O mesmo autor, defende ainda a existência de um “princípio do estímulo da solução por autocomposição”.

Cabe ainda observar, que o CPC/2015, traz vários institutos que tentam, também, diminuir os acervos de processos que acumulam-se no Judiciário, como é o caso dos precedentes, destarte com o art. 334 do CPC/2015, que prevê que antes da contestação o réu será chamado para compor audiência de conciliação.

Para este trabalho de pesquisa objetiva-se, principalmente, analisar a possibilidade de utilização do *coaching* na mediação e conciliação, conforme disposto no Novo Código de Processo Civil, em Resolução anterior e também em lei posterior. De modo específico, o trabalho pretende apresentar aspectos do da mediação e conciliação diante do NCPC, definir o *coaching* em sua atuação e demonstrar a adequação das regras do *coach* quando da realização da mediação e conciliação.

Os procedimentos metodológicos definem a pesquisa exploratória e descritiva, com meios bibliográficos de investigação qualitativa dedutiva.

2 A MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO DIANTE DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E AS DISPOSIÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ

Tendo em vista a grande importância do tema, o CNJ, baixou a Resolução nº 125, em novembro de 2010, com o intuito de dar o tratamento adequado aos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário.

Observa-se que a mediação e a conciliação, são meios de pacificação social. Busca-se prevenir os litígios, porém estes critérios de aplicação devem ser devidamente debatidos e sistematizados, para um melhor aproveitamento das medidas conciliatórias, assim também evitando sua aplicação inócua.

O art. 4º da referida Resolução estabelece que é atribuição do CNJ promover ações de incentivo à autocomposição de litígios, com vistas à pacificação social.

Alguns dos meios mais utilizados na pacificação dos litígios são objeto de utilização nos cursos realizados pelo CNJ, cujo objetivo principal é estabelecer a cultura da paz e métodos de solução de conflitos.

Nesse sentido, técnicas de negociação, axiomas da comunicação verbal e não verbal são adotadas, utilizando-se também aspectos sociológicos e psicológicos, como se pode observar no Anexo I, da Resolução nº 125/2010 do CNJ.

Ademais, o parâmetro ético deve ser transmitido às partes, pois devem sentir confiança no conciliador/mediador, não devendo ser influenciados por quaisquer interferências internas ou externas quando da sua atuação nos autos do processo.

Neste itinerário, o art. 1º do Anexo III da referida Resolução n. 125 do CNJ informa que são princípios fundamentais de conciliadores e mediadores a confiabilidade, decisão informada, competência, imparcialidade, independência e autonomia, respeito à ordem pública e às leis vigentes, empoeiramento e validação.

2.1 A MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO NO NCPC

O Direito é apresentado por Lyra Filho (1982) em sua associação com a Lei e, esta, com o Estado e ao seu repertório ideológico que, em sua posição privilegiada procura convencer os cidadãos que cessaram as contradições, que o poder atende ao povo em geral e que não há necessidade de procurar nenhum Direito além ou acima das leis.

Definido como um processo no âmbito do processo histórico, Lyra Filho (1982, p.57), define o Direito:

Não é uma coisa feita, perfeita e acabada; é aquele vir-a-ser que se enriquece nos movimentos de libertação das classes e grupos ascendentes e que define nas explorações e opressões que o contradizem, mas de cujas próprias contradições brotarão as novas conquistas.

Kelsen (1998, p. 21) afirma o Direito com uma mesma compreensão de objetos que, em diferentes épocas, são designados como Direito, e que resulta que todos eles se apresentam como “ordens de conduta humana”. A explicitação de ordem, neste contexto, é um sistema de normas, com uma unidade constituída diante do fato de que todas essas têm o mesmo fundamento de validade.

Na conceituação de Rão (1991, p. 210), trata-se o Direito de um sistema de disciplina social, que:

Estabelecendo nas relações entre os homens uma proporção de reciprocidade nos poderes e deveres que lhes atribui, regula as condições existenciais dos indivíduos e dos grupos sociais e, em consequência, da sociedade, mediante normas coercitivamente impostas pelo poder público.

Essas normas denominadas de Direito são, na verdade, ordens coativas, porquanto regem contra determinadas situações consideradas indesejáveis. O ato coativo, portanto, funciona como uma sanção, aplicada como um mal a um destinatário, permitindo considerar que “as ordens sociais a que chamamos Direito são ordens coativas da conduta humana. Exigem uma determinada conduta humana na medida em que ligam à conduta oposta um ato de coerção dirigido à pessoa que assim se conduz” (KELSEN, 1998, p.23).

Entretanto, como o Direito *nada é*, em um sentido perfeito e acabado, mas um *sendo*, porque as coisas no cotidiano não obedecem a essências ideais, criadas por determinados filósofos como uma espécie de modelo fixo, mas que as coisas formam-se nas próprias condições de existência prevalentes na natureza e na sociedade, em constante movimento e contínua transformação (LYRA FILHO, 1992).

Vale, portanto, a ideia de que somente o Direito cria o Direito, pois é ele o resultado de um processo de autoprodução, regulando sua própria criação (AQUINO, 2008). É por isso que a dinâmica do Direito abrange três fatores em sua correlação, pois se atualiza como fato, valor e norma, palavras que significam, respectivamente, “os momentos de referência fática, axiológica e lógica que marcam o *processus* da experiência jurídica” (REALE, 2002, p.84).

E é com base nesse dinamismo do Direito que o legislador brasileiro buscou inovar para dar voz aos usuários do Direito, passando a dar uma maior ênfase aos institutos da conciliação e ao novo instituto da mediação no direito brasileiro, num momento em que a Justiça brasileira registra alarmantes, conforme afirma o Conselho Nacional de Justiça, (CNJ 2016, p.17):

O termo ‘processos que tramitaram’ que antigamente se referiam à soma dos casos novos e pendentes, passaram a ser computados pela soma dos casos baixados e pendentes. Este universo de processos, que em 2014 era de 100 milhões e em 2015 passou a ser de 102 milhões, representa o montante de casos que o judiciário precisou lidar durante o ano, entre os já resolvidos e os não resolvidos.

Nesse sentido, a inovação recente na legislação brasileira está registrada na inclusão de uma seção na Lei nº 13.105/2015, Código de Processo Civil, destinada a um momento de audiência preliminar, a ser realizada pelos Mediadores/Conciliadores Judiciais, citados como facilitadores das soluções consensuais de conflitos.

O objetivo é, mais do que nunca, que “A Conciliação ou a Mediação favoreçam a realização das pretensões de todos os envolvidos em uma determinada questão em um tempo razoável” (GOUVÊA, 2015, p.1), assim otimizando a máquina judiciária tão assoberbada, e ainda, trazendo justiça ao caso concreto de modo célere.

Diante do acime elucidado, faz-se oportuno trazer a diferenciação de Conciliação e Mediação (CNJ, 2016, p. 21):

A Mediação é uma forma de solução de conflitos na qual uma terceira pessoa, neutra e imparcial, facilita o diálogo entre as partes, para que elas construam, com autonomia e solidariedade, a melhor solução para o problema. Em regra, é utilizada em conflitos multidimensionais, ou complexos.

A Conciliação é um método utilizado em conflitos mais simples, ou restritos, no qual o terceiro facilitador pode adotar uma posição mais ativa, porém neutra com relação ao conflito e imparcial.

O CPC/2015, também traz diferenciações entre os conceitos em seu art. 165 §§ 2º e 3º, os quais serão melhor apreciados na sequência do presente trabalho.

A pretensão, mesmo por parte do Estado, é de que o Poder Judiciário seja visto não como um amargo remédio paliativo, mas como um órgão voltado à harmonização social de modo pacífico, que associa aos seus projetos os interesses da sociedade, nos termos de celeridade, adequação e eficácia no manejo das controvérsias (FREITAS; SÉRGIO, 2016).

Ocorre que a prestação jurisdicional tradicional, com a sentença de mérito, resolve apenas à lide no plano do direito e não necessariamente acaba com o litígio das partes. Neste sentido, a composição amigável é a melhor escolha, pois resolve-se tanto o mérito da demanda, quanto satisfaz as partes, que por sua vez participam de forma ativa na decisão das causas as quais estão inseridas.

Neste sentido Chimenti (2012, p.134), afirma:

Em contrapartida, o acordo firmado pelas partes traz ínsito em seu bojo a pressuposição de aceitação mútua a respeito de questões conflituosas existentes entre eles. Por isso, a composição amigável fortalece a pacificação social, compondo a lide e o conflito intersubjetivo de interesses em ambos os planos de verificação.

Já dentro da visão constitucional, observa-se grande importância na aplicação de sistemas de conciliação, como consta no inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição da República, no qual se asseguram, a um só tempo, a) a razoável duração do processo, bem como b) o emprego dos meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

O CPC/2015, traz em seu art. 5º o princípio constitucional da boa-fé daquele que de qualquer forma participa do processo, consiste este princípio em exigir do agente que pratique o ato jurídico sempre pautado em valores de lealdade e lisura.

De forma inovadora o referido diploma processual legal, institui em seu art. 6º, o dever de todos os sujeitos do processo de “cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva”.

Destarte, a ideia de cooperação no processo, configura outra importante normativa do CPC, conforme no art. 6º. Neste sentido, observam Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero, (2016, p.174):

A adequada construção do modelo cooperativo de processo e do princípio da colaboração, que é a ele inerente, serve como linha central para a organização de um processo civil que reflita de forma efetiva os pressupostos culturais do Estado Constitucional. A colocação da colaboração nesses dois patamares visa a destacar, portanto, a necessidade de entendê-la como eixo sistemático a partir do qual se pode estruturar um processo justo do ponto de vista da divisão do trabalho entre o juiz e as partes no processo civil.

A função da audiência de conciliação ou de mediação tem por objetivo a estimular a solução consensual dos litígios, oportuniza a autonomia da vontade das partes, representa assim tendência mundial de procedimento de meios alternativos de solução de disputas, o que torna a solução judicial hipótese secundária de composição de resoluções de controvérsias.

A fim de tornarem efetivos estes dispositivos do CPC/2015, foram instituídos novos institutos e uma diferente sistemática no processo civil brasileiro, no intuito de tentar resolver o litígio de forma mais célere e amigável. Assim, evidenciado por Theodoro Júnior (2015, p.157):

O novo Código prevê a possibilidade de realização de três audiências no procedimento comum: (a) a audiência preliminar (NCP, art. 334), que poderá ocorrer em qualquer processo para tentativa de

autocomposição, a qual sendo obtida levaria à extinção do processo, com decisão de mérito (art. 487, III, b); (b) a audiência de saneamento (art. 357, § 3º), que ocorrerá somente em causas complexas, para que o saneamento seja feito em cooperação com as partes. O juiz, ao final deverá proferir decisão que resolverá as questões previstas no caput do art. 357; e, (c) audiência de instrução e julgamento (arts. 358-368), que será designada na decisão de saneamento quando não for possível o julgamento antecipado de mérito (art. 357, caput).

Observa-se, que os meios conciliatórios são imprescindíveis segundo os objetivos traçados na nova sistemática processual brasileira, tanto para promover a paz social, quanto para criar uma cultura menos litigante, atingindo os escopos de um processo menos burocrático, mais célere e efetivo.

Tratam-se de mudanças de paradigmas que permitem a construção de novos rumos para a justiça, considerando o conflito como uma oportunidade de desenvolvimento e crescimento. A proposta orientadora para a autocomposição é com relação às possibilidades criativas, que acatam as diferenças e a diversidade, a complexidade e as possibilidades de construção social da realidade, com cidadãos que possam atuar como protagonistas ao enfrentar e resolver conflitos e dilemas em sua vida (TRENTIN; TRENTIN, 2011).

2.2 A MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO EM SUA SISTEMÁTICA, NO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

Por iniciativa do CNJ, e através da Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010, o Artigo 1º instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, e o Artigo 7º, determina aos Tribunais do país a criação de Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos compostos por magistrados da ativa ou aposentados e servidores (CNJ, 2010).

Os conciliadores e mediadores, para esta resolução, deveriam ser previamente capacitados sob responsabilidade dos tribunais e devem adotar princípios específicos para o desempenho das funções, com base no Anexo da

Resolução nº 125/2010, em análise, citados em seu Artigo 1º, como princípios fundamentais (CNJ, 2010, p.7).

Artigo 1º - São princípios fundamentais que regem a atuação de conciliadores e mediadores judiciais: confidencialidade, competência, imparcialidade, neutralidade, independência e autonomia, respeito à ordem pública e às leis vigentes.

O meio jurídico utilizou diferentes argumentos para justificar o uso da mediação pelos tribunais, de forma acessória ou complementar ao processo judicial convencional; tais argumentos foram sintetizados por Filpo (2016):

a) a ideia de que a mediação seria uma forma de dar solução rápida a processos já ajuizados, encerrando-os com mais celeridade comparativamente ao caminho convencional;

b) percepção de que o Judiciário detém milhares de processos, sendo necessário e urgente encontrar solução para esse problema;

c) o pensamento de que o acordo obtido por meio da mediação poderia conferir uma solução de melhor qualidade para os conflitos de interesse, em comparação com aquela imposta pela sentença, porque sendo o conflito das partes, se tornam mais qualificadas para obtenção de uma solução adequada do que o juiz.

Destarte, Gouvêa (2015, p.1) referente a Conciliação e Mediação, ainda afirma que:

A Conciliação ou a Mediação favorecem a realização das pretensões de todos os envolvidos em uma determinada questão em um tempo razoável. Por seu intermédio é possível ao cidadão usufruir de uma justiça: sem o ritual do julgamento, sem a figura de um julgador para impor alguma decisão, uma justiça onde o próprio cidadão poderá colaborar e estar comprometido com o procedimento de negociação dos seus direitos e deveres, consciente das consequências do pacto que será formalizado.

O novo Código de Processo Civil, de 2015, detém a questão da mediação e conciliação em seção própria, artigos 165 a 175. No Artigo 166, a

definição dos termos: “A conciliação e a mediação são informadas pelos princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada” (BRASIL, 2015a, p.64).

O mesmo documento, apresenta a determinação do papel dos agentes de atuação na mediação e conciliação; também consta do Código de Processo Civil:

Art. 165. [...]. § 2º O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem.
§ 3º O mediador, que atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos

Fredie Didier (2016 p.274) apresenta uma sutil diferença entre os papéis da pessoa do Mediador e do Conciliador. Ressaltando que o Conciliador, tem uma participação mais ativa, podendo “sugerir soluções para o litígio”. Destarte, o papel do mediador é mais diverso, pois ele “não propõe soluções aos interessados”, e sim age, como um facilitador do diálogo.

Na sequência, foi promulgada a Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, apresentada como o terceiro marco regulatório para reger os métodos consensuais no Brasil, regulando as normas. Em seu Artigo 1º (BRASIL, 2015b, p.1), dispõe que:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Parágrafo único. Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia.

Também importante salientar que, nas disposições gerais, os princípios que regem a mediação são similares aos propostos pela Resolução nº 125/2010, e pelo Código de Processo Civil; para esta Lei, constam no Artigo 2º, *ipsis litteris* (BRASIL, 2015b, p.1):

Art. 2º A mediação será orientada pelos seguintes princípios:

- I - imparcialidade do mediador;
- II - isonomia entre as partes;
- III - oralidade;
- IV - informalidade;
- V - autonomia da vontade das partes;
- VI - busca do consenso;
- VII - confidencialidade;
- VIII - boa-fé.

§ 1º Na hipótese de existir previsão contratual de cláusula de mediação, as partes deverão comparecer à primeira reunião de mediação.

§ 2º Ninguém será obrigado a permanecer em procedimento de mediação.

O Artigo 9º define o mediador extrajudicial, sendo-lhe exigido apenas a capacitação para o evento: “Poderá funcionar como mediador extrajudicial qualquer pessoa capaz que tenha a confiança das partes e seja capacitada para fazer mediação [...]” (BRASIL, 2015b, p.1).

As características para este profissional, portanto, podem ser remetidas ao coaching jurídico, considerado um processo inovador e criativo, cada vez mais utilizado no processo de mediação e conciliação de conflitos (VEIGA, 2017).

Todos estes aspectos que direcionam a atuação do mediador ou conciliador são aplicados dentro do procedimento de conhecimento no CPC/2015, pois o art. 334 prevê audiência preliminar, na tentativa de conciliar as partes. Esta audiência, tem a finalidade de eliminar o conflito rapidamente e sem tanto gasto, possibilita também a convivência harmônica, assim não se resolve somente a pendência jurídica, mas também no plano sociológico, pois na conciliação não há que se falar em parte vencedora ou parte vencida, permitindo assim o resgate do relacionamento cordial entre os litigantes (MARINONI; ARENHART, 2008, p. 238).

Como já mencionado no presente artigo, o CNJ, vem fomentando um sistema nacional de conciliação, a fim de conciliar o maior número possível de litigantes em todos os tribunais do país. Neste sentido o referido Conselho criou a Resolução 125/2010, a qual dispõe sobre política judiciária no tratamento adequado das lides no âmbito judiciário, entre outros provimentos.

Visto a grande importância do tema, o CPC/2015 traz diversos institutos e princípios que comportam esse entendimento, como se conclui da leitura do art. 3º §2º “*O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos*”, bem como dispõe, em seu art. 174, que os entes públicos irão instituir as chamadas Câmaras de Conciliação, que servirão para conciliar as partes evitando a discussão judicial da demanda e promovendo a cultura da paz social.

Visto que a tendência da Lei 13.105/2015, é dialética, como pode-se depreender da leitura do art. 6º, como o princípio da cooperação entre todos que participam do processo, o art. 3º §3º, recomenda que na medida do possível que a lide se resolva de forma consensual, inclusive no curso do processo por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público. Neste sentido ensina Tucci (2015 p.8):

Nesta significativa perspectiva, muito mais enfático do que o anterior, o novo diploma processual prevê ainda a criação de centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pelas audiências de conciliação e mediação (artigo 165); estabelece os princípios que informam a conciliação e a mediação (artigo 166); faculta ao autor da demanda revelar, já na petição inicial, a sua disposição para participar de audiência de conciliação ou mediação (artigo 319, inciso VII); e recomenda, nas controvérsias de família, a solução consensual, possibilitando inclusive a mediação extrajudicial (artigo 694).

O CPC/2015 não trouxe só questões principiológicas no que se refere a meios de solução pacífica de conflitos, traz também uma seção somente tratando do tema (artigos 165-175). Registra-se que o art. 11 da Lei 13.140/2015, não traz a necessidade de o conciliador ou mediador ser graduado em Direito. É um convite para a transdisciplinaridade, que procura

estimular uma nova compreensão da realidade. A lei mencionada, deixa claro, que este profissional, deve ter no mínimo dois anos de formado em Curso de Ensino Superior, de instituição reconhecida pelo MEC, e que tenha obtido capacitação em escola ou instituição de formação de mediadores, observando os requisitos mínimos estabelecidos pelo CNJ.

Outrossim, vale ressaltar que o novo Código de Processo Civil também traz no procedimento ordinário, a instauração de uma audiência preliminar, para tentar autocompor a lide, o que levaria o processo direto para uma decisão de mérito, conforme art. 487, III, b do CPC.

O art. 334, §1º, traz a hipótese de que na audiência preliminar esteja presente o Conciliador ou Mediador, bem como no § 4º, como uma forma de incentivar ambas as partes a comparecerem nesta audiência, determina que as duas partes devem informar de forma expressa que não desejam a conciliação para que essa fase processual não seja realizada. Fato este que não exclui a possibilidade de que a qualquer tempo a composição amigável possa ser instituída.

O princípio da dialeticidade e da cooperação entre todos que participam do processo, faz-se necessário quando da realização da audiência preliminar, inclusive o juiz que irá esclarecer o procedimento e informar as vantagens de realizar a conciliação ou a mediação, neste sentido Theodoro Junior (2010, p.143):

A importância da audiência de conciliação ou de mediação não se limita à possibilidade de autocomposição, mas, também, se explica pela facilitação do contato direto do juiz com as partes, permitindo, no início do processo, o diálogo a respeito do litígio e das provas que serão necessárias para a demonstração dos fatos, com o que se prestigia o princípio da cooperação. Nessa oportunidade, o juiz deverá esclarecer às partes sobre o ônus da prova, fixar os pontos controvertidos, delimitar as questões de direito relevantes para o julgamento do mérito e as de fato, sobre as quais recairá atividade probatória, especificando os meios de prova admitidos. Com isso, evitar-se-á dilação probatória desnecessária e, por conseguinte, estimulará a celeridade da prestação jurisdicional. Esse diálogo do juiz com as partes apressa “o encerramento da fase cognitiva com uma maior segurança, que resultará na entrega da tutela jurisdicional,

mais eficaz e célere, sem deixar de respeitar os princípios basilares do contraditório, ampla defesa”.

Não obstante ao acima elucidado, considerando a nova sistemática processual, com ênfase na composição amigável dos litígios, a de se notar que ainda é instituída de forma embrionária no ordenamento jurídico pátrio, e quando ocorrem, observa-se injustiças em sua realização, chagando-se a total renúncia do direito material, muitas vezes pela disparidade de condições entre as partes, como ocorre no Direito Consumerista, distanciando assim a ideologia da conciliação da paz social (CHIMENTI, 2012).

Com o intuito de não banalizar a realização de acordos perante o Poder Judiciário, faz-se necessário, além, de seguir a política de Conciliação e Mediação contida na Resolução nº 125/2010 do CNJ, preparar de forma profissionalizante os Conciliadores e Mediadores.

3 O QUE É O COACHING

Conceituando o *coaching*, tem sua origem na palavra *coach*, significado de técnico em inglês, um processo conduzido por profissional formado em escolas especializadas, denominado de *coach*, sendo a pessoa que recebe este processo chamada de *coachee* (MORAES, 2012).

O *coaching* não é uma terapia e não atua em retrospectivas, relacionamentos anteriores, problemas e padrões de comportamento, sendo que o processo se dá com foco no presente e no futuro, com o objetivo de desvelar as possibilidades presentes e o despertar da consciência para a ação (PIMENTA, 2011).

Da mesma forma o *coach* não se caracteriza como um terapeuta ou mentor de outras pessoas, mas auxilia pessoas a mudarem sua vida, melhorar seu desempenho e atingir os objetivos aos quais se propõe. “No *coaching*, a pessoa é apoiada em todos os níveis para que ela consiga se tornar quem ela quer ser, do melhor modo possível” (MORAES, 2012, p.95).

O *coaching* é uma metodologia de desenvolvimento e capacitação pessoal e profissional. Visa atingir uma determinada meta. Trata-se de um processo que envolve um conjunto de ferramentas e conhecimentos de diversas ciências como a psicologia, administração, neurociência, planejamento estratégico, direito, recursos humanos, aconselhamento, filosofia, pedagogia, entre outras, assim almejando o crescimento humano e a busca de próprios recursos num processo maiêutico.

Um processo de *coaching* deve seguir quatro etapas distintas, mas interligadas entre si:

a) construção de uma relação de confiança entre o *coach* e o *coachee*, com estabelecimento de base firme para o diálogo e o *feedback* honesto;

b) conhecimento seguro do *coachee*, sabendo de onde veio e quem é, quais as crenças e experiências, perfil de forças e desejo de mudança, de modo que o *coach* lhe extraia as lições do passado e depois deixe esse passado para trás;

c) identificar o que o *coachee* quer realizar, sua visão de futuro e o significado de seus sonhos para o futuro;

d) o *coach* deve estimular seu *coachee* na construção de um plano de ação que represente uma ponte firme para a sua vida e que a visão positiva de futuro se transforme em resultados (ARAUJO, 2011).

Com o *coaching*, há maior possibilidade que a pessoa use, em uma escala significativa, seus recursos pessoais, a capacidade de criação e de resolução de problemas, com produção mais rápida e com mais qualidade de resultados (ZAHAROV, 2010).

Atuando em diferentes áreas, o *coaching* pode ser encontrado em: *coaching* de vida, de carreira, de liderança, operacional, educacional, dentre outros. Especialmente quanto aos conflitos de interesse, é função dos *coaches* evitá-los e tratar de modo aberto qualquer conflito de interesse identificado (SCOTTON, SALÍCIO; GONZALEZ, 2014).

Além disso, em sua conduta profissional com os *coachees*, os *coaches* não enganarão e nem farão alegações falsas, ou transmitirão informações ou recomendações que acreditam serem falsas ou enganosas. Ao contrário, como profissionais do *coaching*, compete ao *coach* respeitar o direito do *coachee* em encerrar o *coaching* em qualquer estágio em que se encontre no processo, atento às indicações de que o *coachee* não se sente mais beneficiado com o relacionamento de *coaching* (SCOTTON, SALÍCIO; GONZALEZ, 2014).

No âmbito jurídico, o ingresso da atuação do *coaching* tem sido uma inovação, especialmente quando as leis brasileiras têm enfatizado as mediações e as conciliações em casos de conflitos, com o objetivo de desafogar um sobrecarregado Poder Judiciário, assim impactando positivamente na resolução de lides sem que haja morosidade no julgamento das demandas.

3.1 COACH X DIREITO

Como já evidenciado no presente trabalho, o *coaching* busca facilitar meios para se atingir um objetivo específico, utilizando para tanto técnicas específicas de solução de problemas, possibilita a abertura de novas perspectivas e o autoconhecimento.

Estamos diante de uma nova tendência do direito brasileiro, na tentativa de compor os conflitos e entregar o direito de forma mais célere e efetiva, sem prejudicar os direitos constitucionalmente assegurados, visto que de comum acordo a sentença irá resolver o mérito da questão evitando dilações que por muitas vezes demoram anos para serem resolvidas colocando em prejuízo o direito tutelado.

Já a tempos que esta sistemática vem ganhando força, na tentativa de instaurar audiência preliminar para compor litígios. Assim leciona, Didier Jr. (2008, p. 505):

Seguindo tendência mundial, foram acrescentados ao CPC, nas últimas reformas das leis processuais, dois dispositivos que, somados ao art. 447 do CPC (que já previa uma tentativa de conciliação no

início da audiência de instrução), compõem o tripé normativo em favor da conciliação (da solução do litígio por autocomposição a edição da Lei Federal n. 10.444/2002. Uma das mudanças foi terminológica: a audiência passou a chamar-se de “audiência preliminar”.

A doutrina de Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero, (2016, p. 15), acrescentam, afirmando que estamos diante de uma mudança de paradigma, abandonando o sistema unicamente positivista de resolver os litígios, esta tendência iniciou-se com o fim do Estado Liberal e com a implementação de Constituições, Princípios e Garantias Fundamentais, que direcionam até mesmo as normas processuais, não falando-se mais unicamente em aplicação da lei abstrata nos procedimentos, pois, não é somente a supremacia da lei que pode proteger os direitos da sociedade e realizar justiça.

Pois, observa-se que somente o sistema da heterocomposição, ou seja o sistema comum de resolução de conflitos, não é suficiente para resolver todas as demandas postas ao Poder Judiciário, afirma Bastos Neto (2016 p.48).

É fato, que, se instituído, a mediação pode ser aplicada às mais distintas dimensões da vida, inclusive no interior das instituições públicas e privadas que atuam nos mais diversos setores. Porém a mediação, enquanto autocomposição tem o objetivo de proporcionar o entendimento entre as partes, como livre expressão da vontade, sobre todos aqueles bens jurídicos que o Direito prevê como disponíveis, sem a intervenção de um terceiro, senão, como condutor neutro. Nesse sentido, trata-se de fato, de um acordo extrajudicial sem, contudo, tratar-se de justiça própria ou que venha atingir qualquer princípio ou norma que compõe o nosso ordenamento.

Visto a necessidade de implementação de um sistema de conciliação inserido na jurisdição processual o *coach* como um procedimento que visa a facilitação no entendimento do sujeito dentro das relações que se encontra, buscando sempre de forma otimizada buscar soluções com meios próprios e devidamente testados e convalidados, sua aplicação pode ser de essencial importância.

Nesta toada, o art. 174 do CPC/2015, prevê a criação de câmaras de conciliação, para avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta e dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública.

Estas câmaras ainda não foram implementadas, porém diante do que até aqui foi esclarecido, seria inócuo instituir câmaras de conciliação e mediação sem profissionais devidamente treinados para tal sentido, pois, caso contrário, seria mais um obstáculo para garantia da celeridade, efetividade e duração razoável do processo.

Sobre o tema, afirma Luís Alves de Melo (2016 p.8):

Retornando à questão das câmaras de conciliação e mediação, notadamente municipais, ainda falta uma regulamentação sobre o seu funcionamento, sua estrutura, e certamente aguardam um modelo no âmbito federal ou estadual para começarem a legislar. O tema é pouco discutido, pois se trata de uma solução de natureza extrajudicial em um Código de Processo Civil, ou seja, uma lei de natureza judicializada e os bacharéis em Direito acabam por focar em discutir questões judiciais e processuais em razão do inconsciente coletivo de predomínio no adversarial. No entanto, um tema muito relevante será a regulamentação do artigo 174 do novo CPC e a superação de lobbies corporativistas para a inviabilização do funcionamento mesmo.

Diante da nova tendência em se aplicar, e cada vez mais fortalecer o instituto da mediação e a conciliação ao sistema jurídico brasileiro de forma mais acentuada, cabe a outros campos da ciência social buscar aparatos técnicos e muito bem qualificados para realizar as pretensões trazidas pelo CPC/2015.

4 APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO COACHING NA MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO

A atuação do *coaching* em conflitos é definida como um processo especializado que associa o *coaching* com uma alternativa para a resolução apropriada de uma disputa. Também conhecida como uma aliança confidencial realizada entre o *coach* e o *coachee*, para que este último resolva um litígio,

passado ou recente; evite um litígio desnecessário; prepare-se para uma conversa e/ou um conflito; e melhore a sua competência na gestão de conflitos (NOBLE, 2004).

Ademais, Daniel Cavalcante Silva (2016, p.1), destaca a inovação na abertura de fronteiras no interior do próprio Direito, não sendo esta inovação voltada ao ineditismo, “mas na criação de algo prático para as demandas já existentes no cotidiano do profissional do direito”, proporcionando oportunidades novas no mercado e indicando possibilidades profissionais no âmbito jurídico.

Dentre as inovações são apontadas a mediação e a arbitragem por meio virtual, o *coaching* jurídico, o planejamento estratégico aplicado ao Direito, a atuação em programas de *compliance* em diferentes segmentos econômicos e outras possibilidades de atuação (SILVA, 2016).

O *coaching*, como um processo de mediação, inovador e criativo, tem sido entendido como um caminho para que o *coachee* descubra de modo efetivo, quais são as metas e objetivos que pretende, de modo a torná-los alcançáveis, por meio de um percurso que lhe permite a decisão mais acertada. Ao seu lado, o *coach*, já apresentado neste trabalho, como “O profissional devidamente certificado e habilitado que vai guiar o *coachee* no caminho do êxito pretendido” (VEIGA, 2017, p.1).

No desempenho do seu papel, o *coach*, como parte da mediação, atua sentado na mesa com os cidadãos, para a resolução do conflito. “Trata-se de um papel diferente daquele desempenhado pelo advogado do partido ou pelo representante sindical”, mas traz variações apropriadas ao processo de resolução e mediante o uso das habilidades no gerenciamento de conflitos (NOBLE, 2004).

4.1 O “COACHING JURÍDICO” COMO SENDO UMA FERRAMENTA ADEQUADA À RESOLUÇÃO DE CONFLITOS JUDICIAIS

No âmbito jurídico, portanto, o *coach* pode ser o profissional capacitado para atuar na mediação e conciliação de conflito, considerando as ponderações de Gouvêa (2015, p.1), no seguinte sentido:

Conciliação e mediação são atividades técnicas exercidas por profissional imparcial, sem poder de decisão, que, no caso da mediação auxilia e facilita às partes o desenvolvimento de soluções melhores para todos os envolvidos, enquanto na conciliação apresenta sugestões ou até mesmo propõe soluções para o conflito. Mas em ambas atividades as partes são livres para aceitar ou não o que é proposto como acordo.

O *coaching* jurídico, como inovação, se apresenta como uma maneira importante na capacitação de advogados e demais profissionais do Direito no desenvolvimento de sua profissão. Isto tem sido visto como uma nova perspectiva ao desenvolvimento de habilidades próprias do profissional operador do Direito, com possibilidade de aberturas de demandas para aqueles que atuam como *coach* (SILVA, 2016).

Sempre lembrando que a conciliação e a mediação são instrumentos efetivos de pacificação social, a serem aplicados na solução e prevenção de litígios e servem para a redução da quantidade de processos judiciais, bem como a quantidade de recursos que tramitam no Judiciário, conferindo aos cidadãos o usufruto da justa justiça em um sistema de resolução de conflitos no qual a voz dos interessados se faz ouvir (GOUVÊA, 2015).

Para Grinover (2016), o Brasil foi um precursor do movimento de retorno aos métodos consensuais de solução de conflitos. Atualmente, a justiça nacional abrange a heterocomposição, quando a decisão do litígio é atribuição para a pessoa neutra e imparcial, estranha ao Poder Judiciário, a arbitragem; e, a autocomposição, na qual nada se decide, senão as próprias partes, por intermédio de um terceiro facilitador, que em conjunto trabalham o conflito, com possibilidade de chegar a um acordo, no formato de uma transação, em que cada parte cede e ganha algo em relação ao conflito, concorrendo ainda a possibilidade de um reconhecimento ou uma renúncia.

4.2 A POSSIBILIDADE DA APLICAÇÃO DAS REGRAS DO COACHING NA CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO

Considerando o disposto no art. 168 e art. 334, ambos do CPC/2015, bem como a Resolução nº 125/2010 do CNJ, faz-se imprescindível a

transdisciplinaridade, com uma abordagem científica que visa à unidade do conhecimento, dando capacitação e exercício de profissionais devidamente qualificados para implementar a conciliação entre as partes.

Neste sentido o *coaching*, possui um vasto sistema com mecanismos para fomentar a conciliação entre as partes, pois utiliza-se de técnicas da neurolinguística, psicologia e até mesmo de hipnose.

Basicamente o *coaching* trabalha em doze passos ou metas, que não são necessariamente sequenciais: 1- Processo de investigação, reflexão e conscientização; 2- Diagnostico inicial; 3 – Descoberta pessoal dos pontos fracos e das qualidades; 4 – Aumento da consciência em si; 5 – Aumento da responsabilidade de se responsabilizarem pela própria vida; 6 – Estrutura e foco; 7 – Feedback realista; 8 – Diagnostico final; 9 – Planos de ação; 10 – Apoio, fortalecimento e sistematização; 11- Superar barreiras e 12 – Buscar resultados extraordinários. (FARIA, 2017).

No treinamento o *coaching*, aprende técnicas de auto conhecimento, como “A Janela de Johari”, imagens de *Gestalt*, *Martin Gardner*, neste sentido Whitmore (2012, p.23):

Para desenvolver a autoconfiança, as pessoas, além de acumular sucessos, precisam saber que seu sucesso se deve a seus próprios esforços. Também devem saber que as outras pessoas acreditam nelas, o que significa ser confiável, ter permissão, ser incentivado e apoiado a fazer suas próprias escolhas e tomar suas próprias decisões.

Ademais o *coach*, possui diversos métodos e recursos que possibilitam vislumbrar meios dos mais variados, dependendo de cada caso concreto, para resolver o conflito de forma otimizada, e não somente ao caso que se apresente, pois além de resolver o litígio jurídico, prepara o ser humano para agir de forma pacificadora em outras situações que a vida lhe apresente, ou seja, evita que outras formas de conflitos surjam. (ROSSY 2014, p.9).

Cabe ainda mencionar um dos principais métodos de autoconhecimento aplicado ao *coaching*, chamado de “Os Sete Níveis do

Processo Evolutivo”, os quais constituem uma evolução sobre a hierarquia das necessidades humanas de Maslow. Trata-se de um sistema formado por uma pirâmide onde no nível mais baixo está o ambiente e o mais alto está a Pertença e a Espiritualidade. Oferece à pessoa uma visão de mundo com base na evolução, tendo em vista que o ser humano está em constante evolução, o entendimento de como as experiências ocorrem em cada nível (Ambiente; Comportamento; Conhecimento/Habilidades; Crenças/Sonhos; Identidade; Pertença e Espiritualidade), e como a comunicação é indispensável para a construção e estruturação emocional e linguística de cada pessoa, pois a função de cada mudança de nível mais alta acarreta a mudança de níveis mais baixos (MARQUES, 2015, p. 57 a 69).

Do exposto, podemos notar que não só as técnicas já existentes possibilitam a conscientização, fomento e auxílio nas conciliações e mediações, mais também novas técnicas podem ser formuladas, desta vez de forma mais específica aplicada ao Direito.

5 CONCLUSÃO

O novo Direito ou o Direito da contemporaneidade, tem procurado, por meio dos legisladores, trazer para o âmbito jurídico um Direito moderno e resolutivo, com o objetivo de deixar para trás dificuldades que ainda estão sendo enfrentadas pelo Poder Judiciário, pelo imenso volume de processos que tramitam na justiça brasileira.

Verifica-se que as aberturas legais são altamente positivas quando buscadas alternativas que retirem questões conflituais do âmbito do Judiciário, oportunizando que os cidadãos envolvidos em litígios possam expressar-se diretamente entre si, ou seja, com a outra parte, ouvindo e explanando as suas prerrogativas em sua defesa.

Neste sentido, o estudo mostrou que a legislação nacional adiantou-se na criação de instrumentos jurídicos e de mecanismos que concorrem para que a solução de conflitos seja uma realidade com a aplicação da mediação e

conciliação, e do desempenho de um papel muito importante nesse processo, de mediador ou de conciliador, na figura de um profissional capacitado que deverá atuar segundo a lei, as normas e regras desse processo.

Assim, viu-se também que o *coaching* tem sido inserido como alternativa e como profissional – *coach*, na mediação e conciliação para resolução de conflitos, abrindo mais um nicho de mercado para os operadores do Direito e para os *coaches* capacitados para o exercício desta função.

Entende-se que esta inserção do *coach* ainda é recente no âmbito jurídico, mas apresenta grandes possibilidades de crescimento, em razão da importância do *coaching* em todas as áreas nas quais há convivência humana e, de modo mais específico, na atuação profissional como mediador e conciliador para a solução de conflitos.

6 REFERÊNCIAS

AQUINO, Jorge Inácio de. O Direito e sua interpretação na atualidade. **Revista Jus Navigandi**, ano 13, n. 1817, 22 jun. 2008. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/11415>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

ARAUJO, Ane. **Coach**: um parceiro para o seu sucesso. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

BRASIL. Senado Federal. **Código de processo civil e normas correlatas**. 9. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.140 de 26 de junho de 2015**. Brasília: Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2015b. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. **Justiça em números 2016**: ano-base 2015. Brasília: CNJ, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. **Manual de Mediação e Conciliação Judicial 2016**: ano-base 2016. Brasília: CNJ, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Brasília: CNJ, 2010.

DIDIER, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. Teoria geral do processo e processo de conhecimento. 9ª edição, revista, ampliada e atualizada. Editora Podium. Salvador, 2008.

DIDIER, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. Introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 18ª edição. Editora Podium. Salvador, 2016.

FARIA, Adriano Antônio. Instituto Coaching: Cursos e Treinamentos. Disponível em: www.institutocoaching.com.br Acesso em: 14 jun. 2017.

FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. **Comentários à novíssima reforma do CPC**: Lei 10.444, de 07 de maio de 2002. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

FILPO, Klever Paulo Leal. **Mediação judicial**: discursos e práticas. Rio de Janeiro: Mauad; Faperj, 2016.

FREITAS, Frederico Oliveira; SÉRGIO, Débora Bastos. A aplicação da mediação no novo Código de Processo Civil e seus mecanismos em busca da pacificação social. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIX, n. 152, set 2016. Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=17824&revista_caderno=21>. Acesso em mar 2017.

GOUVÊA, Luciana. Mediação e Conciliação para haver Justiça. **Revista Fator Brasil**, 25 jun. 2015. Disponível em: http://www.revistafatorbrasil.com.br/ver_noticia.php?not=298181> Acesso em: 30 mar. 2017.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Os métodos consensuais de solução de conflitos no novo código de processo civil. **ProDireito - Direito Processual Civil**, Ciclo 1, v. 1, p.51-2, jan. 2016. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/arquivos/2016/1/art20160105-01.pdf>> Acesso em: 31 mar. 2017.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é direito**. 11. ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MARQUES, José Roberto. Os 7 níveis do Processo Evolutivo. Editora IBC LTDA. Goiânia, 2015.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Manual do processo de conhecimento**. 2ª edição, revista, atualizada e ampliada. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo, 2016.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil**. 7ª edição, revista, atualizada e ampliada. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo, 2008.

MELO, André Luís Alves de. **O NCPC prevê câmaras de conciliação e mediação municipais**.. Disponível em: < <http://www.conjur.com.br>> Acesso em: 05 set. 2017.

MORAES, Fábio Cássio Costa. **Desafios estratégicos em gestão de pessoas**. Curitiba, PR: IESDE Brasil, 2012.

NERY JUNIOR, Nelson. **Audiência preliminar e saneamento do processo, in Reforma do Código de Processo Civil**, coord. Sálvio de Figueiredo Teixeira, Saraiva: São Paulo, 1996.

NOBLE, Cinnie. Mediation coaching: a form of conflict coaching. Mediate.com, april 2004. Disponível em: <<http://www.mediate.com/articles/noble4.cfm>> Acesso em: 30 mar. 2017.

PIMENTA, Fernando Fernandes. A transformação através do processo de *coaching*. In: SPINK, Mary Jane; FIGUEIREDO, Pedro; BRASILINO, Jullyane (Orgs.) **Psicologia social e personalidade**. Rio de Janeiro: ABRAPSO, 2011.

RÁO, Vicente. **O direito e a vida dos direitos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ROSSY, Beatriz Ariza. 10 Herramientas de coaching para gestionar el estrés: trucos y ejercicios prácticos de coaching para mejorar el bienestar. Espanha: Amazon, 2014.

SCOTTON, A.; SALÌCIO, C.; GONZALEZ, F. **Coaching prático**: fundamentos, características e métodos. São Paulo: AGBOOK, 2014.

SILVA, Daniel Cavalcante. Inovação em tempos de cólera: uma perspectiva no âmbito jurídico. **Jus Navigandi**, ago 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/51333/inovacao-em-tempos-de-colera-uma-perspectiva-no-ambito-juridico>> Acesso em: 30 mar. 2017.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. Vol 1. 54ª edição: Editora Forense, 2010.

TRENTIN, Taise Rabelo Dutra; TRENTIN, Sandro Seixas. Mediação como um meio alternativo de tratamento de conflitos prevista no novo CPC e na Resolução 125 CNJ. In: **Âmbito Jurídico**, XIV, n. 95, dez 2011. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?artigo_id=10863&n_link=revista_artigos_leitura>. Acesso em: 30 mar. 2017.

TUCCI, José Rogério, **Novo Código de Processo Civil traz mudanças na audiência de conciliação**. Disponível em: <http://www.conjur.com.br> Acesso em: 12 ago. 2017.

VEIGA, Viviane. **Coaching jurídico**: um método alternativo para o sucesso. Estadão, 26 fev. 2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/coaching-juridico-um-metodo-alternativo-para-o-sucesso/>> Acesso em: 30 mar. 2017.

ZAHAROV, Anna. **Coaching**: caminhos para transformação da carreira e da vida pessoal. Rio de Janeiro: Brasport, 2010.

WHITMORE, John, **Coaching para aprimorar o desempenho**: os princípios e prática do coaching e da liderança. São Paulo: Clio Editora, 2012.



A REVOGAÇÃO DA PENA DE CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA PELA INCOMPATIBILIDADE DAS LEIS DOS ESTADOS QUE A PREVEEM COMO EFEITO AUTOMÁTICO DA SENTENÇA CONDENATÓRIA EM PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

THE REPEAL OF THE RETIREMENT PENALTY FOR THE INCOMPATIBILITY OF THE LAWS OF THE STATES THAT PREVAILS IT AS A AUTOMATIC EFFECT OF THE CONDEMNATING SENTENCE IN A DISCIPLINARY ADMINISTRATIVE PROCESS

Vicente Paula Santos¹

RESUMO

O presente artigo traz uma análise acerca da aplicação da penalidade de cassação de aposentadoria, especialmente, no que se refere à automaticidade de aplicação da pena quando há condenação em processo administrativo disciplinar. O objetivo é demonstrar como a aplicação de tal penalidade fere princípios constitucionais e preceitos jurídicos, tais como o da dignidade da pessoa humana, da vedação de aplicação de duas penalidades pelo mesmo crime, entre outros. Para a análise serão utilizadas as Emendas Constitucionais 3 e 20, a LINDB e CF/88, bem como, analisar-se-á decisões precedentes sobre a problemática apresentada, tanto em âmbito estadual, quanto do STJ e STF. Por fim, com base na análise legislativa e jurisprudencial, expõe-se a necessidade de que haja a revogação da pena de cassação de aposentadoria do servidor público, posto que ilegal, desproporcional e moralmente insensatas.

Palavras-chave: Servidor Público. Cassação de aposentadoria. Legalidade.

ABSTRACT

This article presents an analysis about the application of the penalty of retirement, especially with regard to the automaticity of the application of the sentence when there is conviction in a disciplinary administrative process. The objective is to demonstrate how the application of such a penalty violates constitutional principles and legal precepts, such as the dignity of the human person, the prohibition of the application of two penalties for the same crime, among others. For the analysis, Constitutional Amendments 3 and 20, LINDB and CF / 88 will be used, as well as, will be analyzed previous decisions on

¹ Advogado em Curitiba, especialista em Regime Próprio de Previdência do Servidor Público. E-mail: <vps@vpsadvogados.com.br>.

the presented problem, at the state level, as well as STJ and STF. Finally, based on the legislative and jurisprudential analysis, the need for a revocation of the civil servant's retirement annulment penalty is presented, since it is illegal, disproportionate and morally insensitive.

Keywords: Public Server. Retirement marriage. Legality.

Na ordem jurídica brasileira, conforme preceitua a Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro, em seu art. 2º, as leis são revogadas expressamente ou tacitamente. A revogação expressa se dá pela declaração constante em nova lei. Já a revogação tácita ocorre em razão do advento de lei posterior que seja incompatível com a lei anterior, ou que regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior revogada.

A cassação da aposentadoria do servidor público como efeito automático da 'sentença' condenatória em processo administrativo disciplinar é hipótese prevista expressamente na legislação de alguns Estados, sendo que outros sequer preveem tal possibilidade em seus sistemas de previdência social (Regime Próprio). Há, também, Estados que chegam até a obstar a concessão da aposentadoria se o servidor estiver respondendo a processo administrativo disciplinar.

Essas leis, todavia, tornaram-se obsoletas e incompatíveis com as Reformas da Previdência iniciadas com as Emendas números 3 e 20, esta última de 1998, devendo ser consideradas tacitamente revogadas.

Isso porque, tais Emendas Constitucionais fizeram profundas alterações nos regimes de previdência dos servidores públicos de cargo efetivo, passando a separar os cargos efetivos das demais funções exercidas *latu sensu*, como empregos e funções públicas comissionadas e, ainda, substituiu-se o antigo critério de aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição, em que o servidor paga contribuição durante o período de lei para ter direito à contraprestação em proventos.

Em razão destas e de outras alterações, advogamos a tese de que quando não houver previsão expressa nas leis estaduais que autorizem a cassação de aposentadoria em virtude de condenação administrativa, por

ofensa frontal ao princípio da legalidade, do contraditório, da ampla defesa, não será mais possível a decretação da perda da aposentadoria em decorrência da condenação administrativa disciplinar. E, indo mais além, nem mesmo nos Estados em que haja previsão legislativa expressa, é possível a aplicação de tal penalidade.

É que essas condenações, nas mais variadas oportunidades, além de não respeitarem o contraditório e a ampla defesa, conforme dito, também não observam a correta fixação da pena, punindo duplamente o servidor pelo mesmo fato. De tal forma que, para além de apenas demitir o servidor público, há a aplicação de uma segunda pena – cassação da aposentadoria – o que não só é ilegal, mas também é cruel, degradante, desumano e perpétuo. Tal conduta fere o senso comum de justiça, vez que subtrai do servidor público verba de natureza alimentar no momento mais difícil de sua vida, em que se encontra com idade já bastante avançada e impossibilitado de nova inserção no mercado de trabalho: se acaba jogando o servidor contribuinte, cuja força física de trabalho já esvaiu, no limbo previdenciário.

Frise-se que a pena de perda do cargo público por infração administrativa não guarda nexos de causalidade com a dupla sanção de cassação de aposentadoria. Assim, essa prática representa, também, uma pena draconiana que passa da pessoa do servidor contribuinte, em desrespeito aos princípios da culpabilidade e da individualização da pena, e vai ter efeitos perversos na família deste. Com essa conduta, se ultrapassa a pessoa do servidor condenado para privar também a família deste e seus dependentes, os quais não foram autores, coautores ou partícipes do ilícito administrativo, tampouco tiveram chance de defesa no Processo Administrativo Disciplinar. Há, inclusive, a privação aos dependentes do segurado do benefício de pensão por morte, caso esse servidor venha a falecer na atividade ou durante a apuração dos fatos, o que afronta a Constituição da República, art. 5º, incs. XLV e XLVII, alínea "b"². Daí porque essas decisões acabam sendo

² CF/88, Art. 5º - XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido;

moralmente insensatas, desarrazoadas e desproporcionais, não mais se justificando perante o Regime Contributivo. Por fim, há o enriquecimento ilícito do Estado, o que ofende os princípios da moralidade e da impessoalidade administrativa.

Diante do exposto, independentemente da existência de lei que autorize expressamente tal prática, é ilegal a cassação da aposentadoria do servidor público de cargo efetivo que já tenha tempo de serviço e de contribuição para se aposentar, posto que é titular do direito adquirido, ainda que tenha cometido infração administrativa. As leis que preveem a cassação tornaram-se anacrônicas, obsoletas e incompatíveis com a nova ordem constitucional inaugurada a partir de 1998.

Isto porque, após a Emenda Constitucional 20/1998 pode-se admitir a existência de dois vínculos jurídicos do servidor com a Administração Pública: um vínculo previdenciário de natureza tributária, no qual o servidor, diante do tempo dos pagamentos, alcança o direito adquirido ao benefício de modo irrevogável e irreatável pelo Estado; e outro vínculo ligado ao exercício do cargo de natureza estatutária. Esse segundo vínculo estatutário permite alterações nas normais legais que regem o vínculo funcional, por isso, não se constitui em direito adquirido em favor do servidor a regime jurídico.

Essas duas relações jurídicas – uma funcional e a outra tributária – não se confundem, vez que pelo primeiro vínculo a relação jurídica é tributária (tributo causal pago pelo servidor) para obter o direito de se aposentar de forma integral ou proporcional. Pelo segundo vínculo funcional, quem paga ao servidor uma contraprestação de natureza salarial em troca de sua força física de trabalho em prol da sociedade é o Estado, de modo que, se mudam os fatos, muda-se a relação jurídica: uma trabalhista, outra previdenciária-tributária. Mudando-se a relação jurídica, muda-se a aplicação do Direito,

XLVII - não haverá penas:

(...)

b) de caráter perpétuo;

(...)

valendo aqui relembrar duas antigas regras de hermenêutica jurídica segundo as quais: *Ubi eadem ratio ibi idem jus* (onde houver o mesmo fundamento haverá o mesmo direito) e *Ubi eadem legis ratio ibi eadem dispositio* (onde há a mesma razão de ser, deve prevalecer a mesma razão de decidir³), razão pela qual é incorreto, após ditas reformas em âmbito constitucional, julgar uma pretensão previdenciária com base no vínculo laboral e vice-versa.

Portanto, o que se paga ao ente previdenciário é um tributo causal como contraprestação do benefício ao prévio recolhimento desta exação tributária aos cofres públicos. Retirou-se da aposentadoria a antiga característica de benesse ou prêmio concedido pelo Estado em razão dos bons serviços prestados à sociedade pelo servidor, e inseriu-se em seu lugar o direito aos proventos pagos na atividade em quantidade suficiente pelo tempo exigido em lei. Frise-se que o servidor contribui e, em razão da contribuição, galga o direito, daí porque essa cassação de aposentadoria não guarda nexos de causalidade e não respeita o ato jurídico perfeito e o direito adquirido conquistado através das contribuições pagas durante o tempo necessário para se aposentar.

A aposentadoria, assim, após a reforma, passou a ser uma conquista social atribuída ao servidor em razão das contribuições pagas ao Estado, perdendo de uma vez por todas a característica de simples mudança da situação funcional de ativo para inativo, uma vez extinta a aposentadoria por tempo de serviço, vigente, doravante, a aposentadoria por tempo de contribuição.

O Regime Previdenciário do servidor público, portanto, deslocou-se do regime laboral para ter vida própria, correndo em raia separada com princípios, institutos, autonomia científica e didática próprios, diversos e independentes do direito administrativo, de modo que as questões tipicamente previdenciárias

³ BRASIL. STF. AI 835442, Relator: Min. Luiz Fux, j. em 09/04/2013, DJe-069. DIVULG 15/04/2013 PUBLIC 16/04/2013. Disponível em: <
http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000186037&base=base_Monocraticas>. Acesso em: 07 jun. 2018.

não devem mais ser solucionadas com base no direito administrativo, mas especificamente com os fundamentos do Direito Previdenciário e, somente em caso de lacuna deste, socorrer-se-á daquele, inclusive, na medida do possível, contemplando com iguais direitos previdenciários os trabalhadores da iniciativa privada, regidos pela CLT, com os servidores regidos por seus Estatutos, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional 41/2003, que veio a equiparar as normas dos Regimes Próprios de Previdência às do Regime Geral, instituindo, ainda, a contribuição dos inativos sobre o valor que supere o teto do RGPS.

A falta de compatibilidade mais se observa na medida em que o trabalhador da iniciativa privada não sofre a cassação do direito de se aposentar pelo regime ao qual esteja filiado, tampouco sofre redução no valor dos proventos, ainda que cometa falta grave no serviço, sendo às vezes até dispensado por justa causa. O trabalhador da iniciativa privada permanece no Regime Geral com seus direitos intocáveis, enquanto ao servidor, se desejar, é facultada a migração para o Regime Geral, mas neste caso, com automático prejuízo no valor de sua aposentadoria limitada ao teto do INSS, observando-se, mais uma vez, um enriquecimento ilícito por parte da Administração Pública.

Assim, a pena aplicada ao servidor no Processo Administrativo Disciplinar deve guardar os parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade, sendo aplicada na exata medida da suficiência e necessidade para dissuadi-lo de reincidir na mesma conduta infracional. Não parece justa, proporcional, razoável e adequada ao caso concreto a lei que autoriza a pena disciplinar e, ainda, comine além da primeira, mais uma penalidade degradante de cassação de aposentadoria, em desrespeito ostensivo ao princípio do direito adquirido, cláusula pétrea da Constituição Federal.

A jurisprudência do STF, ainda vacilante, em que pese os respeitáveis argumentos alinhados pela doutrina e algumas decisões esparsas dos tribunais e do próprio STJ, ainda não refletiu com a desejada profundidade sobre a questão da cassação de aposentadoria de servidor público em face de

superveniente condenação administrativa, tendo por base a Emenda 20/98 e sucessivas Emendas. Nas poucas oportunidades em que o STF tratou da cassação da aposentaria, o fez, sem refletir, reproduzindo anacrônicos precedentes pela constitucionalidade e compatibilidade das leis estaduais que autorizam tal prática.

Neste ponto, já sofreu severas críticas de Bruno Sá Freire Martins⁴, que aponta:

(...) a pena de cassação de aposentadoria, nos contornos em que é colocada hoje, toma por conta os conceitos jurídicos existentes nos anos noventa, período em que foram ditados os Estatutos de Servidores, alimentados pelos institutos constantes do ordenamento jurídico constitucional de 1967, onde sempre se pressupôs que a relação jurídica entre Estado-servidor seria perpétua.

Todavia, ainda que persista a corrente majoritária pela compatibilidade destas leis estaduais com a cassação da aposentadoria, já se observam algumas reações contrárias do próprio Supremo Tribunal Federal. O Ministro Dias Toffoli no RMS 33937/DF⁵ argumenta com forte razão pela impossibilidade de cassação da aposentadoria como efeito automático da sentença condenatória em processo administrativo disciplinar ou penal, e o faz sustentando que:

com a atribuição constitucional de caráter contributivo à aposentadoria, essa, indiscutivelmente, perde seu caráter de “prêmio” ao servidor para se tornar uma espécie de seguro. Por essa razão, ganhou força, em âmbito doutrinário, reflexões quanto à inconstitucionalidade da previsão legal de cassação de aposentadoria, especialmente quando considerados seus reflexos pecuniários sobre proventos que resultaram de contribuição financeira ao sistema. Cito Maria Sílvia di Pietro, que, em artigo

⁴ MARTINS, Bruno Sá Freire. A inconstitucionalidade da Pena de Cassação de aposentadoria. *Revista de Previdência Social*. Disponível em: <<http://www.jornaljurid.com.br/colunas/previdencia-do-servidor/a-inconstitucionalidade-da-pena-de-cassacao-de-aposentadoria>>. Acesso em: 7 jun. 2018.

⁵ BRASIL. STF. RO em MS 33.937/DF. Rel. Min. Cármen Lúcia. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12054951>. Acesso em: 7 jun. 2018.

publicado sobre o tema, assim se posicionou: “Sendo de caráter contributivo, é como se o servidor estivesse ‘comprando’ seu direito à aposentadoria; ele paga por ela. Daí a aproximação com o contrato de seguro. Se o servidor paga a contribuição que o garante diante da ocorrência de riscos futuros, o correspondente direito ao benefício previdenciário não pode ser frustrado pela demissão (...)”⁶.

A outra decisão importante, em que pese proferida com base no direito da viúva de um policial militar exonerado da função por infração administrativa receber pensão, revela a tendência de revisão do entendimento pelo Ministro Ricardo Lewandowski, que assim se pronuncia:

Com efeito, diversamente do sustentado pelo recorrente, não se trata de um benefício gratuito concedido aos dependentes do policial militar, porém, de uma contraprestação às contribuições previdenciárias por ele pagas durante o período efetivamente trabalhado.

Dessa forma, sua exclusão da corporação não pode repercutir nos benefícios previdenciários para os quais efetivamente contribuiu. Entender de forma diversa seria placitar verdadeiro enriquecimento ilícito da Administração Pública que, em um sistema contributivo de seguro, apenas receberia as contribuições do trabalhador, sem nenhuma contraprestação em troca. (RE 612907).

Essas decisões até então proferidas pela Corte Suprema, todavia, ainda não analisaram a mudança de natureza da aposentadoria do Servidor.

No âmbito do STJ, também vicejam posições de alguns ministros contrários à cassação da aposentadoria, a começar pelo Ministro Harman Bejamim, no REsp. 1186123-SP e pelo Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, dizendo o primeiro que:

O direito à aposentadoria submete-se aos requisitos próprios do regime jurídico contributivo e a sua extinção não é decorrência lógica da perda da função pública posteriormente decretada.

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Cassação de aposentadoria é incompatível com regime previdenciário de servidores. *CONJUR*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-abr-16/interesse-publico-cassacao-aposentadoria-incompativel-regime-previdenciario-servidores>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

⁷ BRASIL. STF. Recurso Extraordinário n. 610290/MS. Rel. Ricardo Lewandowski. DJ 15/08/2013. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23953920/recurso-extraordinario-re-610290-ms-stf/inteiro-teor-111846976?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 07 jun. 2018.

A cassação do referido benefício previdenciário não consta no título executivo nem constitui sanção prevista na Lei 8.429/1992. Ademais, é incontroverso nos autos o fato de que a aposentadoria ocorreu após a conduta ímproba, porém antes do ajuizamento da Ação Civil Pública. Ora, a sentença que determina a perda da função pública é condenatória e com efeitos *ex nunc*, não podendo produzir efeitos retroativos à sentença, tampouco ao ajuizamento da ação que acarretou a sanção. A propósito, nos termos do art. 20 da Lei 8.429/1992, "a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória"⁸.

Já o voto vencido do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, RMS nº 19.311-DF traz importante fonte de luz ao tormentoso tema. Assim decide o Ministro:

a questão relacionada à natureza da aposentadoria à luz da Emenda Constitucional 20/98 não foi devidamente apreciada pelo Colendo Supremo Tribunal Federal, o que merece e deve ser levado ao crivo do Poder Judiciário, sem o que há de perseverar o absurdo de termos na sociedade brasileira cidadãos não abrangidos pela plenitude da Constituição Federal ou pelos princípios basilares do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, a *dignidade da pessoa humana* implica reconsiderar a natureza humana como centro do universo jurídico. Este pilar axiológico não deve ser dirigido apenas a determinados indivíduos, como os Juízes, mas a todos os indivíduos. Desta afirmação, seguem-se duas assertivas: (i) a da igualdade *na lei*, ou seja, assimetria na elaboração das regras normativas, e (ii) a igualdade *perante a lei*, segundo a qual todos receberão o mesmo tratamento jurídico, na medida do atendimento aos requisitos exigidos⁹.

Em sentido contrário, pela compatibilidade da cassação da aposentadoria com as normas constitucionais oriundas das reformas previdenciárias, existem algumas posições do STJ e do STF, a começar pelo Ministro Og. Fernandes, no AgInst. no MS 22191-DF: "Verifico, outrossim, que o acórdão recorrido está em confronto com orientação desta Corte, segundo a

⁸ BRASIL. STJ. REsp. 1186123-SP. DJe de 04/02/2011. Rel. Ministro Harman Bejamim. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19127794/recurso-especial-resp-1186123-sp-2010-0052911-8-stj>>. Acesso em: 7 jun. 2018.

⁹ BRASIL. STJ. MS 19.311/DF, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/433553968/mandado-de-seguranca-ms-19311-df-2012-0220092-8/inteiro-teor-433553978>>. Acesso em: 7 jun. 2018.

qual, não obstante a natureza contributiva do benefício previdenciário, é constitucional a pena de cassação de aposentadoria”.

Nesse sentido:

1. (...)
2. Ademais, a tese veiculada no *mandamus*, consistente na impossibilidade de aplicação da penalidade de cassação da aposentadoria, já foi rechaçada por este Superior Tribunal de Justiça.
3. Ausentes argumentos idôneos a infirmar a decisão agravada, esta deve ser mantida por seus próprios fundamentos.
4. Agravo interno a que se nega provimento¹⁰.

Por todo o exposto, em que pese os entendimentos contrários, conclui-se que, em termos previdenciários, a relação jurídica estatutária perpétua entre o Servidor e o Estado deixa de prevalecer sobre a nova relação previdenciária tributária, pois, quando se trata da aposentadoria, mesmo que o servidor tenha cometido infração funcional, deve prevalecer o regime contributivo, afastando-se, assim, qualquer possibilidade de ascensão do Estado sobre o Servidor após sua aposentadoria, (ato jurídico perfeito), ainda que sob o argumento de responsabilização por falta cometida durante a atividade.

A duplicidade de pena e a cassação é não só ilegal, mas também degradante, cruel e absolutamente incompatível com o Novo Estado Social e Democrático de Direito inaugurado com a Constituição de 1988, tratando-se, inclusive, de ofensa à dignidade da pessoa humana.

Ora, se o legislador quis equiparar o regime previdenciário do servidor público e o regime do trabalhador da iniciativa privada, essa aproximação vem com todas as consequências: o direito à aposentadoria, como benefício previdenciário de natureza contributiva, desvincula-se do direito ao exercício do cargo, desde que o servidor tenha completado os requisitos constitucionais para obtenção do benefício¹¹. Impõe-se reconhecer que na análise de uma lide

¹⁰ BRASIL. STJ. AgInt no MS 22191 DF 2015/0276883-0. Rel. Og Fernandes. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/443267965/agravo-interno-no-mandado-de-seguranca-agint-no-ms-22191-df-2015-0276883-0>>. Acesso em: 7 jun. 2018.

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Cassação de aposentadoria é incompatível com regime previdenciário de servidores. *CONJUR*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-abr->

previdenciária ao juiz cabe a “mitigação do rigor formal (da lei) em prol da finalidade e de critério que se impõe por imperativo da missão constitucional de observância aos métodos de exegese que deve a nortear a conduta do hermeneuta”, pois a melhor interpretação do direito previdenciário “não se subordina servilmente às palavras da lei, nem usa raciocínios artificiais para enquadrar friamente os fatos e conceitos prefixados, porém se preocupa com a solução justa, com olhos voltados para a lógica do razoável, na expressão de **Recasens Siches**” (STJ, REsp. 234.385-SP, Rel. Min. Sálvio de Figueiredo). E se adotada esta postura, “sentir-se-ão melhor os profissionais do direito e as partes, os primeiros por saberem-se socialmente mais úteis e as segundas por sentirem-se reconhecidas como pessoas, deixando a incômoda categoria das abstrações jurídicas”¹².

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Plauto Faraco de. *Justiça Distributiva e Aplicação do Direito*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1983.

BRASIL. STF. AI 835442, Relator(a): Min. Luiz Fux. J. em: 09/04/2013, publicado em DJe-069. DIVULG 15/04/2013 PUBLIC 16/04/2013. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000186037&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 07 jun. 2018.

BRASIL. STF. Recurso Extraordinário n. 610290/MS. Rel. Ricardo Lewandowski. DJ 15/08/2013. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23953920/recurso-extraordinario-re-610290-ms-stf/inteiro-teor-111846976?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 07 jun. 2018.

BRASIL. STF. RO em MS 33.937/DF. Rel. Min. Cármen Lúcia. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12054951>>. J. em 06/09/2016. Acesso em: 7 jun. 2018.

16/interesse-publico-cassacao-aposentadoria-incompativel-regime-previdenciario-servidores>. Acesso em: 25 ago. 2016.

¹² AZEVEDO, Plauto Faraco de. *Justiça Distributiva e Aplicação do Direito*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1983, p. 128.

BRASIL. STJ. AgInt no MS 22191 DF 2015/0276883-0. Rel. Og Fernandes. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/443267965/agravo-interno-no-mandado-de-seguranca-agint-no-ms-22191-df-2015-0276883-0>>. Acesso em: 7 jun. 2018.

BRASIL. STJ. MS 19.311/DF, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/433553968/mandado-de-seguranca-ms-19311-df-2012-0220092-8/inteiro-teor-433553978>>. Acesso em: 7 jun. 2018.

BRASIL. STJ. REsp. 1186123-SP. DJe de 04/02/2011. Rel. Ministro Harman Bejamim. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19127794/recurso-especial-resp-1186123-sp-2010-0052911-8-stj>>. Acesso em: 7 jun. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Cassação de aposentadoria é incompatível com regime previdenciário de servidores. *CONJUR*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-abr-16/interesse-publico-cassacao-aposentadoria-incompativel-regime-previdenciario-servidores>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

MARTINS, Bruno Sá Freire. A inconstitucionalidade da Pena de Cassação de aposentadoria. *Revista de Previdência Social*. Disponível em: <<http://www.jornaljurid.com.br/colunas/previdencia-do-servidor/a-inconstitucionalidade-da-pena-de-cassacao-de-aposentadoria>>. Acesso em: 7 jun. 2018.



ATACANDO O CORAÇÃO DA EUROPA: O TERRORISMO E O ESTADO ISLÂMICO NA INTERNET

ATTACKING THE HEART OF EUROPE: TERRORISM AND THE ISLAMIC STATE ON THE INTERNET

Wellington Alves Maia¹

Doacir Gonçalves de Quadros²

RESUMO

O grupo fundamentalista Estado Islâmico do Iraque e da Síria (ISIS, em inglês) ganhou grande atenção global após uma onda de atentados na França em 2015 e 2016. Frente a esses atentados, a presente pesquisa busca responder se existe relação temporal entre o interesse dos internautas por terrorismo com os ataques organizados pelo grupo ISIS. O objetivo é mostrar que a ampla repercussão dos atentados que ocorreram na França despertou o interesse dos internautas por maiores informações sobre o ISIS, o que também gerou maior interesse por terrorismo. Para a realização da presente pesquisa, foram desenvolvidas três frequências com dados do Google Trends, sendo duas variáveis independentes – o interesse registrado no Google pelo grupo ISIS e pelo grupo Boko Haram – e uma variável dependente, uma frequência relativa ao interesse dos internautas por terrorismo; também foi analisado o número de matérias sobre os atentados na França publicadas pelo jornal Le Monde. Com base nos dados conclui-se que houve altos índices de buscas pelo termo “Estado Islâmico” Google, especialmente em períodos que condizem com as semanas em que houve atentados na França; em contrapartida, o grupo Boko Haram despertou pouco interesse global entre os internautas. No âmbito da teoria construtivista de Nicolas Onuf, foi possível concluir que o Le Monde repercutiu constantemente informações sobre os atentados que ocorreram na França; apesar de eles terem registrado menor número de vítimas, foram os atentados que atraíram maior atenção global.

Palavras-chave: Internet. Teoria Construtivista. Terrorismo.

¹ Graduação em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Internacional de Curitiba – UNINTER. Pesquisador do grupo de pesquisa Estudos Políticos e Internacionais - UNINTER E-mail: <wellingtonmaia10@hotmail.com>.

² Professor de Ciência Política e de Relações Internacionais. Coordenador do grupo de pesquisa Estudos Políticos e Internacionais - UNINTER E-mail: <doacir.q@uninter.com>.

ABSTRACT

The fundamentalist group Islamic State of Iraq and Syria (ISIS) gained wide attention global after a wave of attacks in France in 2015 and 2016. Faced with this attacks, this research seeks to answer if there is a temporal relationship between the interest of internet users for terrorism and the attacks organized by the ISIS group. The aim is to show that the wide repercussion of the attacks that occurred in France rose up the interest of internet users for more information about ISIS which also generated greater interest for terrorism. In order to carry out the present research, three frequencies were developed with Google trends data; it begins with two independent variables – the interest registered in Google by the ISIS group and Boko Haram group – and as a dependent variable was draw a frequency related to the interest of internet users for terrorism; it was also analyzed the number of articles about the attacks in France published by the newspaper Le Monde. Based on the data it is concluded that there were high searches for the term ISIS in Google, especially in periods that match the weeks in which the attacks occurred in France. In sharp contrast, the Boko Haram group caused little global interest among internet users. In the framework of Nicholas Onuf’s constructivist theory, it is possible to conclude that Le Monde constantly had repercussions on the attacks that occurred in France and although they had the fewest victims were the attacks that attracted greater global attention.

Keywords: Internet. Constructivist theory. Terrorism.

1 INTRODUÇÃO

A França tornou-se palco de ações terroristas a partir de janeiro de 2015, quando jihadistas invadiram a redação do jornal satírico *Charlie Hebdo* ocasionando 12 vítimas fatais. Posteriormente o grupo autoproclamado Estado Islâmico (ISIS)³ atacou a casa de espetáculos Bataclan e seus arredores, vitimando cerca de 130 pessoas. Os ataques perpetrados pelo ISIS na França em 2015 foram os mais violentos da história do país desde a II Guerra Mundial.

Em 14 de julho de 2016, houve outro ataque, perpetrado pelo franco-tunisiano Mohamed Lahouaiej Bouhlel, que com um caminhão atropelou pessoas que em Nice comemoravam a Queda da Bastilha, considerado o

³ O nome “completo” do grupo fundamentalista islâmico sunita Estado Islâmico é “ad-Dawlat al-Islāmiyah fi al-‘Irāq wa sh-Shām”, abreviado como “Da’ish” ou “Daesh”; em português ele é conhecido como “Estado Islâmico do Iraque e da Síria” ou “Estado Islâmico do Iraque e do Levante”. Por fim, em inglês seu nome é “Islamic State of Iraq and Syria”, de onde vem a sigla “ISIS”.

principal feriado francês. Nesse atentado 87 pessoas acabaram mortas e outras 433 ficaram feridas. Nessa ocasião o ISIS não assumiu a autoria do atentado de maneira imediata.

No âmbito dos grupos terroristas o autor construtivista das Relações Internacionais Nicholas Onuf (1989)⁴ afirma que “dizer é fazer”, ou seja, os grupos terroristas, ao receberem a visibilidade na mídia⁵ mesmo ao agir atacando os considerados infiéis na Europa, conseguem construir valores que, compartilhados, favorecem também a construção de uma realidade. Em grande medida, essa construção da realidade é corroborada porque ataques promovidos em países do Ocidente possuem maior repercussão na mídia, fortalecendo dessa forma a identidade do grupo perante a sociedade global.

Face à repercussão dos atentados, o presente artigo busca analisar a eficiência da *internet* em difundir informações e imagens sobre o ISIS em âmbito global, pois nota-se que, após os atentados dos dias 7 de janeiro (*Charlie Hebdo*) e 13 de novembro (Bataclan), o interesse pelo grupo terrorista entre os internautas aumentou de modo consistente. Tendo como base a teoria construtivista das Relações Internacionais, este artigo buscará demonstrar o papel da *internet* como construtora de interesses sobre os mais variados temas e assuntos relativos a áreas das Relações Internacionais. Tal relação é relevante, pois a *internet* como uma ferramenta de divulgação de informações contribui para que os grupos terroristas e a própria mídia coloquem-se como um poderoso agente das Relações Internacionais devido à sua capacidade não só de transmitir informações, mas também em agendar sobre quais são os temas mais importantes no âmbito internacional.

⁴ Nicholas Onuf é considerado um dos principais teóricos das Relações Internacionais; ele teve grande influência de autores como Ludwig Wittgenstein (precursor da chamada “Virada Linguística”, ou “Linguistic Turn”), Jürgen Habermas e Anthony Giddens.

⁵ O termo mídia no presente artigo consiste nos diferentes meios de comunicação que possuem como objetivo difundir informações e/ou notícias. Nesse sentido o ambiente midiático compreende distintas plataformas que atuam como meios para propagar as informações e/ou notícias, como são os casos dos jornais, revistas, a televisão, o rádio e a internet.

Nesse sentido, a questão de pesquisa que rege esta investigação é identificar se houve relação temporal entre o interesse dos internautas pelo assunto “terrorismo” com os ataques terroristas organizados pelo grupo terrorista ISIS. Sugere-se que os atentados promovidos pelo ISIS na França e divulgados pelos meios de comunicação incitaram maiores buscas pelos assuntos “terrorismo” e “ISIS” no portal de busca *on-line* Google. Testa-se aqui a hipótese de que os atentados do ISIS obtiveram maior repercussão se comparados com aqueles reivindicados, por exemplo, pelo Boko Haram. A cobertura aos atentados do ISIS na França contribuíram para uma maior visibilidade do grupo terrorista mesmo em se tratando de atentados que tiveram menor número de vítimas se comparado aos ataques do Boko Haram na África.

Para atingir o objetivo proposto estruturou-se este artigo da seguinte forma. A seguir descreve-se o referencial teórico adotado frente ao papel das organizações terroristas no âmbito dos estudos nas Relações Internacionais. A partir da caracterização dos grupos terroristas ISIS e Boko Haram e do levantamento dos principais atentados reivindicados por estes grupos explana-se em sequência sobre a cobertura do jornal *Le Monde* sobre os atentados do ISIS em torno da teoria construtivista. E, por fim, na seção final deste artigo apresentam-se e analisa-se os dados coletados na plataforma *on-line* de buscas no *Google* frente aos termos terrorismo, ISIS e Boko Haram.

2 AS ORGANIZAÇÕES TERRORISTAS COMO NOVOS AGENTES INTERNACIONAIS

A prática do terrorismo abrange uma grande variedade de definições, pois as motivações que permeiam as ações terroristas nem sempre são as mesmas. Sendo assim, é possível classificar o terrorismo da seguinte forma:

- o *terrorismo de Estado* caracteriza-se como uma prática de um determinado governo contra sua própria população; essa prática visa a eliminar resistências contra a autoridade governante;

- o *terrorismo comunal* ou *comunitário* é uma prática desordenada de milícias contra a população civil, especialmente minorias étnicas e religiosas;
- o *terrorismo nacionalista* é aquele praticado principalmente por grupos separatistas ou por grupos que requerem determinado território para si;
- o *terrorismo transnacional* é aquele que transcende as fronteiras do Estado; atualmente é uma prática bastante utilizada por grupos como o ISIS;
- o *terrorismo virtual* é uma prática que busca disseminar o terror principalmente por meio da *internet*, via divulgação de imagens e vídeos e também é utilizado para o recrutamento de futuros terroristas.

Essas são algumas das tipificações mais comuns desse fenômeno. No entanto, todas essas formas de terrorismo possuem algo em comum: utilizar-se da violência física e psicológica para conquistar aquilo que os terroristas acreditam ser o correto. Segundo o historiador Eric Hobsbawm (2007), a violência sem limites acarreta um grande problema que se torna irremediável, pois os grupos terroristas buscam justificar seus atos como sendo necessários. Isso fica claro quando Hobsbawm (2007, p. 127) faz a seguinte observação:

Existe, no entanto, um fator mais perigoso na geração da violência sem limites. É a convicção ideológica que desde 1914 domina tanto os conflitos internos quanto os internacionais, de que a causa que se defende é tão justa, e a do adversário é tão terrível, que todos os meios para conquistar a vitória e evitar a derrota não só são válidos como necessários.

Dessa forma, as práticas terroristas do século XXI não são mais as mesmas vistas no século passado: basta observar a forma como agiam os grupos terroristas no passado e como agem as atuais organizações.

Os principais grupos terroristas que atuavam no século XX apresentavam características bastantes distintas. Em grande medida possuíam apoio popular, como nos casos do Exército Republicano Irlandês (Irish

Republican Army – IRA), a organização Pátria Basca e Liberdade (Euskadi Ta Askatasuna – ETA) da Espanha e o grupo Frente de Liberação Popular (Janatha Vimukthi Peramuna – JVP), que atua no Sri Lanka. Além disso, esses grupos possuíam alvos específicos, de modo que a violência de seus ataques era centralizada e em certa medida mais fácil de ser combatida.

Atualmente vivemos uma nova forma de terrorismo; em grande medida as organizações mais atuantes no século XXI possuem motivações religiosas. Grupos como ISIS, Boko Haram e Al Qaeda justificam seus atos como sendo necessários segundo esses grupos, todos aqueles considerados inimigos devem ser eliminados.

A partir de 11 de setembro de 2001, foi possível observar nitidamente essa nova onda de terrorismo que não escolhe suas vítimas, ou seja, que ataca indiscriminadamente. As vítimas do novo terrorismo são majoritariamente civis. Diferentemente dos grupos terroristas mais antigos, as novas organizações terroristas procuram orquestrar seus atentados vitimando o maior número possível de pessoas, atraindo assim grande atenção da comunidade internacional principalmente por intermédio da mídia.

Atualmente, existem em quase todo o mundo instituições consideradas terroristas; no entanto, há divergências quanto às motivações, à maneira como atacam e a como disseminam seus valores (SELIS; GALLO; MASO, 2011, p. 51)

Neste artigo duas instituições fundamentalistas islâmicas serão abordadas e apresentadas a seguir: o grupo ISIS, que controlam atualmente regiões do Iraque e da Síria, e o grupo Boko Haram⁶, atuante principalmente no Nordeste da Nigéria e em países vizinhos.

⁶ O nome oficial do grupo Boko Haram é “Jama’atul Alhul Sunnah Lidda’wati wal Jihad” (“Pessoas Dedicadas aos Ensinamentos do Profeta para Propagação e Jihad”). “Boko Haram” significa “A inautenticidade é um pecado”, embora com certa frequência seja incorretamente traduzida como “A educação ocidental é um pecado” (MURPHY, 2014).

2.1 ESTADO ISLÂMICO

O grupo ISIS tem suas origens no ano de 2003 após a invasão estadunidense ao território iraquiano. É possível determinar dois movimentos que resultaram na formação e no desenvolvimento dessa instituição. Segundo Fottorino (2016, p. 8):

O primeiro, dissidente da Al-Qaeda, nasceu dos restos das guerras norte-americanas e do sentimento de abandono das populações sunitas. [...] O segundo movimento surge da atração exercida pelo EI sobre jovens do mundo inteiro – e da Europa em particular – que passaram ou não pela prisão, muitas vezes recém-convertidos ao que acreditam ser o Islã.

O ISIS é uma organização terrorista de origem sunita⁷ que atualmente controla regiões do Iraque e da Síria. Tem como objetivo estabelecer o antigo califado⁸ do século VIII sob liderança do iraquiano Abu Bakr al-Baghdadi, quem se autointitula califa e atrai milhares de seguidores para lutar pela *jihad*⁹. Segundo al-Baghdadi, sua missão é governar a comunidade mulçumana por meio da aplicação de normas previstas pela *sharia* (a lei islâmica).

Atualmente o ISIS busca difundir seus valores principalmente por meio das mídias sociais¹⁰; dessa forma, o grupo busca conquistar apoio de

⁷ O sunismo é um dos principais ramos do Islã e representa cerca de 85% dos fiéis do mundo, a origem do nome vem da palavra *sunna*, que se refere a um caminho mais moderado do Islã. Segundo os sunitas o sucessor de Maomé deveria ser “[...] escolhido em função de seu pertencimento à tribo de Maomé e dos serviços prestados à causa do Islã” (FOTTORINO, 2016, p. 125).

⁸ O califado é uma “Instituição própria do Islã, surgida após a morte do profeta Maomé para garantir sua sucessão no exercício do poder” (FOTTORINO, 2016, p. 125). O califa – “sucessor”, em árabe – é o chefe supremo da comunidade islâmica.

⁹ Eis como Fottorino (2016, p. 125) explica a *jihad*: “A *jihad* remete à realização de um esforço individual (*jihad* maior: combate contra as paixões da alma, altruísmo, elevação individual) assim como o engajamento na guerra para a promoção do Islã contra os infiéis (*jihad* menor) ”.

¹⁰ Mídias sociais refere-se aqui neste artigo aos diferentes canais de relacionamento presentes na *internet* e que se caracterizam por permitirem inúmeras possibilidades de interação e participação entre os internautas, além disto, as mídias sociais possuem a capacidade de gerar mídia, criar ou compartilhar conteúdo.

indivíduos, em sua maioria jovens, de várias regiões do planeta que estejam engajados em lutar pela *jihad*.

As mídias sociais servem para comunicação interna do grupo bem como para “difundir mensagens, imagens e vídeos de terror filmados de acordo com métodos do cinema hollywoodiano” (FOTTORINO, 2016, p. 118). Sendo assim os membros do ISIS conseguem atingir um público vasto por meio de suas ações que são expostas na rede. Além de cooptar jovens, observa-se que a estratégia midiática adotada pelo ISIS vem aumentando de maneira significativa a visibilidade dessa organização no cenário internacional.

Inicialmente, após sua criação, o ISIS atuava apenas em regiões do Iraque principalmente contra as forças do governo e a maioria da população de origem xiita¹¹. Posteriormente, o grupo transcendeu as fronteiras iraquianas em direção à Síria onde luta contra o governo xiita do ditador Bashar al-Assad, bem como contra grupos rebeldes que também atuam na região. Atualmente, o ISIS também luta longe de suas fronteiras, contra os “inimigos” ocidentais, principalmente os países que compõem uma coalizão internacional liderada pelos Estados Unidos.

Nos últimos anos o ISIS entrou na agenda de inúmeros Estados, sendo considerado o principal grupo terrorista em atividade, devido a seu orçamento estimado em cerca de US\$ 2 bilhões provenientes principalmente da venda de petróleo no mercado negro, dos impostos cobrados nas regiões dominadas, do tráfico de antiguidades e de sequestros.

No entanto, a principal preocupação das potências ocidentais está relacionada à facilidade com que o grupo consegue atuar principalmente na Europa. Exemplos claros que comprovam essa afirmação foram os atentados de maior repercussão mundial que ocorreram na França em 2015 e 2016, o primeiro ocorreu quando jihadistas invadiram a redação do jornal satírico

¹¹ O xiismo é uma das ramificações do Islã, atualmente essa vertente possui maior número de seguidores no Irã, bem como no Iraque, além de ser a vertente seguida pelo ditador sírio Bashar al-Assad. A doutrina xiita acredita que o líder da comunidade mulçumana deve ser um parente direto de Ali, primo e genro de Maomé.

Charlie Hebdo vitimando cerca de 12 pessoas. Alguns meses depois o grupo assumiu a autoria do maior ataque terrorista da história do país, quando combatentes do ISIS atacaram em um mesmo dia diversos pontos da capital francesa, fazendo ao menos 130 vítimas. Em 2016 foi a vez da cidade de Nice tornar-se vítima de um atentado: dessa vez, um “*lone wolf*” (“lobo solitário”) – ou seja, um terrorista isolado – atacou com um caminhão centenas de pessoas que comemoravam a Queda da Bastilha, principal feriado francês; nessa ocasião 87 pessoas perderam suas vidas.

Além da França, o ISIS assumiu a autoria de ataques em outros países do continente europeu – na Bélgica, na Turquia, na Rússia e recentemente na Inglaterra. Devido aos sucessivos ataques praticados em solo europeu é possível afirmar que o objetivo do ISIS está muito além de suas fronteiras.

2.2 **BOKO HARAM**

A organização terrorista “Jama’atul Ahul Sunnah Lidda’wati wal Jihad”, conhecida como Boko Haram, é um grupo terrorista que atua em e controla grande parte do Norte e do Nordeste da Nigéria. O principal objetivo do grupo é disseminar os valores islâmicos por toda a região, inclusive no Sul do país, onde a maioria da população é cristã. Por meio de seu atual líder Abubakar Shekau, o Boko Haram busca implementar a *sharia* nos territórios que governa.

O surgimento desse grupo armado ocorreu no ano de 2002 por seu antigo líder Mohamed Yusuf, na cidade de Maiduguri, capital do estado de Borno na Nigéria. O Boko Haram teve grande apoio financeiro e militar da Al-Qaeda do Magreb, uma das ramificações da organização que atende pelo mesmo nome, criada pelo saudita Osama Bin Laden.

Atualmente o grupo sunita do Boko Haram afirma apoiar o Estado Islâmico; no entanto, suas ações concentram-se apenas em alguns países como Camarões, Chade, Níger e especialmente em seu país de origem, a Nigéria. Assim, as ambições do grupo são reduzidas se comparadas com o grupo iraquiano Estado Islâmico. A ação do grupo Boko Haram que teve maior

repercussão mundial ocorreu em abril de 2014, quando ao menos 200 estudantes – todas mulheres – foram sequestradas na cidade de Chibok (no Norte da Nigéria), gerando uma grande comoção em todo o mundo.

Acredita-se que as ações e a organização do grupo são financiadas por dinheiro oriundo de assaltos feitos por seus membros a bancos e a sequestros de estrangeiros, bem como de políticos e empresários nigerianos.

3 MAIORES ATENTADOS (ISIS E BOKO HARAM)

Grande parte dos atentados perpetrados por grupos fundamentalistas islâmicos como o ISIS e o Boko Haram ocorrem em regiões governadas de forma autoritária ou em que a presença do Estado é irrelevante. Os atentados praticados nessas regiões costumam provocar maior número de vítimas; todavia, a repercussão jornalística desses ataques é quase inexistente se comparada com a repercussão dos ataques ocorridos na Europa Ocidental, em países como França, Alemanha e Inglaterra.

Na Tabela 1, abaixo, é possível observar dados extraídos do *Global Terrorism Database*¹² sobre os atentados com mais de 100 vítimas fatais que ocorreram em um período de quatro anos. Grande parte desses atentados foi reivindicada pelos grupos ISIS e Boko Haram; já alguns outros não foram confirmados, mas possivelmente foram orquestrados por esses dois grupos.

TABELA 1 – MAIORES ATENTADOS DOS GRUPOS ISIS E BOKO HARAM (MAIS DE 100 MORTOS)

BOKO HARAM			ISIS		
Data	País	Mortos/feridos	Data	País	Mortos/feridos
17/09/2013	Nigéria	142	10/06/2014	Iraque	670
15/02/2014	Nigéria	106	12/06/2014	Iraque	1.500
14/03/2014	Nigéria	212	17/07/2014	Síria	310

¹² O *Global Terrorism Database* é um banco de dados desenvolvido por pesquisadores da Universidade de Maryland, com apoio do Departamento de Segurança Doméstica (Department of Homeland Security) dos Estados Unidos. Esse banco de dados possui em seus registros informações sobre mais de 170 mil ataques terroristas em todo o mundo que ocorreram no período de 1970 a 2016.

05/05/2014	Nigéria	315	24/07/2014	Iraque	114
13/05/2014	Nigéria	200	01/08/2014	Iraque	114
17/05/2014	Nigéria	101/06	03/08/2014	Iraque	500
06/09/2014	Camarões	101	19/08/2014	Síria	517
28/11/2014	Nigéria	120/270	06/12/2014	Síria	111
11/12/2014	Camarões	180	16/12/2014	Iraque	150
17/12/2014	Camarões	117	21/05/2015	Síria	400
07/01/2015	Nigéria	entre 100 e 2.000	25/06/2015	Síria	174
12/01/2015	Camarões	144/4	17/07/2015	Iraque	121
13/01/2015	Nigéria	107	10/10/2015	Turquia	105/245
29/01/2015	Nigéria	126/12	31/10/2015	Egito	244
01/02/2015	Nigéria	101	13/11/2015	França	137/352
04/02/2015	Camarões	144	04/01/2016	Iraque	112/30
25/04/2015	Níger	230/09	07/02/2016	Iraque	300
13/08/2015	Nigéria	174	03/07/2016	Iraque	383/200
07/10/2015	Nigéria	174	21/10/2016	Iraque	284
			26/10/2016	Iraque	190
			29/10/2016	Iraque	130
			10/12/2016	Síria	433

Fonte: os autores, a partir de Global Terrorism Database (s/d).

Ao observar a Tabela 1 é possível notar com clareza que os ataques com maior número de vítimas ocorreram em regiões com baixo índice democrático (cf. THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2017)¹³ e que se encontram fora do continente europeu; em particular, indicamos os ataques perpetrados pelo ISIS no Iraque no dia 12 de junho de 2014, resultando em 1.500 vítimas, e o ataque do Boko Haram na Nigéria no dia 7 de janeiro de

¹³ O índice de democracia é mensurado anualmente pela “unidade de informações” da revista britânica *The Economist*, relativamente a 167 países. O estudo é o resultado da pontuação e da ponderação de escalas de 0 a 10 em cinco categorias: (1) processo eleitoral e pluralismo; (2) funcionamento do governo; (3) participação política; (4) cultura política e (5) liberdade civil. De acordo com a pontuação obtida nessa ponderação, os países são classificados como “democracias plenas”, “democracias defeituosas”, “regimes híbridos” e “regimes autoritários”.

Como pode ser visto na Tabela 1, os países que sofreram os maiores ataques terroristas perpetrados pelos grupos ISIS e Boko Haram encontram-se nas respectivas posições no índice de democracia relativo a 2016: França: 24º (democracia imperfeita); Turquia: 97º (regime híbrido); Nigéria: 109º (regime híbrido); Iraque: 114º (regime híbrido); Níger: 117º (regime autoritário); Camarões: 128º (regime autoritário); Egito: 133º (regime autoritário); Síria: 166º (regime autoritário).

2015 (aliás, o mesmo dia em que ocorreu o atentado do grupo ISIS ao *Charlie Hebdo*) e que pode ter gerado até 2 mil vítimas fatais.

Os únicos atentados perpetrados em solo europeu com mais de 100 vítimas fatais foram os sucedidos em 13 de novembro de 2015 na França, em que 137 pessoas morreram e outras 352 ficaram feridas, e o atentado à Turquia com 105 mortos e ao menos 245 feridos. A Tabela 2, a seguir, mostra os atentados do ISIS que ocorreram na Europa ocidental também no período que vai de 2013 a 2017.

TABELA 2 – ATENTADOS NA EUROPA

Ataques do ISIS na Europa			Ataque <i>Charlie Hebdo</i> – Al-Qaeda		
Data	País	Mortos/feridos	Data	País	Mortos/feridos
24/05/2014	Bélgica	4	07/01/2015	França	12/12
21/08/2015	França	0/1			
13/11/2015	França	137/352			
26/02/2016	Alemanha	0/1			
02/03/2016	Bélgica	18/135			
02/03/2016	Bélgica	17			
14/07/2016	França	87/433			

Fonte: os autores, a partir de Global Terrorism Database (s/d).

Nota-se nesse caso um número menor de ataques e de vítimas se comparado aos atentados reivindicados por ambos os grupos e que ocorreram em outras regiões do mundo (ver Tabela 1). Destaca-se também a atuação da Al-Qaeda da Península Arábica (conhecida em inglês como “Al-Qaeda in the Arabian Peninsula” – AQAP), que assumiu o atentado contra o jornal *Charlie Hebdo* na França em janeiro de 2015. Nesse caso é importante notar que os dois grupos (ISIS e Al-Qaeda) assumiram a autoria; no entanto, as informações mais confiáveis apontam a Al-Qaeda como o grupo responsável pela ordenação do ataque.

4 REPERCUSSÃO DOS ATENTADOS NO JORNAL *LE MONDE*

Diferentemente dos grupos terroristas mais atuantes no século passado, os novos grupos utilizam-se da mídia para propagar seus valores em

âmbito global. Basta observar as ações do grupo ISIS, que foram divulgados por meio da mídia, bem como os atentados que geram grande repercussão global, especialmente aqueles que ocorrem no Ocidente. Segundo Eric Hobsbawm (2007, p. 131), “o alcance da televisão desde então fez com que as ações politicamente mais efetivas não mais fossem as que visavam diretamente os dirigentes políticos, e sim as que buscavam o máximo impacto na divulgação”. Ainda segundo Hobsbawm (2007, p. 131):

Um dos sinais infelizes de barbarização está na descoberta, pelos terroristas, de que, sempre que tenha vulto suficiente para aparecer nas telas do mundo, o assassinato em massa de homens e mulheres em lugares públicos tem mais valor como provocador de manchetes do que todos os outros alvos das bombas, com exceção dos mais célebres e simbólicos.

. Atualmente presenciamos uma grande onda de atentados que afeta o coração da Europa, provocando, por sua vez, uma grande repercussão global: após esses ataques diversos canais de comunicação passaram a tornar disponíveis informações detalhadas sobre os atentados, como retratos e informações pessoais dos possíveis terroristas, informações sobre as vítimas, os cronogramas dos acontecimentos, as possíveis causas dos ataques, relatos dos sobreviventes etc., além das comoções mundo afora em respeito e apoio às vítimas.

Para atingir o objetivo desta pesquisa selecionamos para comparação os três atentados que ocorreram na França. Para isso, buscou-se computar as matérias de um jornal francês – o *Le Monde* –, pois grande parte das notícias divulgadas em outros jornais do mundo foram repassadas com base nas informações coletadas por ele, devido à sua credibilidade, localização geográfica e à sua influência global¹⁴.

¹⁴ *Le Monde Diplomatique* é um jornal francês publicado em 25 idiomas acessado em diferentes países com uma tiragem de 2,4 milhões de exemplares. É considerado como uma mídia de referência mundial para leitores, movimentos e organizações que buscam informação sobre os mais variados temas e assunto.

TABELA 3 – NÚMERO DE MATÉRIAS DO JORNAL *LE MONDE* REFERENTE AOS ATENTADOS (*CHARLIE HEBDO*, BATACLAN E NICE)

Charlie Hebdo		Bataclan		Nice	
Data	Matérias	Data	Matérias	Data	Matérias
07/01/2015	8	13/11/2015	1	14/07/2016	1
08/01/2015	2	14/11/2015	10	15/07/2016	5
09/01/2015	3	15/11/2015	10	16/07/2016	6
10/01/2015	8	16/11/2015	9	17/07/2016	5
11/01/2015	2	17/11/2015	7	18/07/2016	5
12/01/2015	7	18/11/2015	8	19/07/2016	0
13/01/2015	10	19/11/2015	7	20/07/2016	1
14/01/2015	4	20/11/2015	4	21/07/2016	3
Total	44	Total	56	Total	26

Fonte: os autores, a partir de *Le Monde* (s/d).

Com base na Tabela 3 é possível observar um grande número de matérias publicadas durante cada semana em que ocorreram os atentados. Nota-se também que o atentado de 13 de novembro (Bataclan) obteve o maior número de matérias publicadas se comparado com os outros dois ataques, possivelmente devido ao número de vítimas.

Analisando a Tabela 3, torna-se claro que os atentados que ocorrem no Ocidente (neste caso, na França) geram grande repercussão no *Le Monde* e por consequência nos principais jornais do mundo já que o jornal francês serve também de fonte de notícias para outros jornais.

5 O CONSTRUTIVISMO DE NICHOLAS ONUF NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A cobertura dispensada pelo *Le Monde* aos atentados na França permite uma análise a partir da abordagem construtivista. Nicholas Onuf, teórico construtivista, afirma que o mundo é uma “construção social”, ou seja, não existe um mundo pré-estabelecido. Segundo a teoria de Onuf, as relações

internacionais¹⁵ são fruto da interação entre os agentes sociais (principalmente por meio da linguagem) e não apenas de forças materiais, como afirmam outros teóricos, como Kenneth Waltz. Segundo Onuf (1998, p. 59):

[...] As relações sociais fazem ou constroem as pessoas – nós mesmos – nos tipos de seres que somos. Por outro lado, fazemos do mundo o que ele é a partir das matérias-primas que a natureza fornece, fazendo o que fazemos uns aos outros e dizendo o que dizemos uns aos outros. De fato, dizer é fazer: falar é, sem dúvida, a maneira mais importante de fazer o mundo o que ele é¹⁶.

Para Nicholas Onuf, as ações dos agentes internacionais são influenciadas pelo discurso, proferido por chefes de Estado, organismos internacionais, organizações transnacionais, grupos terroristas, mídia ou mesmo a opinião pública. Em nossa análise foca-se o espaço dado aos atentados na França pelo jornal *Le Monde*. O espaço na cobertura mostra o discurso do jornal. Quando esses discursos tornam-se contínuos, criam-se regras. Com base nisso Onuf distingue três tipos de regras (de instrução; de direção; de compromisso) e três tipos de discursos existentes, chamados por ele de “atos de fala” (assertivo; diretivo; de compromisso).

Devido à grande influência da mídia– em especial dos principais jornais do mundo, como é o caso do *Le Monde* –, é possível perceber a presença dos atos de fala nas matérias publicadas, principalmente os atos de fala diretivos: ao repercutir constantemente as informações sobre grandes atentados que ocorrem no Ocidente, mesmo que subjetivamente a mídia consegue impor

¹⁵ Adotamos aqui a seguinte regra para a expressão “relações internacionais”: quando se referir às relações concretas travadas acima e fora do âmbito domésticos, redigiremos a expressão com letras minúsculas (“relações internacionais”); quando nos referirmos à área acadêmica, usaremos iniciais maiúsculas (“Relações Internacionais”).

¹⁶ Todos os trechos originalmente em inglês foram livremente traduzidos pelos autores.

Eis o original do texto acima: “In other words, social relations make or construct people-ourselves-into the kind of beings that we are. Conversely, we make the world what it is, from the raw materials that nature provides, by doing what we do with each other and saying what we say to each other. Indeed, saying is doing: talking is undoubtedly the most important way that we go about making the world what it is”.

temas e interpretações sobre os atentados e seus personagens e, tais interpretações se tornam normas aceitas pela opinião pública.

A seguir busca-se demonstrar que os atentados terroristas praticados pelo ISIS na França conseguiram obter maior repercussão global na *internet* se comparados com aqueles reivindicados, por exemplo, pelo Boko Haram e que ocorrem em regiões da África.

6 METODOLOGIA ESTATÍSTICA

Neste trabalho desenvolveu-se um quase experimento natural¹⁷ utilizando dados do Google Trends (<https://trends.google.com.br/>). Para compor o desenho econométrico do estudo, em princípio utilizaram-se frequências do tipo Beta¹⁸, considerando como recorte temporal o período de 01/01/2013 até 30/04/2017; como escopo geográfico foram elencadas as frequências válidas para todos os países. Foram desenvolvidas três frequências, com duas variáveis independentes e uma variável dependente:

- I. variáveis independentes: o interesse registrado no Google por internautas pesquisando sobre os grupos ISIS e Boko Haram;
- II. variável dependente: o interesse dos internautas pelo termo “terrorismo”.

O objetivo neste ponto é, usando uma regressão linear, aferir em que medida, individualmente, as variáveis independentes exercem efeito causal sobre a variável dependente. Em todos os casos os testes basearam-se no intervalo de confiança de 95%.

¹⁷ A metodologia de quase experimentação natural consiste em um método observacional em que o pesquisador não insere de forma artificial estímulos, como em um experimento de laboratório, nem tampouco torna aleatórios a amostra e os participantes. Nesse ponto, após o fato, o pesquisador colhe dados “naturais” sobre os eventos, estabelecendo a partir daí quais são as variáveis dependentes e independentes que explicam o fenômeno.

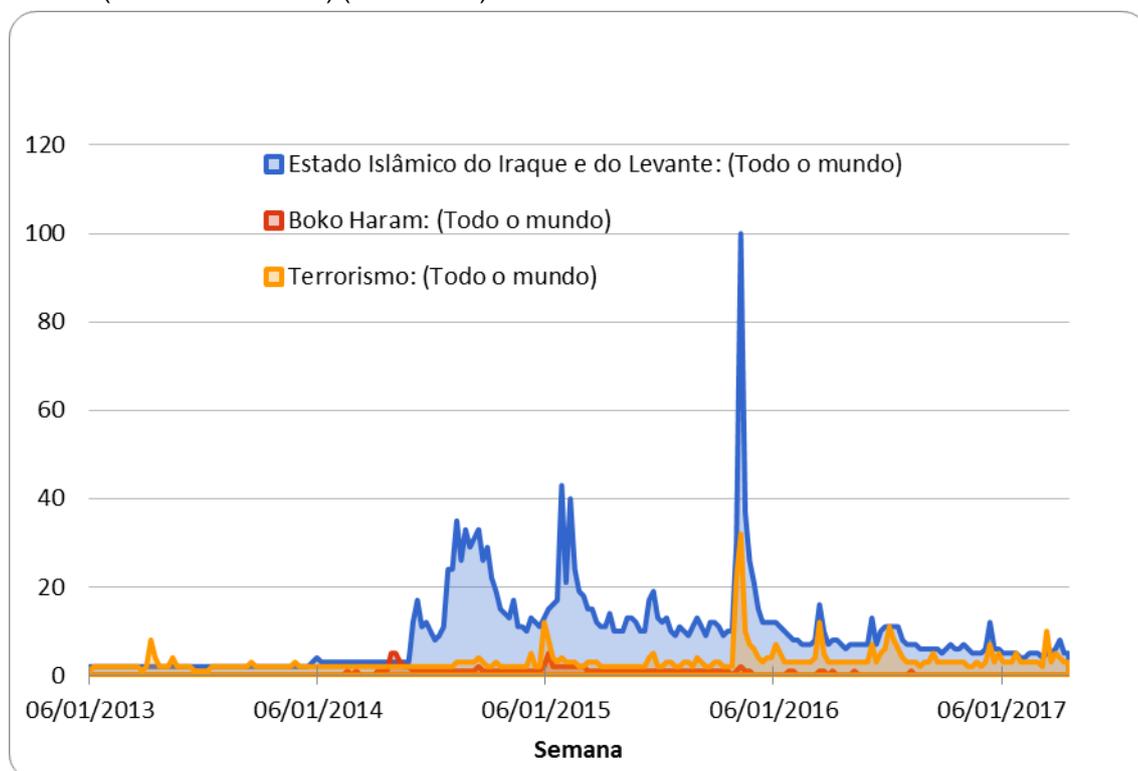
¹⁸ A frequência “comum” busca a distribuição temporal e espacial de buscas por um determinado termo, considerando sua grafia exata. Já as frequências do tipo Beta consideram não um termo específico, porém, sim, um conjunto de termos correlatos que se relacionam a um determinado tópico integrador. Dito de outra forma, mensura não as buscas efetuadas por uma “coisa”, mas, sim, por um “assunto”. A indexação aqui é feita com base nas pesquisas anteriores fomentadas em um mesmo endereço de *IP*.

7 RESULTADOS

Com base na análise do Gráfico 1, abaixo, é possível destacar alguns pontos importantes:

- 1) para cada ano, "Terrorismo (todo o mundo/em escala global)" aumenta aproximadamente 0,649;
- 2) quanto ao interesse por "ISIS", varia de 2 (06/01/2013, 13/01/2013, 20/01/2013 e 48 outros) a 100 (15/11/2015), mas 80% dos valores são menores ou iguais a 13. Destaca-se como valores de exceção para "Estado Islâmico do Iraque e do Levante: (todo o mundo/em escala global)": pico em 35 (17/08/2014), 43 (01/02/2015), 40 (15/02/2015) e 100 (15/11/2015);
- 3) quanto ao interesse por "terrorismo", ele varia de 1 (06/01/2013, 31/03/2013, 23/06/2013 e três outros) a 32 (15/11/2015), com a maior parte dos valores sendo os mais baixos;
- 4) a mediana é 2.

GRÁFICO 1 – FREQUÊNCIAS DE BUSCA DOS TERMOS "ISIS", "BOKO HARAM" E "TERRORISMO" (TODO O MUNDO) (2013-2017)



Fonte: os autores.

Nota: Para as buscas por “ISIS”, usou-se também a expressão “Estado Islâmico do Iraque e do Levante”.

TABELA 4 – MÉDIA DE DISTRIBUIÇÃO TEMPORAL DAS VARIÁVEIS

	SIS	Boko Haram	Ter rorismo
Média	,307	0,538	3,1 56
Desvi o padrão	,876	0,813	2,8 91
N observed	25	225	225

Fonte: os autores.

Com relação às buscas efetuadas no Google e mensuradas no Gráfico 1 e Tabela 4, pode-se presumir que:

- 1) a intensidade de buscas dos internautas pelo tema “ISIS” é três vezes maior do que a busca efetuada por “terrorismo”;
- 2) o tema “Boko Haram” apresenta uma frequência muito baixa quando comparada com as outras duas variáveis observadas na análise;
- 3) o desvio padrão é mais alto na variável “ISIS”, o que mostra que exista “picos” de concentração de interesse (como indica o Gráfico 1), possivelmente relacionados a eventos específicos como atentados terroristas.

A seguir foram traçadas duas regressões lineares; em ambas a variável dependente foi o interesse dos internautas por terrorismo; como variável independente em uma das regressões contabilizou-se o interesse medido pelo grupo ISIS e em outra, as buscas no Google pelo grupo Boko Haram.

Tabela 5a – Regressão linear

	Boko Haram	ISIS
R quadrado	0,017	0,372
R quadrado ajustado	0,012	0,369
Residual SD	2,873	2,296
Sample SD	2,891	2,891
N observed	225	225

Tabela 5b – Coeficientes

Coefficients	Boko Haram		ISIS	
	t value	Pr(> t)	t value	Pr(> t)
(Intercept)	12,653	< 0.0001	7,098	< 0.0001
Todo o mundo	1,951	0,0523	11,490	< 0.0001

Tabela 5c – Teste ANOVA

	Boko Haram			ISIS		
	Mean Sq	F value	Pr(>F)	Mean Sq	F value	Pr(>F)
Model	31,422	3,808	0,0523	695,981	132,024	< 0.0001
Residual	8,252			5,272		
Total	8,355			8,355		

Fonte: os autores.

Como bem expresso nas tabelas 5 (abc.), acima, e também nos gráficos 2, abaixo:

- 1) a variável independente “ISIS” explica 36,9% das buscas realizadas pelos internautas de todo o mundo (em escala global) pelo tema “terrorismo”;
- 2) apesar de haver alguma consistência estatística, a relação é mais baixa quando se trata da variável independente “Boko Haram”: além de ter menor validade global (teste ANOVA), essa variável explica apenas 1,2% do interesse dos internautas pelo tema “terrorismo”.

Gráfico 2a – Gráfico de dispersão: Boko Haram (todo o mundo)

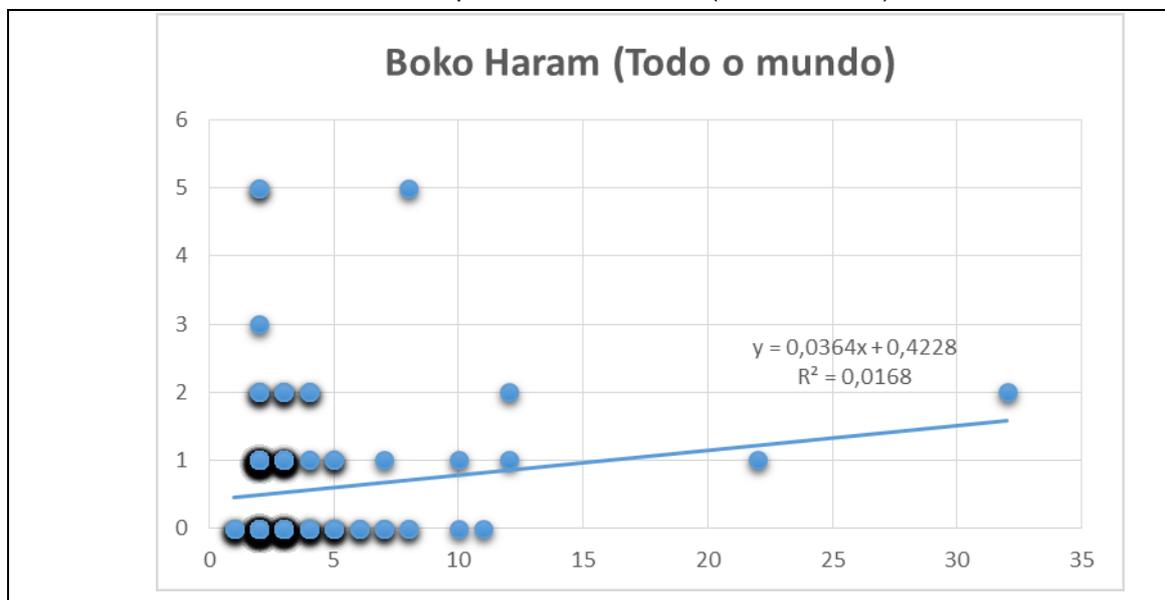
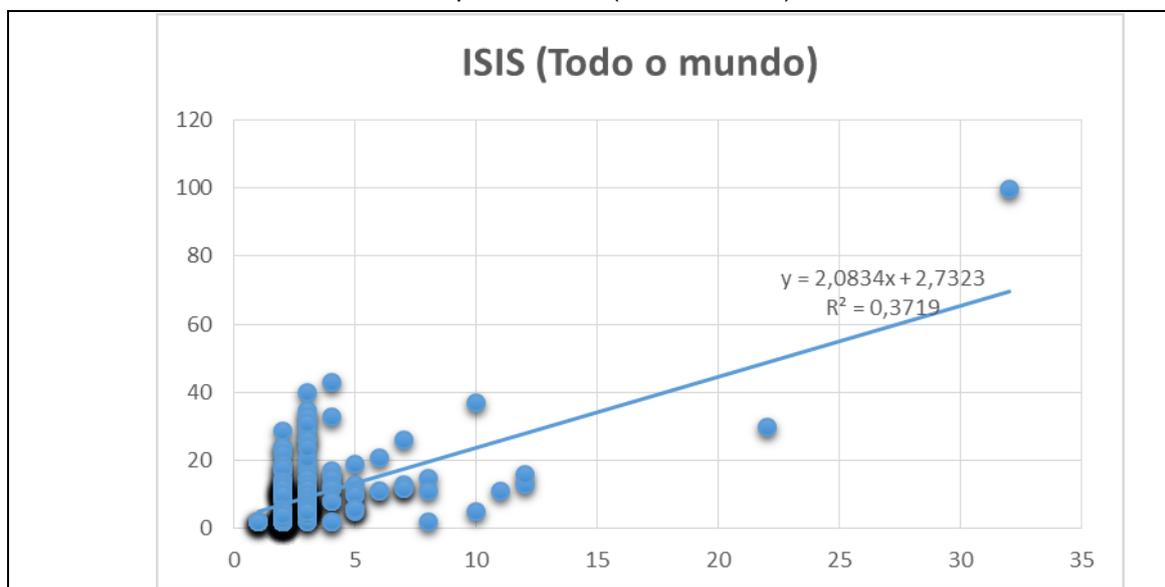


Gráfico 2b – Gráfico de dispersão: ISIS (todo o mundo)



Fonte: os autores.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou demonstrar que os atentados terroristas praticados pelo ISIS na França conseguiram obter maior repercussão global se comparados com aqueles reivindicados, por exemplo, pelo Boko Haram e que

ocorrem em regiões da África. Para a realização desta pesquisa foram enfatizados três ataques terroristas perpetrados em solo francês (*Charlie Hebdo*, Bataclan e Nice); também foram extraídos dados dos ataques mais letais de ambos os grupos em um período de quatro anos.

Neste artigo também foram analisados o número de matérias publicadas pelo jornal francês *Le Monde*. A escolha desse jornal decorre do fato de que os três atentados enfatizados nesta pesquisa ocorreram na França e por isso se optou por analisar apenas a quantidade de matérias publicadas pelo jornal francês. Vale ressaltar que algumas fontes de notícias utilizaram informações do *Le Monde* na publicação de suas matérias.

De acordo com a teoria construtivista de Nicholas Onuf, o ato de falar, ou seja, de expressar-se, faz que os agentes internacionais consigam moldar a realidade de acordo com seus interesses, criando regras que devem ser seguidas. Os grupos terroristas, ao executarem seus ataques, expressam ao mundo a sua existência e recebem a visibilidade internacional por meio da grande quantidade de matérias publicadas nos principais jornais do mundo. Ao cederem espaços em suas agendas para os atentados terroristas, os jornais contribuem para a criação de uma realidade, ao fazer que os seus leitores incluam em suas agendas pessoais de leitura os temas “terrorismo” e “ISIS”.

Com base nos dados coletados, é possível perceber que, mesmo não sendo frequentes, os atentados que ocorrem no Ocidente, em especial na Europa, obtêm maior interesse entre internautas que se utilizam do *Google* como fonte de pesquisa. Além disso, nota-se que o grupo Estado Islâmico conseguiu obter maior visibilidade por reivindicar a autoria desses ataques. Em suma, a hipótese proposta no estudo foi corroborada, visto que a variável independente “ISIS” explicou 36,9% da frequência de buscas no Google por “terrorismo”, enquanto a variável “Boko Haram” responde por apenas 1,2% das buscas efetuadas no Google por informações sobre terrorismo. Em última instância, isso permite dizer que os atentados feitos pelo Estado Islâmico (principalmente na Europa) são mais eficientes em atrair a atenção global do que os atentados perpetrados pelo Boko Haram.

9 REFERÊNCIAS

Ataque em Nice: Estado Islâmico reivindica autoria; cinco suspeitos de envolvimento são presos. **BBC Brasil**, São Paulo, 16 jul.2016. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/internacional-36802716>. Acesso em: 30 nov. 2017.

Ataque em sede do jornal *Charlie Hebdo* em Paris deixa mortos. **Canal G1**, São Paulo, 7 jan.2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/01/tiroteio-deixa-vitimas-em-paris.html>. Acesso em: 23 out. 2017.

Em série de ataques contra Paris, casa de shows tem dezenas de mortes. **Canal G1**, São Paulo, 13 nov.2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/11/ataque-casa-de-show-bataclan-em-paris-deixa-dezenas-de-mortos.html>. Acesso em: 23 out. 2017.

FERNANDES, Daniela. O que põe a França na mira de extremistas? **BBC Brasil**, São Paulo, 26 jul.2016. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/internacional-36799204>. Acesso em: 29 mar.2017.

FOTTORINO, Éric. **Quem é o Estado Islâmico?** Compreendendo o novo terrorismo. Belo Horizonte: Autêntica, 2016.

GLOBAL TERRORISM DATABASE. **Data and Tools**. Baltimore: National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism, s/d. Disponível em: <http://www.start.umd.edu/data-and-tools/start-datasets>. Acesso em: 26 abr.2018.

GOOGLE TRENDS. s/d. Disponível em: <https://trends.google.com.br/trends/>. Acesso em: 26 abr.2018.

HOBBSAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

LE MONDE. Paris, s/d. Disponível em: <http://www.lemonde.fr>. Acesso em: 26 abr.2018.

MURPHY, Dan. 'Boko Haram' Doesn't Really Mean 'Western Education Is A Sin'. **Christian Science Monitor**, 6 May.2014. Disponível em: <https://www.csmonitor.com/World/Security-Watch/Backchannels/2014/0506/Boko-Haram-doesn-t-really-mean-Western-education-is-a-sin>. Acesso em: 26 abr.2018.

NOGUEIRA, João P.; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

ONUF, Nicholas G. Constructivism: A User's Manual. In: KUBÁLKOVÁ, Vendulka; ONUF, Nicholas G.; KOWERT, Paul. (eds.). **International Relations in a Constructed World**. New York: M. E. Sharpe, 1998.

ONUF, Nicholas G. **World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations**. Columbia. University of South Carolina, 1989.

SELIS, Lara M. R.; GALLO, Rafael M.; MASO, Tchella F. O terrorismo como agenda das Relações Internacionais: novos debates, velhas problemáticas. **Meridiano 47**, Brasília, v. 12, n. 127, p. 50-57, set.-out.2011. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/ojs311/index.php/MED/article/view/4351/3983>. Acesso em: 26 abr.2018.

SILVEIRA, Lia S. **A influência da mídia na arena política: uma análise do governo Chávez (1999-2010)**. Boa Vista. Monografia (Graduação em Relações Internacionais). Universidade Federal de Roraima, 2010.

The ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. 2017. **Democracy Index 2016**. Disponível em: <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>. Acesso em: 20 dez.2017.

WALKER, Andrew. What is Boko Haram? **United States Institute of Peace Special Report**, Washington, D. C., n. 308, p. 1-16, June.2012. Disponível em: <https://www.usip.org/sites/default/files/SR308.pdf>. Acesso em: 26 abr.2018.



ELEIÇÕES 2016 E NOVOS RUMOS POLÍTICOS

2016 ELECTIONS AND NEW POLITICAL ROUTES

Arthur Grünewald Zarantoneli Bastos¹

RESUMO

O presente artigo se propõe a explicar a derrota do Partido dos Trabalhadores (PT) nas últimas eleições municipais no ano de 2016, e a consequente vitória dos partidos opositores. Como poderíamos rever uma mudança de comportamento dos eleitores na urna eletrônica em comparação com as eleições municipais de 2012, quando o mesmo partido ganhou em importantes cidades do Brasil, por exemplo: São Paulo e em seu tradicional “berço político” o ABC paulista Formado pelas cidades Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano.) e nas eleições seguintes perdeu para partidos opositores, como na cidade de São Paulo capital em primeiro turno para o rival PSDB. A derrota petista ainda pode ser explicada, por conta de uma série de escândalos envolvendo os mais altos líderes da classe política, aonde o Partido dos Trabalhadores foi um dos alvos da maior operação anti-corrupção realizada pela polícia federal chamada de operação “Lava Jato” e também o Impeachment da ex-presidente da república Dilma Vana Rousseff e causando um abalo político na imagem do partido. Ainda tentarei explicar os novos rumos políticos que o Brasil e o mundo podem adotar a partir das próximas eleições. Neste artigo explicarei os temas através de artigos acadêmicos e livros, tentando ser o mais imparcial possível.

Palavras-chave: Eleições. Partido do Trabalhadores. Comparação 2012x2016.

ABSTRACT

This article proposes to explain the defeat of the Workers Party (PT) in the last municipal elections in 2016, and the consequent victory of the opposition parties. How could we review a change in voter behavior in the electronic ballot box compared to the municipal elections of 2012, when the same party won in important cities in Brazil, for example: São Paulo and in its traditional "political cradle" ABC São Paulo Formed by São Bernardo do Campo and São Caetano.) and in the following elections lost to opposition

¹ Bacharel em Ciência Política pela Uninter. E-mail: <arthurzarantonelli@gmail.com>.

parties, as in the city of São Paulo capital in the first round for rival PSDB. The PT defeat can still be explained by a series of scandals involving the highest political-class leaders, where the Workers' Party was one of the targets of the largest anti-corruption operation conducted by the federal police called Operation Lava Jato, and also the Impeachment of the former president of the republic Dilma Vana Rousseff and causing a political upheaval in the party's image. I will still try to explain the new political directions that Brazil and the world can adopt from the next elections. In this article I will explain the topics through academic articles and books, trying to be as unbiased as possible.

Keywords: Elections. Workers' Party. Comparison 2012x2016.

1 COMPARAÇÃO DO RESULTADO DAS ELEIÇÕES 2012 X 2016

Os resultados da eleição de 2012 em comparação a eleição de 2016, foi desastroso para o Partido dos Trabalhadores, não só na capital paulista, mas em “berço eleitoral o ABCD Paulista (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, e Diadema), região da grande São Paulo. Segundo pesquisas apuradas em diversos sites na rede mundial de computadores é possível encontrar que nas eleições municipais de 2012: O PT elegeu 638 prefeitos em todo Brasil, já nas eleições municipais de 2016, o partido encolheu, elegendo apenas 256 prefeitos. Porém sem dúvida a derrota que mais enfraqueceu o partido foi na capital São Paulo, em 2012 o partido conseguiu eleger o ex-ministro da educação Fernando Haddad, porém quatro anos depois, nas eleições de 2016, o PSDB (maior partido de oposição ao PT) conseguiu derrotar em 1º turno Fernando Haddad que buscava a reeleição, com o empresário Joao Dória Junior. A única capital que o Partido dos Trabalhadores conseguiu eleger um prefeito, foi em Rio Branco, capital do Acre, fazendo assim o partido amargar seu pior desempenho da história do partido. Para explicar de maneira concreta, uso um artigo de Rogério Schmitt, que faz uma análise sobre o resultado das eleições municipais de 2016 em comparação com as eleições de 2012, diz:

Por outro lado, os dois rankings não são exatamente idênticos. O PMDB foi o partido que mais prefeitos elegeu (18,7% do total). Porém, foi o PSDB a sigla que recebeu mais votos para prefeito (17,2% do total). Mais 4 partidos (PSD, PP, PR e PTB) elegeram uma proporção de prefeitos superior às suas votações – o que

pode ser tomado como uma estratégia eleitoral eficiente. Em compensação, outras 4 legendas (PSB, PT, PRB e PPS) elegeram menos prefeitos do que seria de se esperar com base na votação que tiveram (o que representa uma estratégia eleitoral ineficiente). Finalmente, 3 partidos (PDT, DEM e PV) praticamente repetiram o mesmo desempenho percentual nas duas variáveis. (SCHMITT, Rogério)

O Cientista Político Rogério Schmitt usou em seu artigo um gráfico interessante que está disponível no site do TSE (Tribunal Superior Eleitoral). Aonde mostra o resultado comparados nas duas eleições comparados.

2 CRISE ECONÔMICA E POLÍTICA DE 2015 – 2016

Além de uma crise política, o Brasil entrou também em um grave crise econômica, logo após a sua reeleição, A Presidente Dilma nomeia para o Ministério da Fazenda, Joaquim Levy, um economista experiente, porém diferente do perfil de seu antecessor Guido Mantega, Joaquim Levy foi encarregado de implementar um ajuste fiscal, ou seja, a proposta que fora apresentada pelo principal candidato da oposição nas eleições presidenciais de 2014 , o senador mineiro Aécio Neves, do PSDB. Octavio Amorim Neto mostra seu artigo uma explicação que nos permite chegar afirmação:

A queda dos preços dos bens primários nos últimos anos e o início do fim, em maio de 2013, dos estímulos monetários oferecidos pelo Banco Central dos Estados Unidos desde o início da crise financeira de 2008, ambos levando à desvalorização da moeda brasileira, um inegável choque para a economia do país. Essa foi a posição do governo Dilma e da maioria dos economistas heterodoxos. Vários simpáticos ao PT reconheceram alguns erros de condução política e econômica por parte da ex-presidente, mas atribuem a crispação do ambiente político à parcialidade da Operação Lava Jato e da imprensa conservadora contra o PT. (NETO, Octavio Amorim.)

Nesta parte de seu artigo o autor explica um pouco do agravante da crise nos anos de 2015 e 2016, que merece um destaque pois se explicar essa crise Política/econômica nestes anos.

2.1 Movimentos Pró-Impeachment

Durante os anos de 2015 e 2016 aconteceram uma onda de manifestações favoráveis ao Impeachment da então presidente Dilma Rousseff, tais movimentos foram considerados como maiores desde as Diretas-Já. O anti-petismo foi a marca de todos aqueles que resolveram sair as ruas em diversas ocasiões durante estes dois anos. Diversos manifestantes foram as ruas protestas contra a corrupção, a favor da operação do polícia federal denominada como “Lava- Jato). Chegou inclusive a surpreender a governo petista com a quantidade de manifestantes que foram as ruas em diversas datas, sempre aos domingos. Pesquisando um artigo científico de autoria de Célia Regina Jardim Pinto, a autora descreve o que exatamente o que foi as manifestações que surgiram no Brasil a partir de 15 de Março de 2015:

O terceiro momento das manifestações aconteceu precisamente no dia 15 de março de 2015, em todo o país, com o tema específico do impeachment da Presidenta Dilma. As manifestações do dia 15 foram as maiores em número de pessoas presentes até então. Segundo o Instituto Datafolha, só na cidade de São Paulo havia 210 mil pessoas nas ruas. O cálculo geral em todo o país chegou a 2 milhões... (PINTO, Céli Regina Jardim.)

Este artigo não entrará muito nesta questão, pois não é a ênfase do mesmo, porém considero importante colocar para uma pequena e breve discussão, pois foi um fator decisivo para o resultado das Eleições Municipais de 2016. Podendo ser este um tema para um futuro artigo científico.

2.2 Impeachment da presidente Dilma Rousseff

Após uma grande onda de manifestações por todo Brasil, o Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB/RJ) aceitou o pedido de Impeachment protocolado pelos Juristas: Miguel Reale Junior, Hélio Bicudo e Janaina Paschoal no final de 2015. O desfecho deste fato, aconteceu 31 de agosto de **2016**. Pesquisando um artigo científico de NETO

(2016) o autor explica o que ocorreu durante o processo de Impeachment de Dilma de uma forma resumida:

No dia 2 de dezembro de 2015, o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha – filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), principal aliado do PT –, valendo-se dos seus poderes constitucionais, aceitou um pedido de destituição da então Presidente. Na primeira votação em plenário relativa ao pedido, realizada naquela casa legislativa no dia 17 de abril de 2016, 71,5 por cento dos deputados optaram pelo envio do processo por crime de responsabilidade ao Senado, 26,7 por cento opuseram-se a tal decisão. Na votação derradeira no Senado ao final de agosto, 75,3 por cento dos seus membros sufragaram a suspensão definitiva de Dilma; 27,7 por cento mantiveram-se ao lado da líder do PT. (NETO, Octavio Amorim)

A Ex-presidente Dilma Rousseff sofreu o processo de Impeachment como base no crime de responsabilidade fiscal, um artigo do Professor Adilson Abreu Dallari explica o motivo da cassação:

É preciso, também, ficar bem claro que crime de responsabilidade não é infração penal, mas, sim, uma infração político-administrativa. A denominação pode ser enganosa para os leigos, mas a CF, no Art. 68, separa uma coisa da outra, dizendo que o Presidente será julgado pelo Supremo Tribunal Federal se cometer algum crime comum (matar alguém), observando-se o rito estabelecido no Código de Processo Penal, mas será julgado pelo Senado Federal, nos crimes de responsabilidade (atentar contra a lei orçamentária), após aceita a denúncia formulada perante a Câmara dos Deputados,... No caso da Presidente Dilma Rousseff, esses requisitos foram observados de maneira superabundante, como se tratasse de um processo penal (que, como visto, não é). Nos exatos termos da Constituição Federal, a Presidente deveria ter sido afastada de seu cargo após admitida a acusação por dois terços dos deputados (representantes do povo), mas, isso não ocorreu senão depois que os senadores (representantes dos Estados) ratificassem a decisão soberana da Câmara. Isso ofende a Constituição, degrada a Câmara dos Deputados, mas em benefício da acusada... Por último, a demora no julgamento não trouxe qualquer prejuízo para a acusada, mas somente para o Vice-Presidente (eleito pelo povo, pelo voto direto, com a mesma votação da titular do cargo), que ficou na incômoda situação de interino por muito tempo, e para o Brasil, que permaneceu em estado latente, esperando o desfecho, com inegável insegurança jurídica e econômica, em meio a uma das mais graves crise da sua história.” (DALLARI. Adilson Abreu)

Sem dúvida o impeachment da ex-presidente Dilma foi um fator decisivo para a derrota política de seu partido nas eleições municipais de 2016, que ocorreu pouco mais de um mês depois. Por exemplo: O PSDB que desde a redemocratização, sempre foi o maior partido adversário e PMDB, que pós impeachment se tornou adversário eleitoral, foram os partidos que mais se beneficiaram e aumentaram suas representatividades nas prefeituras. Por exemplo no caso da eleição municipal em São Paulo capital Joao Dória (PSDB) derrotou Fernando Haddad em primeiro turno com quase 54% dos votos. E pós impeachment as candidaturas petistas foram derrotadas nas principais capital brasileiras.

2.3 Reflexo da crise nas eleições municipais de 2016

Na primeira eleição em quem candidatos não puderam contar mais com doações de pessoas jurídicas(empresas), e com um tempo reduzido pela metade, de 90 dias para 45 dias de campanha, sem dúvida, foi a eleição mais difícil para todos os candidatos. A eleição começou dia 16 de Agosto, e ficou claro o reflexo da crise política durante todo processo eleitoral. Resultado disso foi a vitória de “Políticos não profissionais” em grandes cidades por exemplo: O empresário Joao Dória Junior em São Paulo(SP), e do também empresário Alexandre Kallil em Belo Horizonte (MG). Outro ponto interessante de ser analisado foi a derrota eleitoral do PT em seu reduto eleitoral: o grande ABCD paulista. Em São Bernardo do Campo (SP) aonde praticamente o Partido dos Trabalhadores foi criado na década de 1980, Orlando Morando do PSDB derrotou em 1º turno o candidato petista, apoiado e apadrinhado político do ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva. Em todo estado de São Paulo o PT ficou apenas com oito prefeituras, resultado muito inferior ao da eleição de 2012. Em seu principal reduto eleitoral em eleições presidenciais, o partido dos trabalhadores também não teve nenhum prefeito nas capitais do Nordeste. Em 2016, o partido perdeu João Pessoa, a única prefeitura que tinha na região, em todo nordeste o PT tem apenas uma vice-prefeitura. Além de ficar de fora do segundo turno da disputa na capital

Mineira Belo Horizonte , estado no qual é governado pelo Petista Fernando da Matta Pimentel, já esta derrota foi bastante desanimadora para o Senador Aécio Neves(PSDB), pois o candidato tucano o Deputado Estadual Joao Leite, perdeu para o empresário Alexandre Kallil(PHS), Kalil ganhou de virada no segundo turno, pois no primeiro turno Joao Leite estava em primeiro lugar.

2.4 Novos prefeitos que nunca foram políticos

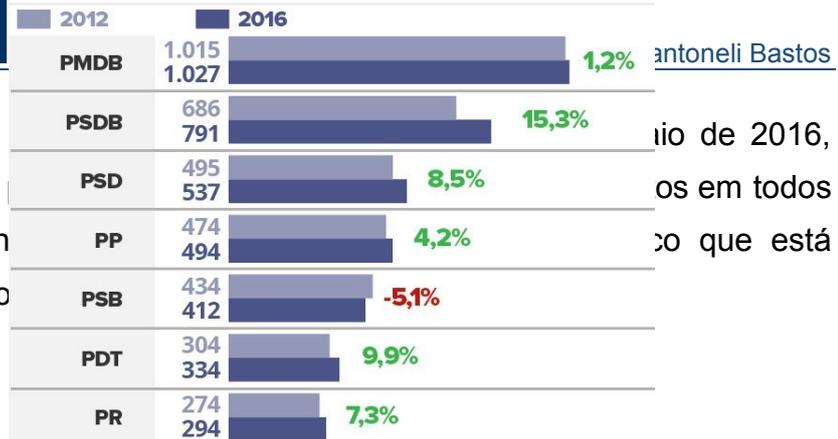
No dia 30 de outubro de 2016, o Brasil já conhecia os novos prefeitos e vereadores que iriam comandar os mais de 5.570 municípios brasileiros pelos próximos quatro anos. E alguns novos nomes surgiram como novidade e mostraram uma nova tendência eleitoral. Ao que tudo indica, o povo brasileiro cansou do tradicional político. Um exemplo claro, aconteceu em São Paulo, o empresário João Dória filho, nunca tinha disputado uma eleição, derrotou em primeiro turno, o ex-ministro da educação e ex-prefeito Fernando Haddad, além de nomes como: As Ex-Prefeitas Marta Suplicy(PMDB) e Luiza Erundina(PSOL), o Deputado Federal Celso Russomuno(PRB). O mesmo ocorreu em Belo Horizonte/MG, Alexandre Kalil(PHS) outro empresário que também nunca tinha disputado nem um cargo público, também foi eleito, derrotando o deputado estadual João Leite, e outros políticos. No Rio de Janeiro, foi um caso diferenciado o Senador Marcelo Crivella(PRB) que é Bispo licenciado da Igreja Universal do Reino de Deus, derrotou em segundo turno o Deputado Estadual Marcelo Freixo(PSOL), já neste caso foi uma batalha entre a Direita, representada por Marcelo Crivella e a esquerda, representada por Marcelo Freixo, Neste caso a direita saiu vitoriosa.

2.5 Vitória de partidos opositores nas eleições de 2016

Desde o Impeachment até o fim das eleições municipais de 2016, os partidos que antes eram oposição ao governo do PT, foram os maiores vitoriosos, o PSDB por exemplo ganhou 14 das 19 prefeituras que disputou em segundo-turno. Já o PMDB que até 2015 era aliado do PT e depois foi

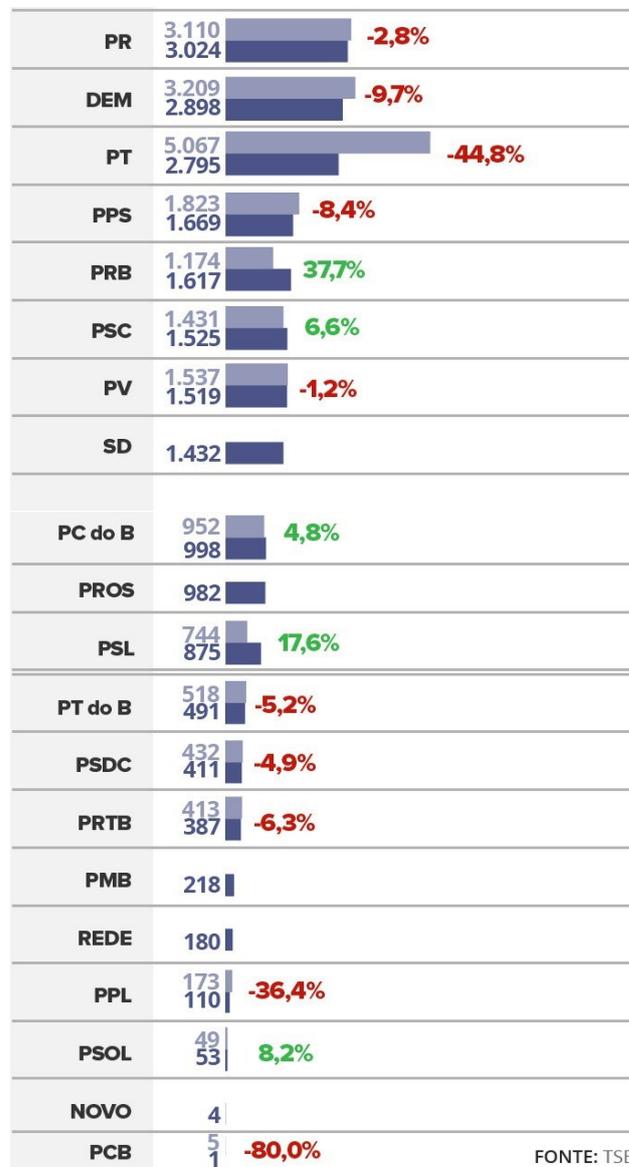
Desempenho dos partidos nas prefeituras

PMDB conquistou maior número; PT encolheu



para a oposição, e virou governo, foi o Brasil. Para demonstrar disponível no site do

o de 2016, os em todos o que está



2.6 Novos tendências políticas

Se levarmos em consideração o resultado apresentado nas eleições municipais de 2016, podemos ver uma nova tendência política se formando. Falo isso em base de dados acima apresentados, o PT (Partido dos Trabalhadores) e outros partido da esquerda, na última eleição tiveram uma desastrosa derrota, e seus piores desempenhos nos últimos 20 anos⁵. Porém se acompanhar pelas redes sociais, crescem a cada dia uma tendência de políticos de direita, e aqueles que nunca disputaram qualquer cargo, conquistarem mandatos importantes nas próximas eleições. É o caso do Deputado Federal pelo Rio de Janeiro, Jair Messias Bolsonaro, que vem conquistando um grande espaço, de acordos com pesquisas divulgadas nos últimos anos. Outro exemplo que já usei, mas me permito a repetir é o caso do Prefeito de São Paulo o empresário João Dória Junior, que até as eleições 2016 nunca tinha disputado uma eleição, porém usou de recursos de marketing e apostou pesado no que o eleitor queria ouvir, fez uma campanha sem ataques no estilo “Lula x Collor eleições de 89” e com mais propostas. O eleitor ao votar em João Doria ou Alexandre Kalil em Belo Horizonte/MG, deixou claro o que espera para um futuro não muito longe, mas já para as próximas eleições presidenciais. Uma forte tendência eleitoral é o caso do Presidente dos Estados Unidos da America, O Republicano Donald Trump. Que venceu as eleições pelos votos dos delegados (lembrando que o sistema eleitoral americano é totalmente diferente do sistema eleitoral brasileiro.) a adversária, a Democrata Hillary Clinton. A grande mídia americana e também a mundial, tentou convencer o mundo que a candidata Hillary ganharia de Trump, porém em Novembro de 2016, o resultado foi completamente diferente. Porém se avaliarmos a tendência eleitoral do povo americano desde 1920, é não deixar que um Republicano ou Democrata fiquem mais de 08 anos no poder. Uso o exemplo de Trump para demonstrar que não só no Brasil, mas no mundo, o estilo de político que o eleitor tem escolhido é diferente. O americano presidente Donald Trump também é um empresário, bem-sucedido em seus negócios. Muito provavelmente foi este perfil que levou Trump a ser escolhido para ser o candidato Republicano, e

fez um partido conservador a trocar a imagem do político tradicional por um homem com o perfil citado acima. Mas voltando a realidade brasileira, vimos nos casos acima citado, que ficou claro que o eleitor não deseja mais um “político de carreira” ou os tradicionais políticos, sendo que a maioria de todos os partidos políticos estão envolvidos em escândalos de corrupção, isso explica uma outra grande tendência política que vem se formando nas últimas eleições, o não comparecimento dos eleitores nas urnas eleitorais. Ainda sobre o número de abstenção de eleitores nas eleições 2016, o Tribunal Superior Eleitoral⁶ informou no dia 30 de outubro de 2016, que o número de eleitores que não compareceram às urnas no segundo turno das eleições municipais, somado aos votos brancos e nulos, foi de aproximadamente 10,7 milhões de pessoas. Ainda de acordo o resultado total das eleições de 2016, O total de eleitores que não votaram em ninguém no segundo turno das eleições no Rio de Janeiro supera o total de votos recebidos pelo prefeito da cidade, Marcelo Crivella (PRB). Crivella recebeu 1.700.030 votos, enquanto a soma de eleitores que votaram branco ou nulo com os que não foram às urnas chegou a 2.034.352 cariocas. No total, o Rio tem 4.898.044 cidadãos habilitados a votar. Com isso, Crivella venceu Marcelo Freixo (PSOL) com 59,36% dos votos válidos (votos totais menos brancos e nulos), mas recebendo o voto de apenas 34,7% do eleitorado total do Rio de Janeiro. Se fizermos uma avaliação técnica, avaliamos que esse comportamento tem crescido nas últimas três eleições, 2012, 2014 e 2016. É um indicativo de que há uma grande insatisfação com o sistema político, estamos com um sistema político com baixa representatividade. As pessoas estão clamando por um conjunto de reformas. Isso fica evidente no comportamento do eleitor nestas últimas eleições. Se analisarmos o que foi pedido pelos eleitores em todas as manifestações populares que ocorreram no Brasil de 2013 para o ano vigente, nada foi feito! Infelizmente a abstenção de eleitores nas últimas três eleições é uma resposta de insatisfação com o atual sistema político brasileiro. Uma das pautas apresentadas nas manifestações de 2013, foi o fim do voto obrigatório, esta poderia ser uma solução para esse problema que a cada eleição só aumenta.

2.7 Novos rumos político no *marketing* nas redes sociais

Desde às eleições de 2008 ficou muito claro a força e uso do marketing eleitoral nas redes sociais. Nas eleições de 2016 na campanha vitoriosa de João Dória Junior (PSDB) o marketing eleitoral foi usada com muita força e o uso das “hashtag” Acelera São Paulo foi fundamental para que as idéias do candidato chegassem ao seu público alvo. Lendo um livro sobre Marketing Político achei o de Cid Pacheco (1993) diz que na expressão marketing político o substantivo é marketing e político é o adjetivo. Segundo o autor, o crescimento do papel do marketing nas eleições é tamanho que:

hoje é simplesmente inimaginável uma eleição puramente política, sem contribuição substancial do marketing. (...) A ideia central nesse constructo é que política e eleição são processos diferentes entre si. Imbricam-se, mas não se confundem. Se, naquele, “o primado é do político”, neste “o primado é do eleitor”, essa grande massa desinteressada — ou melhor — indiferente à política. Por isso, tenho afirmado que a operacionalização do processo eleitoral consiste, em última análise, na “administração da indiferença”, ou seja: trata-se de um processo predominantemente mercadológico porque essencialmente oligopolitizado. (Pacheco, Cid)

Lendo um artigo científico sobre Marketing, encontrei a expressão de Denise Barros que diz:

O marketing político é normalmente tratado como uma subárea do marketing e, acompanhando a visão dominante desta disciplina, é visto como essencialmente utilitário. Conforme notamos, é corrente a comparação entre o ato de comprar e o ato de votar. Mas essa analogia pode esconder algumas diferenças mais explicativas do que as semelhanças que existem entre o marketing comercial e o político. (Barros, Denise. 2012).

O Marketing político hoje é uma peça fundamental para os eleitores nos tempos atuais, principalmente pelo fato de a reforma eleitoral apresentada em setembro de 2015, diminuiu o tempo de campanha de televisão, e o tempo de campanha eleitoral de noventa para quarenta e cinco dias. Sendo assim os “marqueteiros” trem preferido apostar nas redes sociais para conquistas o voto de seus eleitores. As eleições municipais de 2016, foi

quase toda baseada nas redes sociais(como: Facebook e Twitter), se olharmos os perfis dos candidatos a vereador(a) e a prefeito(a) nas mais variadas redes sociais, vemos até hoje suas propostas e a interação com o eleitor(a). Nas eleições presidenciais americanas de 2008, vimos o caso então Senador Barack Obama que naquele mesmo ano se elegeu o primeiro presidente negro dos Estados Unidos da America, com um Marketing forte que dizia : “Yes we can” traduzido para o português “ Sim nos podemos”, e levou milhares de eleitores norte americanos a ir votar. Assim como já disse acima, o prefeito de São Paulo João Dória Junior, usou como slogan de campanha: “#AceleraSP. O resultado já citei acima, derrotou em primeiro-turno o petista e que era atual prefeito, Fernando Haddad, além de deixar a ex-prefeitas Marta Suplicy(PMDB) e Luiza Erundina(PSOL) com baixa votação.

2.8 Novos rumos: direita ou esquerda?

Um novo rumo que me permito apresentar neste artigo, é a virada do Brasil para a direita, seguindo uma tendência mundial, afirmo isto com base no que Adriano Codato nos apresenta:

Em 2014, a direita brasileira voltou a crescer no Parlamento, revertendo o movimento de queda constante do número de representantes na Câmara dos Deputados que se observava desde 1998. Em 2010 os partidos conservadores ganharam 36,3% das cadeiras; em 2014, 43,5%. (CODATO,Adriano. 2015)

Ainda de acordo com o autor, podemos analisar, uma tendência mundial surgindo para a Direita, ficou evidente nos seguintes países: Grécia, Alemanha, Argentina, Reino Unido, Hungria, Chile. Em outro texto deste artigo, o autor nos explica um pouco mais desta tendência:

Na Europa, a direita também tem apresentado avanços eleitorais importantes. Além disso, há o retorno da extrema-direita à cena política (Ennser, 2010; Mudde, 1996; Norris, 2005) como mostram os casos da Grécia (Aurora Dourada), Alemanha (NPD), Reino Unido (Ukip) ou Hungria (Jobbik). Baseados em plataformas anti-

imigração e céticas em relação à integração do continente, os partidos europeus de extrema-direita – sendo os mais conhecidos a Frente Nacional da França e a Liga Norte da Itália – renovam o discurso do período dos totalitarismos. Em 2014, cerca de 140 deputados “eurocéticos” foram eleitos ao Parlamento Europeu. Na América Latina, há também, desde o final do século XX, uma reconfiguração do campo conservador e a ascensão ideológica e eleitoral de uma nova direita na Argentina (PRO) e no Chile (Evópoli). (CODATO, Adriano.2015)

Confirmando um pouco desta tendência, o Brasil segue este rumo. Afirmo isto pelo perfil dos Prefeitos eleitos, no pleito de 2016. Permito-me citar alguns nomes que reforçam o meu pensamento: João Dória Junior(PSDB) Prefeito de São Paulo, Alexandre Kalil(PHS) Prefeito de Belo Horizonte, Marcelo Crivella(PRB) Prefeito do Rio de Janeiro, ACM Neto (DEM) Prefeito de Salvador. Alguns destes nomes acima citados foram eleitos em primeiro turno das eleições municipais, ou seja: eleitos por mais de 50% dos votos válidos. Um outro ponto que acredito que reforce minha ideia é o fato de partidos de esquerda, terem sofrido grandes derrotas nos pleitos municipais. Uma questão que explica o crescimento da chamada pelo autor “Nova Direita” é o surgimento de algumas legendas com doutrinas mais conservadoras:

O surgimento de um novo partido conservador em 2011, o PSD (Partido Social Democrático), liderado por Gilberto Kassab (dissidente do DEM), a força eleitoral do PSC (Partido Social Cristão), representando a comunidade evangélica e sua agenda moralizante, e a transformação do antigo PFL em DEM deram fôlego para a direita num contexto de hegemonia de governos de centro-esquerda. (CODATO, 2015)

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante ressaltar que a ideia de uma renovação política neste momento frágil para nossa atual democracia é de fundamental importância. O eleitor cansou de votar nos políticos atuais e querem novos políticos sem ser “políticos profissionais”. Um novo perfil apontado pelo eleitor nas Eleições Municipais de 2016, foi de um candidato que nunca antes ocupou cargo

político (como exemplo: João Dória Junior Prefeito de São Paulo e Alexandre Kalil Prefeito de Belo Horizonte, com a exceção do Prefeito do Rio de Janeiro Marcelo Crivella.). O resultado das urnas em 2016 decretou a enfraquecimento de partidos de esquerda e fortalecimento de partidos de centro-direita. Resultado disto foi a derrota do PT (Partidos dos trabalhadores) em seu “berço eleitoral” o ABCD Paulista e no nordeste brasileiro. O enfraquecimento do partido acima citado, foi em razão de seu envolvimento com a corrupção e como sendo vítima principal da operação “Lava Jato”, que originou os movimentos de rua apartidários de 2015/2016 conhecido como “Fora Dilma” e posteriormente o Impeachment da ex-presidente Dilma Rouseff e o enfraquecimento eleitoral do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva devido seu forte envolvimento como réu na operação da polícia federal acima citada. Foi apontado neste artigo quais seriam os novos rumos políticos do Brasil de acordo com os resultados das eleições municipais. A direita se fortaleceu e a esquerda encolheu depois de 30 anos de fortalecimento das legendas que se autodenominam como extrema-esquerda. É importante ressaltar que a política na internet permanece em constante evolução, e as mídias sociais foram de extrema importância para o crescimento e enfraquecimento de diversos candidatos. Sendo assim é possível ressaltar que os novos rumos políticos do Brasil para as próximas eleições é do eleitor optar por eleger candidatos de direita, ainda que esquerda se fortaleça, perdeu a confiança de seu eleitorado mais fiel.

4 REFERÊNCIAS

SCHMITT, Rogério. Como avaliar resultados partidários em eleições municipais?. Disponível em: <<http://espacodemocratico.org.br/artigo/rogerio-schmitt-como-avaliar-resultados-partidarios-em-eleicoes-municipais/>>. Acesso em: 01 de fevereiro. 2018.

DALLARI, **Adilson Abreu**. Impeachment: um julgamento republicano. Disponível em <http://itv.org.br/pensando-o-brasil/combate-a-corrupcao/um-julgamento-republicano-e-constitucional-por-adilson-dallari/>. Acesso em: 21 de fevereiro. 2017.

PACHECO, Cid. Marketing político versus marketing eleitoral. In: PACHECO, Cid. Voto é marketing? Rio de Janeiro: UFRJ-ECO, 1993.

BARROS, Denise Franca; SAUERBRONN, João Felipe Rammelt; AYROSA, Eduardo André Teixeira. Representações do eleitor: revendo teorias e propondo novos caminhos. 2012.

Neto, Octavio Amorim. (2016). The 2015-2016 Brazilian political crisis: diagnostic, lesions and prophylaxis. *Relações Internacionais (R: I)*, (52), 43-54. Recuperado em 19 de Fev de 2018, http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S16459199201600400004&lng=pt&tlng=en acesso em: 19 de Fev de 2018

NETO, Octavio Amorim. A crise política brasileira de 2015-2016: Diagnóstico, sequelas e profilaxia. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 52, p. 43-54, dez. 2016. Disponível em http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992016000400004&lng=pt&nrm=iso. acessos em 01 mar. 2018.

PINTO, Céli Regina Jardim. A TRAJETÓRIA DISCURSIVA DAS MANIFESTAÇÕES DE RUA NO BRASIL (2013-2015). *Lua Nova*, São Paulo, n. 100, p. 119-153, Jan. 2017. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452017000100119&lng=en&nrm=iso. acessos em 02 Mar. 2018.

CODATO, Adriano; BOLOGNESI, Bruno; ROEDER, Karolina Mattos. A nova direita brasileira: uma análise da dinâmica partidária e eleitoral do campo conservador. *Direita, volver*, 2015. Disponível em https://www.alainet.org/sites/default/files/direita_volver_final.pdf. acessos em 02 Mar. 2018.



DIREITOS HUMANOS NO PARAGUAI POST DITADURA, COMO INDICATIVO DO GRAU DE CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA. CASOS DO MARÇO PARAGUAIO (1999), 12.685 NA CIDH DA OEA (2004) E CURUGUATY (2012)

HUMAN RIGHTS IN PARAGUAY POST DICTATORSHIP, AS INDICATIVE OF THE DEGREE OF DEMOCRATIC CONSOLIDATION. CASES OF MARCH PARAGUAY (1999), 12,685 IN THE IACHR OF THE OAS (2004) AND CURUGUATY (2012)

Liza Liana Larriera Rojas¹

Carlos Simioni²

RESUMO

Abordamos o novel processo democrático paraguaio que têm seu antecedente imediato em um golpe militar que depôs à ditadura cívico-militar liderada pelo Gral. Alfredo Stroessner por 35 anos (1954-1989). Partindo da teoria clássica da representação de Robert Dahl, nosso estudo aponta à busca dos fatores que possam explicar o nível ou grau de democratização no sistema político paraguaio, levando em conta três casos emblemáticos de direitos humanos estreitamente vinculados ao caráter do regime político e às crises institucionais. Procuramos na história política recente, no caráter e prática das instituições Estatais e no sistema partidário as linhas que possam explicar o caráter ainda fechado do sistema democrático paraguaio. Com base numa análise histórica, comparativa, qualitativa e dados quantitativos, apontamos nossas conclusões como aporte ao debate sobre o país que atravessou a ditadura mais longa do continente americano, com um enfoque particular desde os direitos humanos.

¹ Graduanda em Ciência Política Centro Universitário Internacional Uninter. E-mail: <liasypo@hotmail.com>

² Prof. Dr. Carlos Alberto Simioni. Centro Universitário Internacional Uninter. E-mail: <carlos.s@uninter.com>.

Palavras-chave: direitos humanos; representação; participação; índice de democracia; partido hegemônico; partido dominante.

ABSTRACT

We approach the novel Paraguayan democratic process that has its immediate antecedent in a military coup that deposed to the civic-military dictatorship led by Gral. Alfredo Stroessner for 35 years (1954-1989). Based on the classic theory of representation by Robert Dahl, our study points to the search for factors that may explain the level or degree of democratization in the Paraguayan political system, taking into account three emblematic cases of human rights closely linked to the character of the political regime and crises institutions. We seek in the recent political history, in the character and practice of State institutions and in the party system, the lines that may explain the still closed character of the Paraguayan democratic system. Based on a historical, comparative, qualitative and quantitative analysis, we have drawn our conclusions as a contribution to the debate on the country that has experienced the longest dictatorship in the Americas, with a particular focus on human rights.

Keywords: human rights; representation; participation; index of democracy; hegemonic party; dominant party.

1 INTRODUÇÃO

1.1 Estado, Direitos Humanos e Democracia

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 10 de dezembro de 1948 (ONU, 1948), foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Constitui um marco histórico na defesa do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à educação, à saúde, à cultura, à dignidade da pessoa humana (ONU, 1948).

As profundas cicatrizes deixadas pelas guerras mundiais trazem como pauta central a defesa ampla dos direitos individuais e coletivos sem distinção de raça, credo religioso, ideologias políticas, sexo, etnia ou origem nacional ou social. A convenção para a prevenção do crime de repressão e genocídio de 1951 contém as mesmas preocupações. Em abril de 1948, em Bogotá (Colômbia) foi adotada a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (OEA, 1948) na IX Conferência Internacional Americana.

A estas declarações de cunho histórico seguiram outras no sentido de aprofundar e dar maior corpo à defesa dos direitos humanos: o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos (ONU(a), 1966), que foi adotado pela XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966. Na mesma sessão segue a este o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU(b), 1966), em 19 de dezembro de 1966.

À preocupação pela defesa dos direitos humanos provêm de um processo histórico de lutas e tomada de consciência da sociedade. O Estado de Direito é fundamental para a vigência das liberdades e garantias consagradas nestes acordos internacionais, com garantias amplas para o desenvolvimento das pessoas com igualdade e liberdade. Por isso há uma relação direta entre o caráter do Estado e o respeito dos direitos humanos.

1.2 Perspectiva Americana

No continente americano, em 1969, inspirados na Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA, 1967), na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (OEA, 1948) e na Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), foi aprovada a Convenção Americana dos Direitos Humanos. Conhecida como Pacto de São José da Costa Rica reafirmou a necessidade de consolidar no marco das instituições democráticas a liberdade pessoal, a justiça social e o respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana (OEA, 1969). E avança na criação de dois órgãos competentes para a defesa dos direitos humanos e o julgamento de Estados partes. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH, 2017) “

La CIDH es un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) encargado de la promoción y protección de los derechos humanos en el continente americano. Está integrada por siete miembros independientes que se desempeñan en forma personal y tiene su sede en Washington, D.C. Fue creada por la OEA en 1959 y, en forma conjunta con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH), instalada en 1979, es una institución del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos (CIDH, 2017).

E a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte, 2017):

Artículo 1. Naturaleza y Régimen Jurídico. La Corte Interamericana de Derechos Humanos es una institución judicial autónoma cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Corte ejerce sus funciones de conformidad con las disposiciones de la citada Convención y del presente Estatuto (Corte, 2017).

Nos anos subsequentes a estas declarações de 1948, 1951 e da década de 1960, e na contramão dos esforços internacionais pelo estabelecimento de regimes democráticos, na América Latina começa uma sucessão de regimes militares impostos e mantidos à força da repressão e graves violações dos direitos humanos. Os Estados constituíram-se nos principais promovedores do desrespeito das declarações universal e americana pelos direitos humanos.

Na década de 80 operam-se processos gerais de retomada da democracia e do Estado de Direito nos países latino-americanos. Os regimes de ditaduras militares, onde ocorreram práticas sistemáticas que ferem a dignidade humana como a prisão, tortura, desaparecimento e assassinatos de pessoas por motivos políticos, perseguição aos direitos de livre associação e pensamento, entre outros, deixaram marcas que os novos regimes pós-ditaduras deveriam enfrentar.

Daí a importância da relação entre poder político, Estado, e Direitos Humanos. O caráter do Estado, o projeto de Estado impulsionado pelas forças políticas dominantes, suas transformações, têm um reflexo direto no que tange aos direitos humanos consagrados nas legislações internacionais e que posteriormente foram adotadas pelas legislações nacionais.

1.3 Grau de Consolidação do Processo Democrático no Paraguai

1.3.1 Contexto, objeto e problema

Após a queda do regime militar no ano de 1989, o país conheceu uma ampla expansão das liberdades políticas, ideológicas, de organização, de

imprensa, um desenvolvimento considerável de forças democráticas políticas e sociais comprimidas durante décadas de ditadura. No ano de 1992 o país teve a maior participação histórica nas eleições para a Assembleia Constituinte, que sanciona um a nova Constituição Nacional (PARAGUAY, 2017) com uma avançada concepção de Estado Democrático e Social de Direito. Em 20 de junho de 1992 é sancionado o texto definitivo, por 198 deputados constituintes (LEZCANO C., 2012) declarando em seu artigo primeiro:

La República del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado en la forma que se establecen esta Constitución y las leyes. La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana (PARAGUAY, 2017).

Centenas de organizações sindicais deram embasamento para à conformação legal e reconstituição das centrais sindicais, assim como a organização do movimento social agrário de pequenos produtores, sem terras, conheceu um crescimento importante. Os movimentos de moradores, mulheres, jovens, direitos humanos, se multiplicaram consideravelmente. Os partidos de oposição à ditadura, liberais, comunistas e de outras tendências da esquerda socialistas e conservadores, se recolocaram no cenário nacional sem as restrições das leis de segurança nacional.

Ainda nesse quadro de ampla explosão do vigor democrático das forças da sociedade civil, com multiplicidade de reivindicações e mobilização exercendo uma forte pressão sobre o poder público, o Estado continuou - em determinadas conjunturas e situações do processo de democratização – a repetir seu caráter fechado e de negação de uma abertura democrática, de respeito do Estado de direito e dos direitos humanos refletidos nos três casos emblemáticos de direitos humanos que são abordados para aprofundar nossa análise.

Nosso objeto de estudo constitui o grau de democratização do processo paraguaio. Para isso, no processo aberto desde 1989, focamos do

ângulo dos direitos humanos estudando três casos específicos de importante impacto político.

Aí vem nosso questionamento central: O que tem de específico e diferenciador o processo de democratização no Paraguai que expõe um regime que ainda se fecha a assumir as transformações democráticas para pôr em prática o respeito democrático às dissidências políticas e ideológicas, aos reclamos cidadãos e dos movimentos sociais, à transição pacífica dos governos por meio de eleições livres, as garantias constitucionais fundamentais do Estado de Direito e estabilidade institucional do sistema político?

1.3.2 Importância do estudo, hipótese e objetivos

Avaliamos importante a pesquisa científica sobre o grau de consolidação democrática no Paraguai e suas possíveis causas, a partir do enfoque nos três casos referenciais de direitos humanos, como aporte à compreensão das características específicas do processo político neste país.

A abordagem do caráter que assume o poder político em casos emblemáticos envolvendo direitos humanos é um enfoque particular e complementar a outros já aplicados na ciência política e por estudos especializados.

Os direitos humanos constituem uma dimensão condicionante para a satisfação e consolidação democrática da sociedade, estreitamente ligada à política, às instituições estatais e à vocação e vontade do poder público para o cumprimento dos seus preceitos, estabelecidos no marco legal internacional e nacional. Por isso é um aspecto importante na situação paraguaia que tem longa tradição de regimes políticos impostos à força e a instauração da mais longa ditadura militar no continente americano (1954-1989) (LEZCANO C., 2012).

Partimos da seguinte hipótese: O baixo grau de consolidação democrática no Paraguai desde 1989 reflete, - a partir dos casos de direitos humanos abordados e seu contexto-, crises institucionais graves que são

explicadas pelos seguintes fatores: i) ausência de uma tradição democrática com eleições livres, funcionamento regular de partidos políticos e congresso, sucessão constitucional dos governos e respeito aos direitos humanos; ii) pelas práticas autoritárias incorporadas nas instituições - que opõem soluções de força e repressivas às manifestações democráticas da sociedade- em particular nos 35 anos de regime militar (1954-1989); iii) no longo período de hegemonia de um partido político que assumiu o Estado para si próprio, o que gerou uma forte oligarquia apegada às benesses da corrupção estatal e a práticas autoritárias, sem possibilidade de um exercício independente do judiciário e fraca ou ineficaz pressão da sociedade civil; iv) o controle hegemônico do congresso pelas oligarquias tradicionais – bipartidarismo colorado/liberal- com escassa “distância ideológica” (SARTORI, 1982, p. 157).

Compreender quais são as causas das limitações do processo democrático paraguaio constituem o objetivo principal deste trabalho; e demonstrar como influenciam o caráter do poder político Estatal a reeditar práticas que remetem aos antecedentes autoritários. Para isso, i) procedemos a analisar os três casos emblemáticos de direitos humanos, ii) fazemos um breve resumo de cada um levantando em que consistem as principais violações de direitos humanos e os impactos no sistema político iii) relevamos o quadro institucional e situação das forças políticas e sociais nesses contextos críticos de instabilidade institucional, iv) fazemos uma síntese comparativa dos principais pontos de semelhança desses processos para finalmente, v) tiramos as conclusões que nos levam à resposta do nosso problema e a confirmar ou não nossa hipótese.

2 DEMOCRATIZAÇÃO NO PARAGUAI (1989-2012): UM ESTREANTE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA COM LONGO TRAJETO DE AUTORITARISMO

2.1 Hegemonia Autoritária e Pluralismo Político

Partido único e partido dominante, conceitos estudados por Maurice Duverger, nos remetem ao contexto geral e histórico do nosso objeto de

estudo. Estes sistemas partidários têm a ver com regimes autoritários e, em particular, com o estabelecido a partir do regime militar do Paraguai em 1954.

As principais obras dedicadas ao estudo dos partidos únicos são obras de autores fascistas (Manoïlesco, Marcel Déat). Estes insistem bastante sobre a semelhança entre partidos únicos fascistas e partidos únicos comunistas. Na prática, ela é bastante difundida: no Ocidente, há uma tendência a considerar o sistema de partido único como um tipo homogêneo, dentro do qual as diferenças estão em plano secundário. O que não é mais que um aspecto particular de uma atitude geral em relação às ditaduras, da qual o partido único é a encarnação contemporânea. Como o pensamento ocidental considera as ditaduras como um mal absoluto, tem negligenciado seu estudo; examina-as e julga-as em bloco, sem analisá-las em detalhe (DUVERGER, 1966, pp. 383-384).

Duverger acunhou o conceito de “partido dominante” em 1951 com o objetivo de caracterizar um fenômeno mais amplo do que o utilizado na linguagem corrente.

Qualificava-se então de dominante, em um sistema pluralista de partidos (multipartidarismo ou bipartidarismo), um partido que apresentasse os dois caracteres seguintes: 1º, nítido afastamento de seus rivais na totalidade de um período (mesmo que acontecesse, excepcionalmente, de ser ultrapassado em uma eleição); 2º, identificar-se com a totalidade da nação, suas doutrinas, suas ideias, seu estilo de certo modo, coincidindo com os daquele período (DUVERGER, 1966, pp. 386-387).

Giovanni Sartori adota o conceito de “partido predominante” e o diferencia do conceito de Duverger, de “partido dominante”. Para Sartori o “partido predominante” está dentro dos sistemas competitivos, e é aquele que “supera de longe todos os outros, esse partido é dominante, por ser significativamente mais forte do que os outros” (SARTORI, 1982, p. 222). Na década de 1960 existiam muitos partidos que pelo critério adotado se encaixavam como partidos dominantes. Mas, será que essa dominância é resultado de um veredito das urnas? O Paraguai - á época com regime militar - pelo critério estaria incluso entre os sistemas com “partido hiperdominante” (SARTORI, 1982, p. 222).

Já o “partido hegemônico” é incorporado por Sartori entre os sistemas não competitivos:

O partido hegemônico não permite uma competição formal ou de fato pelo poder. Outros partidos podem existir, mas como de segunda classe, como partidos tolerados, pois não têm autorização para competir com o partido hegemônico em termos antagônicos ou em bases iguais. Não só a alternância não ocorre na realidade, como não poder ocorrer, já que a possibilidade de rotação no poder não está nem mesmo prevista. A implicação é a de que o partido hegemônico continuará no poder, que isso seja agradável para os demais que não (SARTORI, 1982, p. 259).

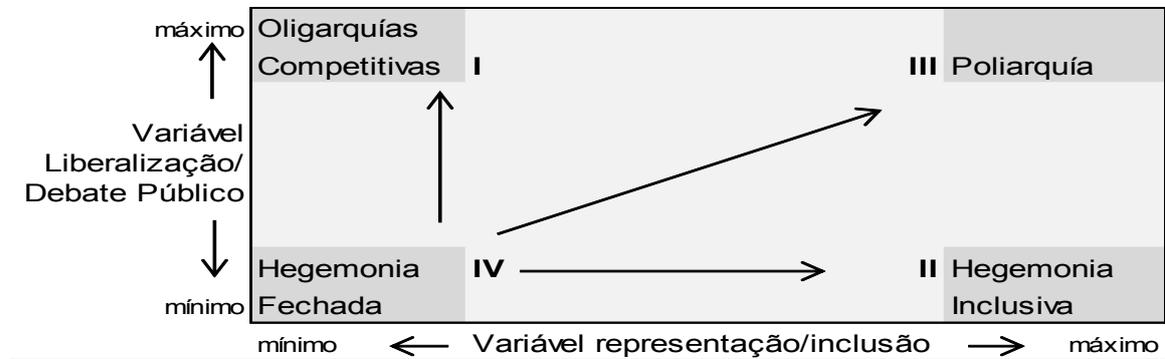
Robert Dahl, teórico do pluralismo elitista, define três condições básicas para a democracia. Os cidadãos, sem distinção, devem ter oportunidades iguais para:

1 Formular sus preferências. 2 Manifestar públicamente dichas preferências entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente. 3 Recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, este no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias (DALH, 2009, p. 14).

Para Dahl, formular preferências incorpora i) liberdade de expressão, ii) de associação, iii) de voto, iv) competição dos líderes em busca de apoio e v) diversidade de meios de informação. A manifestação de preferências soma os de: vi) elegibilidade para a coisa pública, vii) direito dos políticos de procurarem apoio e viii) eleições livres e imparciais. E os de receber igualdade de tratamento agrega: ix) elegibilidade para o serviço público, x) direito dos políticos de competir para procurar apoio e lutar pelos votos, e xi) instituições que garantam que a política do governo dependa dos votos (DALH, 2009, p. 15).

Dahl estabelece quatro possibilidades extremas em quanto a regime político, com diversas opções intermediárias – próximo e quase - partindo dos conceitos de debate público e liberalização por um lado, e representação e participação por outro. Podem-se resumir no seguinte gráfico (DALH, 2009, pp. 18-19):

Gráfico 1 - Liberalização, representação e democratização.
Adaptado de: Poliarquia. Participação e oposição. Robert A. Dahl (p-18)



Temos no extremo esquerdo, embaixo, a hegemonia fechada (IV), com zero ou mínimos de liberalização e representação. Se formos para cima do gráfico, ou para a direita, nos sentidos I e II, temos avanço de competição e representação. No sentido superior direito (III) nos dirigimos à Poliarquia, com cúmulos combinados de competição e representação. Dahl prefere o termo “poliarquia” por considerar que não existe nenhum regime totalmente democratizado (DALH, 2009, p. 18).

2.2 Direitos Humanos como pano de fundo essencial da Democracia

Na nova teoria crítica dos direitos humanos apontam-se as contradições existentes entre Direitos “conquistados” e o Direito escrito na legislação, tanto nacional como internacional, como bens disponíveis para as pessoas, por um lado. Por outro, a distância existente entre esses bens ainda intangíveis dispostos na estrutura legal, no Direito Positivo, e as condições materiais que eles requerem para seu cumprimento, para que o que está disposto na letra e o espírito das Leis seja uma realidade concreta em quanto a modo de vida e bem estar em geral. Concretamente, como levar à prática - no contexto sócio econômico e político de cada sociedade-, os preceitos de liberdades e direitos palpáveis de vida digna, trabalho, saúde, educação, cultura, lazer etc. (FLORES, 2009, pp. 26-27).

Nesta concepção parte-se de bens exigíveis, materiais e imateriais, e não de “direitos”, já que os direitos são entendidos como uma conquista “das lutas pelo acesso aos bens” (FLORES, 2009, p. 28). Os direitos não constituem algo “já alcançado”, mas eles são circunscritos a um contexto no qual se debate uma luta pelas suas conquistas (FLORES, 2009, p. 29). Uma redefinição de conceitos fundamentais dos direitos humanos, para a teoria crítica, devém de sua concepção em movimento, em luta, individual e coletiva na sociedade perseguindo a dignidade humana. Tal dignidade compreende o acesso igualitário aos bens no processo de humanização da pessoa por meio da organização e da pressão às instituições de poder estatal, legislativo, executivo etc. (FLORES, 2009, pp. 30-33).

Daí que se reafirma a unidade do processo de luta pelos direitos humanos no contexto global das lutas políticas pela democracia e ainda se remarcam dois aspectos primordiais. Primeiro, a visão integradora dos direitos individuais (liberdades públicas) e sociais, num só conceito: direitos humanos, já que liberdade e igualdade são duas faces complementares e indissolúveis, não pode ser respeitado um e desrespeitado outro. Segundo, estabelecer um patamar idêntico para todos os tipos de direitos, estudados para fins ilustrativos como de várias gerações, primeira (individuais), segunda (sociais), terceira (meio ambientais), quarta (culturais), ressaltando o perigo de aplicar conceitos evolutivos similares aos tecnológicos declarando obsoletos os antecessores perante as novas gerações (FLORES, 2009, pp. 68-69).

2.3 Literatura sobre o caso paraguaio

Estudos especializados apontam em comum um baixo índice de democratização do Paraguai, abordando diversos aspectos.

Nos métodos de avaliações de índices de democracia, por vezes acontece uma confusão de dois conceitos: a qualidade da democracia - como processo de participação e poder cidadão de influenciar as decisões políticas- e a efetividade do governo na sua gestão – resultados bons, médios, ruins-. Em

geral há uma tendência à mistura do quadro geral de qualidade do sistema democrático com os resultados produzidos pelos governos que sendo democráticos dão resultados não satisfatórios (LEVINE & MOLINA, 2007, p. 18).

Há diversos estudos de índice de democracia que combinam os elementos centrais da “democracia procedimental” (DALH, 2009) que leva em conta as variáveis de competição e participação, e as variáveis de conteúdo, qualidade e resultados produzidos. Barreda e Bou destacam também a diversidade de padrões normativos para a análise do índice de democratização, entre valorações quantitativas a exemplo da Freedom House, ou qualitativas de observadores internacionais de eleições; os subjetivos de percepções individuais como os de satisfação com a democracia, e objetivos, como os níveis de participação; e os indicadores simples ou compostos, dependendo da agregação ou não de dados (BARREDA & BOU, 2010, p. 137). Em geral, há um predomínio, ainda, de estudos que enfatizam só os aspectos procedimentais (BARREDA & BOU, 2010, pp. 135-136).

Um deles, o conhecido Democracy Index de The Economist (TheEconomist, 2016) similar à classificação de Dahl, analisa cinco eixos gerais com um rango de mínimo de 1 e máximo 10, nos quais o Paraguai ficou com pontuação de 6,27 no ano de 2016. Dentre 167 países ficou no lugar 72. Na América Latina e o Caribe em número 15. No detalhe consta: a) processo eleitoral e pluralismo com 8,33; funcionamento do governo com 5,71; participação política com 5; cultura política democrática com 4,38, e liberdades civis com 7,94.

O Paraguai é classificado entre as “democracias imperfeitas” - aquelas com pontuação de 6 até 7,9-. Encontra-se ainda mais perto dos “regimes híbridos” que combinam autoritarismo com alguns aspectos democráticos. Os regimes híbridos são caracterizados entre 4 e 5,9 pontos. Com menos de 4 pontos o regime é caracterizado como autoritário, e acima de 8 e até 10 como democracia plena. Este índice começou a ser aplicado em 2006 e a sequência de pontuação do Paraguai tem refletido uma queda desde a crise institucional

com o impeachment do presidente Lugo em 2012; assim, temos 6,16 em 2006; 6,40 em 2008, 2010 e 2011; 6,26 de 2012 a 2014; 6,33 em 2015 e 6,27 em 2016 (TheEconomist, 2016).

Do ano de 2010 temos o índice de governabilidade democrática (MAINWARING, et al., 2011, p. 56) que em uma escala de 1 a 100 coloca o Paraguai com um índice composto geral de 49. Combina a análise procedimental com indicadores econômicos e sociais. Dentre 20 países ocupa o lugar 17. O detalhe contém os seguintes índices: de liberdades do Freedom House 62; de Estado de Direito 31; controle da corrupção 26; aumento do PIB por habitante 34; inflação ao consumidor 60; emprego no setor formal 15; pobreza 0; acesso ao ensino médio 72; seguridade cidadã medida pelas taxas de homicídio 66.

Levine e Molina, no estudo do índice de democracia no Paraguai do ano de 2010, outorgam uma pontuação de 52,9 numa escala de 1 a 100. Compõem as seguintes variáveis: qualidade do processo eleitoral 57,9; participação 44,2; accountability 28,1; responsividade ao voto popular 57,0; e soberania 77,5. O país, num conjunto de 18 da região latina, ficou no lugar 15 (LEVINE & MOLINA, 2011) apud: (ABENTE BRUN, 2012, pp. 46-47).

Num estudo de 2010, Barreda e Bou, sem estabelecer índices de forma quantitativa, e partindo do aporte de diversos autores, estabelecem metodologicamente cinco dimensões de análise para o caso paraguaio: direitos políticos e liberdades civis; responsividade; participação; Estado de Direito e rendição de contas. As três primeiras em concordância com a concepção de Dahl, e as duas últimas referidas ao controle dos governantes e ao controle das decisões políticas dos governantes (BARREDA & BOU, 2010, p. 137).

A análise diacrônica com base em dados quantitativos e a análise qualitativa destes autores ressaltam uma característica bem marcante do processo paraguaio, “entre a convulsão e o continuísmo”, que resume os traços políticos autoritários que se alastram e os percalços institucionais do processo democrático. A constituição de 1992 configura os requisitos de uma democracia ou “poliarquia”. Porém, só a partir de 1998, após certa

normalização nos processos eleitorais, o estudo fixa referência para determinar a qualidade da democracia (BARREDA & BOU, 2010, p. 141). É destacado o avanço nos direitos políticos e liberdades civis, com limitações em quanto a denúncias de irregularidades nos padrões eleitorais, composição de mesas eleitorais e compra de votos (BARREDA & BOU, 2010, p. 143).

As liberdades de manifestação também sofrem restrições segundo informes da Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), assim como a ínfima participação das mulheres no congresso (BARREDA & BOU, 2010, p. 144). O Estado de direito reflete sérios problemas, em relação à manutenção de práticas contrárias aos direitos humanos, insegurança jurídica e debilidades na administração da justiça (BARREDA & BOU, 2010, p. 145).

A independência do judiciário é inexistente, isso mostram índices do Foro Econômico Mundial, que no período de 2000-2008 situa o país numa escala inferior a 2 - numa escala de 1 a 7. Sendo 1 mínima e 7 máxima independência - (BARREDA & BOU, 2010, p. 149). Em quanto a responsividade do governo, como capacidade para cumprir com as preferências cidadãos, a satisfação no período de 1996 a 2007 está sempre por debaixo da média latino-americana, de acordo com o Latinobarómetro (BARREDA & BOU, 2010, pp. 150-151). Já no que se refere à participação eleitoral como outras formas de participação é onde tem o melhor desempenho, em geral na média latina (BARREDA & BOU, 2010, pp. 152-153). O estudo conclui que Paraguai possui uma democracia de baixa qualidade, com rendimentos ruins em quatro das cinco dimensões analisadas (BARREDA & BOU, 2010, p. 154).

Na mesma linha de análise de Barreda e Bou, em estudo atualizado do ano 2015, chega-se as mesmas conclusões no sentido de que, pese aos avanços formais do marco geral do sistema democrático, a mesma continua sendo débil (RECALDE, 2015, p. 100).

Alguns dos estudos arribam a conclusões a modo de explicação do baixo grau de consolidação democrática no Paraguai. Barreda e Bou destacam que suas conclusões são exploratórias, e justificam o fato pela estrutura sócio-

econômica tradicional e o clientelismo - no qual inclusive estão insertos movimentos sociais-, o que impossibilita a constituição de atores políticos alternativos; a grande desigualdade econômica e o zelo das elites por manter seus privilégios; partidos políticos principais com baixo perfil ideológico e programático e escassa distância ideológica, caudilhismo e pouca coesão interna dos partidos (BARREDA & BOU, 2010, pp. 155-158). Abente aponta à natureza do Estado, no conceito Weberiano de patrimonialismo, e os interesses depredadores do Estado de determinados grupos de empresários-políticos e dos chamados reent-seekers (ABENTE BRUN, 2012, p. 64). Recalde aponta só as dificuldades no funcionamento do Estado de Direito como causa, limitando-se ao aspecto descritivo do que chama de “democracia mínima” (RECALDE, 2015, p. 100).

2.4 Metodologia

Nosso estudo do grau de consolidação democrática no Paraguai pós-ditadura e a tentativa por responder suas causas parte da abordagem de três fatos políticos emblemáticos que envolveram direitos humanos, poder Estatal e crise institucional. Para tanto, procedermos metodologicamente nas etapas seguintes:

- Revisão bibliográfica da conceituação histórica, alcance e relação dos direitos humanos com o Poder, Estado e instituições políticas, o que estabelece sua conexão com nosso estudo de ciência política.

- Revisão bibliográfica focada nos estudos de índice de democratização, conceitos gerais e estudos concretos sobre o processo político histórico e o recente processo democrático paraguaio iniciado em 1989.

- Análise diacrônica breve do histórico da constituição do sistema partidário paraguaio desde o século XIX e raízes do autoritarismo.

- Estudo detalhado de três casos marcantes de direitos humanos recentes conhecidos como “Marzo paraguay”, “Caso 12.685 na CIDH da OEA” e “Caso Curuguaty”. Levantamento dos aspectos principais que envolveram

estes fatos com o contexto institucional, governo, Estado, partidos políticos, movimentos sociais.

- Aplicamos uma metodologia comparativa (GIL, 2008, p. 16) aos três casos foco de estudo para determinar: i) similaridades; ii) particularidades; iii) aspectos concretos conexos com as dimensões da democracia procedimental (DALH, 2009) e as de Estado de Direito e rendição de contas (BARREDA & BOU, 2010, p. 137); iv) valoração quantitativa do impacto das crises geradas no governo e no sistema político institucional, impeachment, tentativas de golpes militares e quebra do processo democrático, terrorismo de Estado e destituições/renúncias do gabinete de governo, intervenção internacional para proteger a ordem democrática e garantir direitos humanos etc.

- Procedemos à análise qualitativa, com base nos resultados do estudo comparativo dos três casos analisados, para confirmar ou não as análises sobre o baixo grau de consolidação democrática no processo paraguaio a partir de 1989.

- Por último, trazemos nossas conclusões, respondendo nossa pergunta de pesquisa, com base em dados tanto quantitativos como qualitativos, sobre o porquê do baixo nível de democratização.

2.5 Autoritarismo e Democracia no Paraguai

Todo regime fechado, hegemônico e autoritário têm uma acentuada tendência a soluções de força. A história política paraguaia tem o desígnio das transições de governantes e partidos na direção estatal por meio de golpes militares, golpes institucionais e posições de força das elites políticas:

En 1989 se inició en Paraguay el proceso de transición política a la democracia de una forma abrupta. La dictadura más antigua de Latinoamérica en aquella época había llegado a su fin de la misma manera en como había empezado en 1954: por medio de un golpe de Estado militar. Tras estos sucesos políticos, el Paraguay se erigió en el último país del Cono Sur en ingresar a la tercera ola democratizadora (SALGUEIRO, 2008, p. 783).

A fundação dos partidos políticos paraguaios data da década de 1880, pós-guerra da tríplice aliança contra o Paraguai que concluiu em março de

1870. O “Partido Liberal” surge como “Centro Democrático” em 10 de julho de 1887. A “Asociación Nacional Republicana - Partido Colorado”¹ (ANR, 2013) se constitui em 11 de setembro de 1887. São os partidos tradicionais dominantes ao longo da história política independente que se inicia em maio de 1811. Até o início da abertura democrática, o país não teve uma estabilidade institucional e presidentes eleitos diretamente pelo povo ou por um congresso surgido democraticamente (LOPEZ, 2017, pp. 216-217).

Estes preceitos básicos de liberdades e garantias de uma república não são achados na prática – até o processo de abertura democrática em 1989- se tomarmos como referência a organização dos partidos políticos na década de 1880 (LOPEZ, 2017, pp. 216-217).

A predominância militar no poder do Estado tem seus antecedentes no golpe militar de fevereiro de 1936 que levou ao poder ao Coronel Rafael Franco, inspirado em ideias do fascismo italiano, o qual por uma parte outorgou uma série de direitos trabalhistas à par que criminalizou por Lei toda atividade “comunista” e encarcerou opositores tanto políticos como militares. Após a derrocada de Franco pelos liberais, assumiu a presidência o advogado Félix Paiva até 1939, e de 1939 até setembro de 1940 o Marechal José Félix Estigarribia identificado com o partido liberal. Seguiu-se ditadura cívico-militar de Higinio Morínigo, com um ministério integrado por representantes do partido Colorado e “febreristas”-partidários da “revolução” de fevereiro do Coronel Franco- (CVJ, 2008, pp. 32-33).

O regime militar, com o ditador Alfredo Stroessner no comando, por meio de um golpe de Estado em quatro de maio de 1954, formulou um sistema bipartidário “sui generis”, arregimentando o Partido Colorado como uma poderosa maquinaria de controle social e político hegemônico: um partido/Estado. A dissidência interna e externa ao partido Colorado e ao poder das forças armadas foram banidos. Os membros das forças armadas foram obrigados a se filiar ao partido de governo. Instalou-se um sistema eleitoral com pequenas frações partidárias dos liberais que, por ser declaradamente submissos ao regime, foram permitidos de participar em simulações de eleições a partir de uma reforma constitucional no ano de 1967. (LOPEZ, 2017,

¹ ANR Partido Colorado. Disponível em: <http://www.anr.org.py/paginas.php?cod=1>

p. 221). Foram estruturadas amplas redes civis de controle e espionagem dos opositores, a função pública exigia filiação ao partido de governo (CVJ, 2008, pp. 32-41).

A contestação ficou centralizada no movimento camponês com as Ligas Agrárias Cristãs na década de 1960 até 1970 quando foram reprimidas e extintas (JUNIOR, 2016, pp. 53-54). O movimento estudantil confrontou permanentemente o regime nas décadas de 50, 60, 70 e 80, pese ao regime ter nas suas mãos o controle burocrático da Federación de Estudiantes Universitarios del Paraguay (FUP) cuja direção perder totalmente em meados dos anos 80 em favor da Federación de Estudiantes Universitarios del Paraguay (FEUP) com hegemonia de movimentos independentes e de esquerda. Após a última greve geral dos trabalhadores em 1958, opera-se a substituição da ação autônoma do operariado pelo ferrenho controle estatal com a submissão vertical à ditadura da Central Paraguaya de Trabajadores (CPT) (ARDITI, 1989 julio-agosto, p. 26). Só nos anos 80 recomeça a organização independente da classe trabalhadora com o Movimento Intersindical dos Trabajadores (MIT) que conduz várias lutas importantes, não isentas de repressão do regime com as leis de segurança nacional (VILLALBA, 1996).

A “Comisión de Verdad y Justicia” (CVJ) do Paraguai concluiu em suas investigações que o regime stronista constituiu uma ditadura totalitária que a través do terrorismo de Estado cometeu graves violações aos direitos humanos, muitas das quais constituem crimes de lesa humanidade (CVJ, 2008, p. 41).

As primeiras eleições após a queda da ditadura realizaram-se no mesmo marco jurídico do regime ditatorial, com um controle da justiça eleitoral em mãos do partido Colorado, padrões eleitorais pouco confiáveis, desfavoráveis condições de competição para a oposição e repetição de fraudes (LOPEZ, 2015, pp. 4-5). O partido colorado se impõe com 74,36% dos votos e elege presidente o General Andrés Rodríguez e um congresso com 66% do partido colorado, pela Lei eleitoral herdada da ditadura. Pós- eleição de 89 se operam diversas reformas do sistema político: novo alistamento eleitoral, novo Código Eleitoral com regras proporcionais, assembleia constituinte em 1992 (CABALLERO, 1998, pp. 611-612).

TABELA 1 PARAGUAI - ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS 1989/2013

Partido Aliança	Pte 1989	Pte 1993	Pte 1998	Vice 2000	Pte 2003	Pte 2008	Pte 2013
ANR PC	74,36	39,91	53,79	46,99	37,14	30,62	45,83
PLRA	20,88	32,13		47,78	23,95		36,93
PEN		23,14			21,28		
UNACE					13,47	21,93	0,81
PPQ					21,28		
AD -PLRA-PEN			42,61				
APC- PLRA - outros						40,89	
Avanza País							5,88
Frente Guasú							3,3

Fonte: Tribunal Superior de Justicia Electoral: <http://tsje.gov.py/>

Nas eleições de 1993 o partido colorado ganha com um candidato civil, mas a oposição ganha maioria no congresso, o que possibilita diversas mudanças institucionais de caráter democrático por meio de um pacto de governabilidade no congresso. Se constitui uma nova Corte Suprema de Justiça e Tribunal Superior Eleitoral, a mais de novos órgãos constitucionais como o “Consejo de la Magistratura” e o “Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados”, tendentes a seleção e controle dos membros do judiciário. O Estado ratificou o tratado da Convenção Americana de Direitos Humanos (CVJ, 2008, pp. 42-43).

Com a queda do regime militar perde força o regime de “partido hegemónico autoritario” (CABALLERO, 1998, p. 610). Porém o partido colorado continua a ganhar eleições e dominar o cenário político.

No ano de 1998, pese à crise interna do partido e forte divisão, triunfa o Eng. Cubas Grau – tendo de vice-presidente ao adversário interno Luis M. Argaña, que seria assassinado em 1999-. Na eleição de vice-presidente no ano 2000, a facção Oviedista estruturada no UNACE (União Nacional de Colorados Éticos) apoia o candidato liberal que triunfa com 47,78%. Nas eleições de 2003 e 2008 o baixo percentual e a derrota, respectivamente, são explicadas em grande parte pela divisão de fato do partido colorado: o UNACE, corrente interna, se constitui em partido político em março de 2002. Do contrário, os Colorados teriam nas duas eleições maioria absoluta, 50,61% e 52,55%. Em 2013, os Colorados com 45,83% dos votos ficam de novo perto da maioria

absoluta, com o UNACE apoiando o partido Liberal, mas virtualmente sem forças após o falecimento do ex-general Oviedo (Tabela 1).

O partido colorado do regime ditatorial assemelha-se ao conceito de “partido hegemônico” de Sartori (SARTORI, 1982), em tanto que o partido colorado pós-ditadura se aproxima da flexível concepção de Duverger do “partido dominante” (DUVERGER, 1966). Fora dissidências e faccionalismos conjunturais o partido Colorado se mantém dominando as esferas estatais: domina o congresso 2013-2018: em Deputados é maioria absoluta, têm 44 cadeiras das 80; primeira maioria no Senado, 19 cadeiras das 45; é maioria absoluta dos governos estaduais, 12 de 17 (75,58%) (TSJE, 2013). Segue exercendo controle da Corte Suprema de Justiça contra a qual não duvidou em instalar processos de impeachment para garantir seus interesses políticos (MACHAIN, 2003). Pela maioria que detêm no congresso, nomeia autoridades afins nos órgãos do judiciário e ministério público.

TABELA 2 - EVOLUÇÃO BIPARTIDARISMO COLORADO - LIBERAL

<i>SENADO</i>	<i>1989</i>	<i>1993</i>	<i>1998</i>	<i>2003</i>	<i>2008</i>	<i>2013</i>
Colorados	24	20	24	16	15	19
Liberales	11	17	13	12	14	13
<i>% do total</i>	<i>97,22</i>	<i>82,22</i>	<i>82,22</i>	<i>62,22</i>	<i>64,44</i>	<i>71,11</i>
Total senado	36	45	45	45	45	45
<i>DEPUTADOS</i>	<i>1989</i>	<i>1993</i>	<i>1998</i>	<i>2003</i>	<i>2008</i>	<i>2013</i>
Colorados	48	38	45	37	30	44
Liberales	21	33	27	21	29	27
<i>% do total</i>	<i>95,83</i>	<i>88,75</i>	<i>90,00</i>	<i>72,50</i>	<i>73,75</i>	<i>88,75</i>
Total deputados	72	80	80	80	80	80

Elaboração própria com base em dados do TSJE: <http://www.tsje.gov.py/>

É significativo assim mesmo o domínio do bipartidarismo (Tabela 2) e a pouca diferenciação programática e ideológica destes partidos tradicionais, Colorado e Liberal (ALCANTARA SAEZ, 2015, p. 39). Constituem maioria absoluta em todos os períodos legislativos, segundo nosso levantamento com base em dados do TSJE. Destacam-se com os maiores percentuais de

composição conjunta das câmaras em 1989: deputados 95,83% e senadores 97,22%; o mínimo percentual em 2003 com 72,50% dos deputados e 62,22% dos senadores; para o período atual 2013-2018 com 88,75% dos deputados e 71,11% dos senadores (TSJE, 2017).

2.6 CASOS DO MARÇO PARAGUAIO (1999), 12.685 NA CIDH DA OEA (2004) E CURUGUATY (2012)

Partimos, para nosso estudo do grau de consolidação democrática no Paraguai pós- ditadura, da abordagem com foco em três casos emblemáticos que envolveram direitos humanos e poder político e que serão referenciais principais para nosso objeto de estudo. Deles tentaremos extrair suas similaridades e particularidades para entendermos as causas do grau de consolidação democrática respondendo ao problema da nossa pesquisa.

2.6.1 Caso março paraguaio (1999)

Ano de 1999. Passaram-se dez anos do desaparecimento do regime ditatorial do Gral. Alfredo Stroessner. O Partido Colorado (Associação Nacional Republicana-ANR)² continuou no poder, após ganhar eleições sucessivamente nos anos de 1989, 1993. Surge uma aguda disputa de poder no seio do partido governista que tem seus antecedentes pós-golpe militar que depôs o general Stroessner. O candidato vitorioso nas internas partidárias de 1997 para encabeçar a chapa à presidência foi o ex general Lino César Oviedo. Ele tinha imposto o candidato colorado às eleições de 1993 por meio à fraude na eleição interna. Em 1996 protagonizou uma tentativa de golpe militar onde teve forte intervenção da OEA e o Mercosul para salvaguardar o processo (SZWAKO, 2012, p. 4) (ROLON, 2013, p. 2).

Sua candidatura foi contestada por meios jurídicos no plano militar: condenado por um tribunal militar extraordinário a 10 anos de cadeia, a

² ANR Partido Colorado. Disponível em: <http://www.anr.org.py/>

sentença é confirmada pela Corte Suprema de Justiça (CSJ). Foi substituído pelo seu candidato a vice-presidente, o engenheiro Raúl Cubas e, no lugar da candidatura a vice-presidente, foi emplacado o adversário do Oviedo, o advogado Luis M. Argaña (CIDH, 1999) (ROLON, 2013, p. 2).

O partido Colorado ganha por maioria absoluta (53,79%) as eleições no ano de 1998 (TSJE, 1998). A promessa principal de campanha do Raúl Cubas foi a libertação do ex-general Oviedo, condenado num questionado processo judicial por um Tribunal Militar extraordinário - que pode entrar em funções só em caso de guerra-. Assim que assumiu o governo em agosto de 1998 libertou o Lino Oviedo, o que desatou uma longa crise que acabaria em março de 1999 (FOLHA, 1998).

Em meio a massivos protestos do movimento camponês, aconteceu o assassinato do vice-presidente da república Luis M. Argaña – atribuído como crime político ao ex-general Oviedo - (BAREIRO, 1999, p. 14). Isto aprofundou os protestos com adesão cidadã, ao que o governo respondeu com uma violenta repressão com saldo de centenas de feridos e oito assassinados nas praças do congresso nacional. O Raúl Cubas foi submetido a processo de impeachment na câmara dos deputados e, antes de ele ser aprovado no Senado, apresentou sua renúncia. O Oviedo partiu ao exílio (BAREIRO, 1999, pp. 15-20).

As violações de direitos humanos não foram apuradas. Foi condenado penalmente só um civil que atirou contra manifestantes. Não foram esclarecidos outros fatos, nem pelo governo, órgãos de segurança ou ministério público. Não foram identificados os atiradores com fuzis flagrados pela TV nas coberturas num prédio privado de nome Zodiac e acusados de pertencerem à facção governista. Por sua vez, a facção governista acusou a oposição de atirarem contra os manifestantes desde a cobertura do próprio congresso. Mas nada foi investigado³.

³ Jornal “Ultima Hora” do Paraguai 26/03/2008 disponível: <http://www.ultimahora.com/recuerdan-jovenes-del-marzo-paraguay-el-congreso->

Trás a queda do presidente Cubas em 1999, o ex- general Oviedo partiu ao exílio, voltou em 2004 e ficou na cadeia até 2007⁴. Surpreendentemente foi absolvido pela condena a 10 anos de cadeia pela tentativa de golpe militar em abril de 1996⁵ e recuperou seus direitos políticos para concorrer às eleições de 2008. Foi também absolvido pelo massacre de jovens no “março paraguaio”⁶.

2.6.2 Caso 12.685 na CIDH da OEA (2004)

O Caso 12.685 foi instaurado contra o Estado paraguaio na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. A CIDH declara admissibilidade em data 30 de outubro de 2008, por descumprimento de obrigações do Paraguai com a Convenção Americana (CIDH/Paraguay04-03, 2008).

Em janeiro de 2002 Martí e Arrom – lideranças nacionais do movimento político Pátria Livre - foram sequestrados, torturados e mantidos em cativeiro clandestino por 14 dias. O quadro político nacional tinha como característica principal uma grave disputa de poder no partido de governo, herdada dos conflitos dos anos 90, somada a uma crise de confiança e popularidade do governo e graves casos de corrupção. O governo de González Macchi acusou as lideranças de esquerda de participar de um plano de desestabilização e derrubada do governo⁷. Esse suposto plano, em aliança com outros setores políticos de oposição, do próprio partido Colorado – Oviedistas- e do partido Liberal – que ocupava a vice-presidência-, além de empresários, teria como

[n103790.html](#) e 24/03/2012 disponível em: <http://www.ultimahora.com/rinden-homenaje-los-jovenes-del-marzo-paraguay-n514319.html>.

⁴ Jornal “El País” 7/09/2007 disponível em: https://internacional.elpais.com/internacional/2007/09/07/actualidad/1189116004_850215.html

⁵ Estadão 31/10/2007 disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/noticias/america-latina,ex-general-paraguaio-oviedo-e-absolvido-e-pode-disputar-eleicao,73416>

⁶ [O Globo 12 de dezembro de 2008](#) O Globo 12/12/2008 disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/paraguaio-oviedo-absolvido-de-processo-por-chacina-3802473>

⁷ Jornal “La Nación” do Paraguai. Edição de 20 de janeiro de 2002.

uma das suas táticas o sequestro extorsivo de pessoas como meio de gerar caos e arrecadar fundos para “incendiar la República”, palavras textuais à mídia de um senador governista (ARROM SUHURT, 2003, p. 273). O Ministério Público declara-os como supostos foragidos da justiça (ARROM SUHURT, 2003, p. 261). Na TV telefuturo um procurador comete uma gafe e declara que os líderes de esquerda fazia tempo eram controlados por órgãos de segurança por suas atividades políticas (ARROM SUHURT, 2004, p. 294).

Porém, em 30 de janeiro de 2002, Martí e Arrom são resgatados de uma prisão clandestina. A mesma pertencia a policiais. Por meio da ação de familiares, órgãos de imprensa e militantes de direitos humanos que, tendo informação de vizinhos do local de cativeiro, foram até lá para libertá-los. Cercados pelos familiares e a mídia que chegam até a prisão clandestina, policiais do Centro de Investigação Judiciária (CIJ) – órgão do Ministério Público - fogem do local e são resgatados os políticos sequestrados (ARROM SUHURT, 2004, pp. 147-189).

A descoberta em flagrante do sequestro de Martí e Arrom obriga à renúncia do Ministro do Interior (Segurança Interna) e o de Justiça e Trabalho em virtude de provas que apontaram ao envolvimento direto de ambos (ARROM SUHURT, 2004, p. 296). São destituídos o Comandante da Polícia Nacional e o Chefe de Investigações da Polícia Nacional. No Ministério Público é desmanchado o Centro de Investigação Judiciária (CIJ), destituído e processado seu diretor Javier Casal. No Poder Executivo é desmanchado o Serviço Nacional de Informação (SNI) composto por militares que participaram do sequestro.

O caso gera uma grave crise política. A Coordenadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) apresenta à Câmara dos deputados acusação para início do processo de impeachment do procurador geral e do presidente da república, com apoio de 60 organizações da sociedade civil (VALIENTE, 2002, pp. 61-62). O Procurador Geral é submetido a processo de impeachment (ARROM SUHURT, 2004, pp. 268-273); igualmente o presidente da república no início de 2003, com cargos – entre outros- de terrorismo de Estado no caso de Arrom e Martí (ARROM SUHURT, 2004, pp. 274-286). O presidente da Corte Suprema de Justiça promete aplicar todo o pelo da Lei

sobre os responsáveis (ARROM SUHURT, 2003, p. 322). Movimentos sociais e de direitos humanos promovem mobilização e protestos em diversos pontos do país. O novo ministro da Justiça do governo afirma taxativamente que existe Terrorismo de Estado e que, se não são esclarecidos, apresentará sua renúncia (ARROM SUHURT, 2003, p. 345).

Por petição da CODEHUPY, a CIDH solicita ao Estado paraguaio adoção de medidas cautelares para proteção da vida e integridade de Arrom e Martí (CIDH/Paraguay04-03, 2008).

O fiscal (procurador) de direitos humanos Fabian Centurion, após o início das investigações, decretou a prisão de dois policiais e do chefe do Centro de Investigação Judiciária (CIJ). Perante a quantidade de provas documentais e testemunhais declarou à imprensa que sua investigação confirma a prática de Terrorismo de Estado (ARROM SUHURT, 2004, p. 320). É substituído por outra equipe do Ministério Público leal ao procurador geral envolvido nos fatos.

No ano de 2003, ambos dirigentes solicitam e ganham refúgio político no Brasil, ao amparo da Lei 9.474 (CONGRESSO, 1997) que rege a aplicação do Estatuto de Refugiados de 1951 das Nações Unidas (ONU, 1951). No ano de 2004, esgotadas as instâncias legais no Paraguai é apresentada a demanda perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. No ano de 2008 a CIDH declara admissível o caso sob o número 12.685. Encontra-se em etapa de resolução de fundo (CIDH/Paraguay04-03, 2008).

2.6.3 Caso Curuguay (2012)

O ano de 2008 traz uma mudança de características históricas no processo democrático paraguaio: após 61 anos no poder (1948-1961) o partido Colorado é afastado do governo nas eleições gerais. O ex bispo Lugo, candidato a Alianza Patriótica para el Cambio (APC), coligação integrada pelo Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) e diversas agrupações menores de centro-esquerda e esquerda, se impôs com 40,89% dos votos perante o Partido Colorado que obteve 30,62%; a dissidência colorada estruturada no novo partido UNACE ficou com 21,93% (TSJE, 2008).

O fato conhecido como “Caso Curuguaty” acontece em 15 de junho de 2012 com uma tentativa de restituição de posse de terras ocupadas pelo movimento social agrário de pequenos agricultores camponeses. Foi uma longa disputa legal de terras públicas, atribuída ao latifundiário Blas N. Riquelme, homem forte da ditadura, ex-senador e ex-presidente do partido Colorado (UH, 2012). Em junho do ano de 2012, no período do governo do ex-bispo Fernando Lugo, a procuradoria –sem autorização do judiciário- promove o desalojo dos camponeses (CELS, 2013, pp. 3-5).

Pouco mais de uma centena de camponeses, homens, mulheres e crianças, mobilizam-se no local. São cercados por uns 300 efetivos das forças especializadas da polícia nacional. Em tanto as lideranças camponesas conversam com o chefe policial encarregado da operação, acontecem tiros de armas de fogo e inicia-se, desde os diversos pontos do cerco policial contra os camponeses, um tiroteio indiscriminado, que acaba com a vida de seis policiais e onze camponeses (CELS, 2013, pp. 5-8).

Estudos especializados apontam que vários dos camponeses foram vítimas de torturas e execução (PEICC, 2012, p. 37). Perícias e fotografias mostram camponeses com o crânio esfarelado, sinal de disparos em curta distância e de execução; outros cadáveres foram manipulados para forjar cenário de crime, o que foi desvelado por sequências fotográficas onde um camponês morto aparece sem armas, já em outra fotografia a mesma pessoa aparece com munições; há suspeitas de ocultamento de cadáveres, já que fotografias mostram uma pessoa falecida de sexo feminino que nunca chegou ao hospital (PEICC, 2012, pp. 57-62). Um dos camponeses mortos tem queimadura de pólvora no rosto, compatível com execução a curtíssima distância (PEICC, 2012, pp. 101-103). Mais ainda, segundo informe do médico forense do Ministério Público, todos os policiais foram mortos por munições de grosso calibre, de armamento de guerra, o que não é compatível com as precárias espingardas que portavam os camponeses (CODEHUPY, 2012).

Este fato motivou o processo de impeachment e destituição do presidente Lugo, eleito por uma coligação opositora conformada majoritariamente pelo PLRA. A raiz da destituição de Lugo, o Mercosul e Unasul suspenderam o Paraguai aplicando a “cláusula democrática” (DUARTE RECALDE, 2013, p. 304). Seguiu-se um processo judicial contra os

camponeses, muito questionado em sua legalidade. A CODEHUPY fez um duro manifesto criticando a condenação sem provas dos camponeses, à falta absoluta de investigação das mortes dos onze camponeses e suspeitas de execuções e torturas; o processo irregular e a falta de respeito do devido processo penal; e a instrumentação política das instituições judiciais e fiscais; chamou às instâncias judiciais revisoras à anulação da sentença (CODEHUPY, 2016).

3 RESULTADOS

3.1 *Nosso estudo desde a ótica dos direitos humanos, focados em três casos emblemáticos, confirma o baixo grau de democratização do processo político paraguaio desde 1989.* Os resultados comparativos (Tabela 1) ratificam os estudos de Democracy Index (TheEconomist, 2016), Mainwaring, Scully e Vargas-Cullel (MAINWARING, et al., 2011), Levine e Molina (LEVINE & MOLINA, 2007), Barreda e Bou (BARREDA & BOU, 2010) e Recalde (RECALDE, 2015) sobre as limitações do processo democrático no Paraguai.

O comparativo (Quadro 1) aponta que as cinco dimensões da democracia foram afetadas nos três casos detalhados: 1) Direitos políticos e liberdades civis: cerceamento das liberdades de manifestação e expressão, participação política, pluralidade ideológica; 2) Estado de direito: magnicídio e terrorismo de Estado na impunidade; assassinatos de manifestantes, lideranças e lutadores sem terra e policiais sem esclarecimentos devidos conforme aos padrões penais internacionais 3) Participação: graves restrições à participação cidadã em manifestações políticas, exercício do direito de militância de esquerda e resistência nos movimentos sociais; 4) Responsividade: falta de resposta adequada do governo e do sistema de justiça, conforme standard exigido de uma democracia, nos casos de graves violações aos direitos humanos, ao estado de direito e outros 5) Rendição de contas: ausência de prestação de informes e justificativas razoáveis à cidadania sobre a atuação do Estado (governo e sistema de justiça), perante a gravidade das diversas decorrências de afetação à democracia e ao estado de direito.

QUADRO 1 - COMPARATIVO DE CASOS - EFEITOS NAS DIMENSÕES DE DEMOCRACIA			
Similaridades nos três casos	Março Paraguai 1999	Caso 12.685 CIDH Arrom-Martí (2002)	Caso Curuguaty 2012
1 Crise e instabilidade P. Colorado	Antecedente de disputa faccional por candidatura presidencial 1998, inabilitação do Gral. Oviedo por condena 10 anos de cadeia	Crise do partido Colorado no governo, luta faccional aberta e divisão (Partido UNACE março-2002). Constantes acusações de conspiração golpista	Após 61 anos no poder o Partido Colorado faz oposição destrutiva ao governo Lugo. Em junho/2012 lidera Impeachment.
2 Fato particular desencadeante	Magnicídio: assassinato do vice-presidente da República atribuído como crime político ao setor Oviedista do partido Colorado.	Perseguição política e ideológica / Terrorismo de Estado: sequestro de políticos da esquerda acusados de conspiração pra derrubar o governo.	Terrorismo de Estado: assassinatos de 11 camponeses e 6 policiais, restituição de posse contra sem terras conduzida pelo MP e Judiciário.
3 Crise Institucional	Exigência renúncia do Presidente. Processo de Impeachment. Crise nas Forças Armadas pela hegemonia do Gral. Lino Oviedo	Renuncia de Ministros. Desmanche de órgãos de Instituições. Destituição cúpula Polícia Nacional. Impeachment Procurador geral e Presidente	Exigência de renúncia do presidente. Processo de Impeachment e destituição do presidente Lugo.
4 Direitos Humanos	Massacre de 8 jovens praças do Congresso. Impunidade autoridades estatais e atiradores.	Delitos de lesa humanidade. Processo na CIDH Caso 12.685. Impunidade dos agentes estatais.	Assassinato de 11 camponeses e 6 policiais. Torturas e execuções. Não esclarecimento dos fatos. Condena de inocentes.
5 Dimensões da democracia afetadas	<i>Direitos políticos e liberdades cívicas. Estado de Direito. Participação. Responsividade. Rendição de contas</i>	<i>Direitos políticos e liberdades cívicas. Estado de Direito. Participação. Responsividade. Rendição de contas</i>	<i>Direitos políticos e liberdades cívicas. Estado de Direito. Participação. Responsividade. Rendição de contas</i>
6 Protestos populares massivos	Ocupação de praças do Congresso e protestos nacionais	Mobilizações derivam em luta contra Lei Anti-terrorista (e anti-privatizações); Congresso retira projetos	Protestos contra o Congresso e movizações em todo o país
7 Impeachment presidente	Impeachment do presidente Raúl Cubas na Câmara dos Deputados.	Impeachment do presidente Colorado González Macchi, aprovado em Deputados. Não aprovado Senado.	Impeachment do presidente Lugo, 21 e 22 junho/2012 processo sem direito à defesa.
8 Mudança ou grave crise do governo	Aprobado o Impeachment em Deputados o Pte. Cubas renuncia. Assume G. Macchi, do P. Colorado.	Renuncia de ministros acusados por terrorismo de Estado, processos de impeachment, destituição autoridades de segurança	Aprobado Impeachment no Congresso o Vice-presidente do Partido Liberal assume a presidência da República.
9 Intervenção internacional	Governos estrangeiros pedem institucionalidade e respeito à democracia. Cubas e Oviedo exilados no Brasil.	Intervenção da CIDH da OEA precautelando pelos direitos humanos. ACNUR outorga refúgio político a Arrom, Martí e Colmán.	Mercosul e Unasul suspendem o Paraguai por quebra da democracia por destituição irregular do presidente Lugo.
FONTE: elaboração própria com base na investigação das fontes deste trabalho.			

3.2 Confirmamos as hipóteses:

i) ausência de uma tradição democrática com eleições livres; e

iv) controle hegemônico do congresso pelas oligarquias tradicionais.

Nosso estudo em perspectiva histórica do regime político paraguaio, seu sistema partidário e o comparativo dos três casos de direitos humanos, revelam a ausência de tradição democrática, um bipartidarismo específico com um partido dominante (hegemônico na ditadura) de caráter autoritário, e escassa distância ideológica dos “partidos relevantes” colorado e liberal, ambos que dominam hegemonicamente o congresso.

O regime militar paraguaio (1954-1989) consolidou o partido Colorado como “partido hegemônico” (SARTORI, 1982) sem contestação, aprofundando sua interligação com Estado, Forças Armadas e polícia nacional, o que lhe caracterizou como um “partido Estado”. Por sua vez, o regime construiu uma base social civil, qualificada a partir da exigência de filiação e apoio ao regime a todo funcionário do Estado, civil ou militar, estruturando-os ademais em redes civis de apoio ao governo (Central Sindical, federações estudantis, profissionais etc.). O Partido Colorado, aparelhado por décadas no Estado e construindo base social com prebendas e cargos públicos, constituiu-se após a abertura democrática, dentro do bipartidarismo paraguaio, como o “partido dominante” (DUVERGER, 1966). A escassa distância ideológica que separa os maiores partidos que compõem o bipartidarismo (Colorados e Liberais) (ALCANTARA SAEZ, 2015, p. 39) favorece um alinhamento que em junho de 2012 destituiu o presidente Lugo.

3.3 Confirmamos as hipóteses:

ii) práticas autoritárias incorporadas nas instituições; e

iii) no longo período de hegemonia de um partido político que assumiu o Estado para si próprio. *O partido Colorado mantém uma inédita hegemonia de 69 anos. Com o período de governo até 2018 completará 70 anos. Este é um fator que favorece a reedição de práticas fortemente arraigadas nas instituições*

estatais que violam os direitos humanos e comprometem o grau de democratização, como examinado em nosso estudo comparativo (Quadro 1).

Os três casos de direitos humanos analisados e comparados permitem compreender em perspectiva histórica o peso da tradição autoritária e seu verso de falta de exercício da democracia, fato que favoreceu se alastrem práticas institucionais contrárias ao Estado de direito e à democracia, após a queda do regime militar em 1989. O partido Colorado governou 61 anos, sob regime cívico-militar e de forma autoritária e dominante após 1989. É afastado quatro anos pela derrota eleitoral em 2008. Voltou em 2013. Surge de nosso estudo como o principal responsável pelas sistemáticas práticas violadoras dos direitos humanos, ao replicar os métodos de terrorismo de Estado e criminalização das lutas sociais aplicados pela ditadura de Stroessner, tanto a partir do governo como no sistema de justiça (ministério público e poder judiciário).

3.4 Ainda nosso estudo comparativo revela um dado não contemplado em nossas hipóteses, a de que o partido Colorado é o principal responsável pela permanente instabilidade que arrasta o sistema político desde 1989 (Tabela 2).

Em cada caso de direitos humanos (Quadro 1) se observa um protagonismo principal dos Colorados, em distintos níveis. As sucessivas crises institucionais que tiveram como protagonista o partido Colorado: i) única transição à democracia que na região do cone sul inicia-se por meio de um sangrento golpe militar. ii) duas tentativas de golpe militar: 1996 (Lino Oviedo) e 2000 (militares Oviedistas). iii) 2002 (González Macchi). 2012 (Lugo Méndez). iv) Um processo de impeachment procurador geral, ano 2002 (Latorre Cañete). v) Impeachment de membros da corte suprema de justiça (2003).

TABELA 2

RELAÇÃO CRISES INSTITUCIONAIS S/ TOTAL DE MANDATOS 1989-2008

Total Mandatos*	Mandato concluído	Mandato não concluído	Total impeachment s/ mandatos	Submetidos a tentativa de golpe militar	Destituídos ou renunciantes	total mandatos com grave crise institucional
5**	3	2	3	2	2	3
% do total	60	40	60	40	40	60

* Mandatos de 1989 até 2008 total de 5. Mandatos de 1998/2003 e 2008/2013 tiveram 2 presidentes.

**Não inclui mandato 2013 que finaliza em 2018.

Fonte: Elaboração própria com base em dados oficiais de fontes deste estudo.

4 REFERÊNCIAS

ABC, 2012. *ABC*. [En línea] Available at: <http://www.abc.com.py/nacionales/fallecio-blas-n-riquelme-445260.html>

[Último acceso: 25 07 2017].

ABENTE BRUN, D., 2012. Estatalidad y calidad de la democracia en Paraguay. *América Latina Hoy*, Volumen 60, pp. 43-66.

ALCANTARA SAEZ, M., 2015. Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros. *Apuntes Electorales*, Issue 17.

ANR, 2013. *ANR Partido Colorado*. [En línea] Available at: <http://www.anr.org.py/paginas.php?cod=1>

[Último acceso: 5 07 2017].

ARDITI, B., 1989 julio-agosto. Adiós a Stroessner: Nuevos espacios, viejos problemas. *Nueva Sociedad*, Issue 102, pp. 24-32.

ARROM SUHURT, C. e. a., 2003. *Verdades de un secuestro*. 2003 ed. Asunción: Arandurá.

ARROM SUHURT, J. F., 2004. *Callejones del Terror*. 1ra. ed. Asunción: Arandurá.

BAREIRO, L. e. a., 1999. *El costo de la libertad. Asesinato y heridas en el marzo paraguayo*. 1999 ed. Asunción: Centro de Documentación y Estudios CDE.

BARREDA, M. & BOU, M., 2010. La calidad de la democracia paraguaya: un avance sobre caminos tortuosos.. *América Latina Hoy*, Volumen 56, pp. 133-166.

CABALLERO, E., 1998. Elecciones y Democracia en Paraguay 1989-1996. En: *Elecciones y Democracia en América Latina 1992-1996: Urnas y Desencanto Político*. s.l.:s.n., pp. 605-640.

CELS, 2013. *Centro de Estudios Legales y Sociales de Argentina. Informe al Comité de Derechos Humanos ONU. 107 Sesión. Informe Paraguay*. [En línea] Available at:

https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjjg7Pqv6XVAhXDUZAKHSdJCT0QFggmMAA&url=http%3A%2F%2Ftbineternet.ohchr.org%2FTreaties%2FCCPR%2FShared%2520Documents%2FPRY%2FINT_CCPR_NGO_PRY_14382_S.doc&usq=AFQjCNF4

[Último acceso: 5 07 2017].

CIDH/Paraguay04-03, 2008. *CIDH OAS*. [En línea] Available at: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/Paraguay04-03.sp.htm>

[Último acceso: 23 06 2017].

CIDH, 1999. *CIDH OAS CASO 12.013 Lino César Oviedo*. [En línea] Available at: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/lnadmisible/Paraguay12013.htm> [Último acceso: 18 07 2017].

CIDH, 2017. *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. [En línea] Available at: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/que.asp> [Último acceso: 22 06 2017].

CODEHUPY, 2012. Informe sobre los sucesos del 15 de junio de 2012. En: CODEHUPY, ed. *Informe de derechos humanos sobre el caso Marina kue*. Asunción: s.n., pp. 131-133.

CODEHUPY, 2016. *Serpaj Servicio de Paz y Justicia - Paraguay*. [En línea] Available at: <http://www.serpajpy.org.py/?p=4260> [Último acceso: 05 07 2017].

CONGRESSO, 1997. *Planalto*. [En línea] Available at: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm [Último acceso: 18 07 2017].

Corte, C., 2017. *Corte Interamericana de Derechos Humanos*. [En línea] Available at: <http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/acerca-de/historia-de-la-corteidh> [Último acceso: 22 06 2017].

CVJ, 2008. *Comisión de Verdad y Justicial. Paraguay. Informe Final. Tomo I. Síntesis y Caracterización del Régimen.*, Asunción: J. C. Medina.

DALH, R., 2009. *La Poliarquía, participación y oposición*. Madrid: Tecnos.

DUARTE RECALDE, L. R., 2013. Paraguay: interrupción al proceso de consolidación de la democracia. *Revista de ciencia política. Santiago-Chile*, 33(1), pp. 303-324.

DUVERGER, M., 1966. *Sociologia Política*. 1º edição ed. Rio de Janeiro: Cia. Editora Forense.

FLORES, J. H., 2009. *A reinvenção dos Direitos Humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux.

FOLHA, 1998. *FOLHA UOL*. [En línea] Available at: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft19089806.htm> [Último acceso: 17 07 2017].

GIL, A. C., 2008. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. Sexta ed. São Paulo: Atlas.

JUNIOR, P. A. P., 2016. A sociedade paraguaia representada nos estudos sobre a ditadura cívico-militar de Alfredo Stroessner. *Revista de Ciências do Estado*, 1(2).

Latinobarómetro, 2015. *Latinobarómetro*. [En línea] Available at: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp> [Último acceso: 10 07 2017].

LEVINE, D. H. & MOLINA, J. E. (., 2011. *The quality of democracy in Latin America*. s.l.:Lynne Rienner Publishers.

LEVINE, D. H. & MOLINA, J. E., 2007. La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. *América Latina Hoy*, Issue 45, pp. 17-46.

LEZCANO C., L., 2012. *Historia Constitucional del Paraguay*. [En línea] Available at: <https://luislezcanoclaude.wordpress.com/2012/08/15/169/> [Último acceso: 23 06 2017].

LOPEZ, M., 2015. "Dice un general que por medio de un golpe nos devolvió la democracia". Transición a la Democracia en Paraguay: perspectivas teóricas e históricas. *Revista Contemporânea UFF Niteroi*, 2(8).

LOPEZ, M., 2017. LÓPEZ, Magdalena. Paraguay: pasado y presente. Una revisión desde la historia política.. *Albuquerque: revista de história*, v. 8, n. 15, 2017., 8(15), pp. 209-228.

MACHAIN, A., 2003. *BBC*. [En línea] Available at: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_3315000/3315345.stm [Último acceso: 05 07 2017].

MAINWARING, S., SCULLY, T. R. & VARGAS-CULLELL, 2011. Measuring success in democratic governance. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, Volumen 5, pp. 31-66.

OEA, 1948. *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem*. Bogotá - Colombia, https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm.

OEA, 1967. *Carta da Organização dos Estados Americanos*. [En línea] Available at: https://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm [Último acceso: 17 07 2017].

OEA, 1969. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. São José - Costa Rica, https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm.

ONU(a), 1966. *ONU Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*. Nova York, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm.

ONU(b), 1966. *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Nova York, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm.

ONU, 1948. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris, <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>.

ONU, 1951. *Estatuto de Refugiados de las Naciones Unidas*. [En línea] Available at: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005> [Último acceso: 17 07 2017].

PARAGUAY, C. R. D., 2017. *Organización de Estados Americanos*. [En línea] Available at: <http://www.oas.org/es/default.asp> [Último acceso: 23 06 2017].

PEICC, 2012. *Plataforma de Estudio e Investigación de Conflictos Campesinos*. [En línea] Available at: <https://pt.scribd.com/doc/110616439/Informe-Curuquaty-PEICC> [Último acceso: 23 06 2017].

RECALDE, L. R. D., 2015. A qualidade da democracia paraguaia: entre debilidades persistentes e avanços truncados. *Sociedade e Cultura*, 18(2), pp. 91-102.

ROLON, J. A., 2013. *Paraguai: uma democracia em apuros..* s.l.:Informe de investigação ao XXIX Congresso de la Asociación Latinoamericana de Sociología.

SALGUEIRO, J. S., 2008. *Reforma política en Paraguay*. [En línea] Available at: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2527/20.pdf> [Último acceso: 23 06 2017].

SARTORI, G., 1982. *Partidos e sistemas partidários*. Brasília: UNB.

SZWAKO, J., 2012. *El Marzo paraguayo (1999). Pontes de resistência-esabilização e esfera pública no Paraguai pós-ditatorial*. s.l.:s.n.

TheEconomist, 2016. *Índice de Democracia*. [En línea]
Available at: <http://www.eiu.com/topic/democracy-index>
[Último acceso: 19 07 2017].

TSJE, 1998. *Tribunal Superior de Justicia Electoral Paraguay*. [En línea]
Available at: <http://tsje.gov.py/elecciones-generales-1998.html>
[Último acceso: 17 07 2017].

TSJE, 2008. *Tribunal Superior de Justicia Electoral Paraguay*. [En línea]
Available at: <http://tsje.gov.py/e2008/>
[Último acceso: 5 07 2017].

TSJE, 2013. *Tribunal Superior de Justicia Electoral*. [En línea]
Available at: <http://tsje.gov.py/e2013/resultados-elecciones-2013-gobernadores.html>
[Último acceso: 05 07 2017].

TSJE, 2017. *TSJE*. [En línea]
Available at: <http://www.tsje.gov.py/>
[Último acceso: 20 06 2017].

UH, 2012. *Diario Ultima Hora*. [En línea]
Available at: <http://www.ultimahora.com/fallecio-el-exsenador-y-empresario-blas-n-riquelme-n556579.html>
[Último acceso: 25 07 2017].

VALIENTE, H., 2002. Biblioteca CLACSO. *CDE Centro de Documentación y Estudios*, Volumen Biblioteca CLACSO, pp. 45-67.

VILLALBA, R., 1996. *Derechos.Org*. [En línea]
Available at: <http://www.derechos.org/nizkor/paraguay/ddhh1996/sindical.html>
[Último acceso: 05 07 2017].



CINEMA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: ISRAEL E PALESTINA NO CONTEÚDO NETFLIX

CINEMA AND INTERNATIONAL RELATIONS: ISRAEL AND PALESTINE IN NETFLIX CONTENT

Anáise França¹

RESUMO

O presente artigo busca analisar o conteúdo da representação de Israel e Palestina nas séries e filmes disponíveis no site privado Netflix no ano de 2017. O intuito da pesquisa é identificar como é construída a imagem do palestino e do israelense, bem como suas culturas e ideologias na visão ocidental. Dada amplitude do tema limita-se à coleta de dados aos: diretores; roteiristas; patrocinadores; sinopses; e da análise assistida integral do material final. Tornando-se assim, uma pesquisa qualitativa e empírica. A orientação da interpretação dos dados advém das teorias construtivistas e pós-colonialistas, na medida em que a produção cinematográfica pode manter ou alterar a percepção do público sobre a realidade local tratada. Como resultados observa-se que o conteúdo analisado com a concepção ocidentalizada, com foco na percepção brasileira, tem duas faces apresentadas sobre Palestina e foca principalmente na apresentação do povo israelense.

Palavras-chave: Israel. Netflix. Palestina.

ABSTRACT

This article aims to analyze the content of the Israeli and Palestinian representation in the series and films available on the private Netflix site in the year 2017. The aim of the search is to identify how the image of the Palestinian and the Israeli is constructed, as well as its cultures and ideologies in the Western view. Given the breadth of the topic is limited to the collection of data to: directors; writers; sponsors; synopses; and the complete assisted analysis of the final material. Thus becoming a qualitative and empirical research. The orientation of data interpretation comes from constructivist and postcolonialist theories, insofar as cinematographic production can maintain or alter the public's perception of the local reality treated. As a result, the content analyzed with the Westernized conception, with a focus on the Brazilian perception, has two faces presented on Palestine and focuses mainly on the presentation of the Israeli people.

Keywords: Israel. Netflix. Palestine.

¹ Bacharela em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Internacional – UNINTER
e-mail: <anaise_cpf@hotmail.com>.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo traz resultados da análise do conteúdo midiático disponível pela plataforma Netflix sobre Israel, Palestina e suas temáticas no ano de 2017. Tendo em vista que a realidade da região chega ao público ocidental, prioritariamente ao povo brasileiro, pelo jornalismo e pelas artes, estudar como a questão chega por meio dos filmes e seriados se mostra relevante aos estudos das Relações Internacionais. Primeiramente por ser esse conteúdo uma fonte importante para definir ideias, conceitos e, mais tarde, as práticas dos brasileiros em relação à região. Em segundo lugar por se tratar de uma fonte pouco explorada, mas que o construtivismo, a nova história e o pós-colonialismo apontam como relevantes para se compreender as dinâmicas de opressores e oprimidos, estereótipos e manutenção ou ruptura de valores sociais e políticos.

Como a arte tem a capacidade de registrar momentos, dinâmicas e interesses de seu tempo e lugar, opta-se pelo conteúdo midiático (filmes e séries) presentes na Netflix por já ser em si um banco de dados organizados e disponível aos assinantes. Evidentemente que a plataforma Netflix não possui o alcance de salas comerciais de cinema ou da televisão aberta no Brasil, mas se coloca sim como um meio de formação de opiniões para um grupo menor, porém alcançando mais de 100 milhões de indivíduos ao redor do mundo e desses mais de 60% são de fora dos EUA (REUTERS, 18/07/2017 8:59). Esse alcance, portanto, torna-se relevante de ser investigado.

Ainda que o conteúdo varie de país para país, o recorte se fixa no Brasil, onde aproximadamente 6 milhões de assinantes possuem acesso ao seu conteúdo (Netflix, 2017). Por isso, compreender o seu conteúdo sobre ambientes distantes da realidade brasileira é compreender como o seu público pode criar concepções e valores sobre essas realidades. A presente pesquisa poderia investigar diversas questões, como África, América Latina, Direitos Humanos ou corrupção, mas optou-se por analisar a situação de Israel e Palestina por esta representar, segundo teóricos pós-colonialistas, um exemplo das relações entre ocidente e oriente – algo distante da realidade geográfica

brasileira. Nesse sentido, muito do que chega ao grande público brasileiro, ou vem dos noticiários ou desse conteúdo do entretenimento.

A pesquisa identificou no Netflix 15 produtos culturais dos anos posteriores a 2010 até o ano de 2017, dos quais 7 são documentários, 5 filmes e 3 são seriados. São analisados filmes de generos distintos, sendo eles 2 filmes de Dramas, 2 de Comédia e 1 de Terror. Nestes 16 produtos analisados, se tem visão de serem 9 produtos sobre Israel, nenhum discorre apenas sobre a Palestina, 1 filme cita a Palestina e Síria e 6 filmes são sobre a relação entre Israel e Palestina. Os dados analisados serão demonstrados mais adiante na seção específica. Contudo, é importante explicar que a metodologia utilizada parte da coleta de dados técnicos das produções – sinopses, diretores, roteiristas e patrocinadores – e da análise mais subjetiva ao assistir os conteúdos, sempre orientada pelas perspectivas construtivistas e pós-colonialistas. Mas tendo em mente que boa parte do construtivismo produz no ocidente (SALOMÓN; 2016), opta-se por complementar com os pós-colonialistas como parte das críticas feitas pelos pós-estruturalistas.

O movimento Pós-Estruturalista surgiu obscurecido pelas teorias tradicionais e construtivistas das Relações Internacionais ainda no século XX. Ao romper com o modernismo, desconsiderando a razão e excluindo o preceito explicativo de distinção, os pós-modernos questionam aspectos ontológicos e epistemológicos das teorias vigentes na academia ao longo dos três debates. O pós-estruturalismo, de modo geral, passa a rejeitar a percepção científica limitadora de delimitações metodológicas rígidas, como teoria dos jogos e teoria de escolhas racionais. Surgindo então um movimento de desconstrução de saberes e jeitos de se fazer pesquisa.

Para Habermas (1990), essa ruptura torna a crítica impossível, já que desfaz normas constitutivas da modernidade - são elas: verdade, racionalidade e liberdade - que geram a crítica. Juntamente com os métodos da Nova História de Michel Foucault, fontes como filmes e as artes, bem como interpretações mais subjetivas – menos positivismo nos métodos – possibilitaram que as Relações Internacionais fossem analisadas por meio da

produção midiática em relação a própria fala e posição do pesquisador. Eu como pesquisadora brasileira tenho minha formação crítica sobre os conteúdos apresentados pelo Netflix e, por isso, decidi trazer ao público dados formais e minhas percepções como internacionalista em formação.

A tentativa de resgate histórico diferencia o pós-estruturalismo do estruturalismo que, por sua vez, faz uma análise sincrônica das estruturas, apagando essa tradição teórica. Entretanto, o pós-estruturalismo resguarda a mesma ideia de sujeito que o estruturalismo, dado que julga este sujeito como um ser autônomo, livre e autoconsciente. Por isso, os indivíduos retratados, os indivíduos que retratam e a empresa (Netflix) que seleciona o retratado acabam se tornando parte de um caminho de construção da realidade – cada qual com seus interesses e lugares de fala.

Nesse caminho, uma de suas vertentes é o pós-colonialismo. Dentro do pós-estruturalismo, o pós-colonialismo seria um apanhado de correntes teóricas e analíticas, com intensa efetivação em estudos culturais. Nessa pesquisa o pós-colonialismo se coloca como um meio importante por questionar valores tradicionais tidos como verdades: Estado; soberania; certo e errado; ordem; desenvolvimento etc. Com os diversos teóricos pós colonialistas o presente artigo buscará apontar para os alicerces das críticas ao conteúdo do Netflix. Ao leitor faz saber que o presente artigo divide-se em três seções: teóricos pós-colonialistas e as críticas à questão Israel e Palestina; o conteúdo do Netflix que representa a questão; e as considerações finais sobre os dados.

2 PÓS-COLONIALISMO: UMA PERCEPÇÃO SOBRE ISRAEL E PALESTINA

O pós-colonialismo foi, por muito tempo, ignorado nas Relações Internacionais como disciplina, se mantendo ausente dos grandes debates teóricos e das grades curriculares por duas razões fundamentais: por um lado, os estudos pós-coloniais estão ligados aos chamados estudos culturais, o que causou certa resistência em transcendê-lo, entretanto, se articular como estudos de política internacional são essenciais para uma crítica ao capitalismo

global elaborada. Por outro lado, a postura protecionista e conservadora das Teorias de Relações Internacionais, em reconhecer uma abordagem política e epistêmica de seus pressupostos centrais (Elíbio Jr; Almeida, Lima, 2013, p. 453).

Desde o final da década de 80, principalmente com “questões levantadas pelo “Terceiro Debate” das Relações Internacionais, que introduziu na área os Estudos Críticos, o Construtivismo, o Pós-Modernismo e o Feminismo, temos assistido à emergência de uma série de preocupações, contestações e (des) construções que até então tinham sido excluídos do campo teórico da disciplina.” (Elíbio Jr; Almeida, Lima, 2013, p. 454).

As Teorias de Relações Internacionais anteriores ao Terceiro Debate não supriam e acompanhavam a assimetria de poder e riqueza que só aumenta, tampouco quanto aos novos atores não estatais ou aos subnacionais, como podemos observar na citação abaixo realizada por Elíbio.

(...) novos atores, não estatais ou subnacionais, que começam a se fazer presentes e impor novas necessidades (...). A disciplina se construiu ao redor de muitos conceitos, pressupostos e preocupações tipicamente ocidentais e que faz muito pouco sentido em outros contextos, países e regiões que agora se inscrevem ativamente no âmbito político e analítico das relações internacionais. É nesse contexto que o Pós-Colonialismo se torna um instrumento essencial, teórica e politicamente, para identificar e teorizar a grande quantidade de atores, dinâmicas e urgências que tem estado fora das concepções hegemônicas de hoje e de outrora. (ELÍBIO JR; ALMEIDA, LIMA, 2013, p. 454)

Um dos precursores desta corrente é o autor Edward Said que nasceu no ano de 1935, em Jerusalém (ainda sob mandato britânico), viveu nos Estados Unidos, é um autor constantemente retomado para elaborar a crítica pós-colonial, também por ter sua formação em Artes, pela Universidade de Princeton, com mestrado e Ph.D. pela Universidade de Harvard e por ser um ativista político em defesa da Causa Palestina (MAGALHÃES, 2017), este foi o autor referencia escolhido.

De maneira abrangente, a corrente pós-colonial possui fundamentos partilhados com todas as áreas do conhecimento onde são exploradas. “Nas

Relações Internacionais tem resultados específicos, como a proposta de descolonizar as relações internacionais, tanto como disciplina e campo de conhecimento” como nas relações globais.

Said aponta outro significado para sua obra voltada ao pós-colonialismo chamada de “Orientalismo” que, de forma genérica, é vista como um “estilo de pensamento baseado numa distinção ontológica e epistemológica feita entre o ‘Oriente’ e (na maior parte do tempo) o ‘Ocidente’”. (p.456). Deste modo, escritores de diversas áreas utilizam a distinção entre Leste e Oeste como ponto de partida para suas obras, descrições sociais e relatos políticos sobre o Oriente, sobre seus costumes, mentalidade, entre outros. Neste ponto, Saíd chega a outro significado de Orientalismo, com dimensão voltada a preceitos histórico e material.

Partindo do século XVIII, o Orientalismo aparece como a instituição autorizada a lidar com o Oriente, fazendo e corroborando afirmações a seu respeito, descrevendo-o, ensinando-o, colonizando-o, governando-o, ou seja, um instrumento ocidental para dominar, reestruturar e ter autoridade sobre o Oriente. É então que Said busca o conceito de discurso em Foucault e argumenta que, sem examinar o Orientalismo como um discurso, não se pode compreender essa estrutura extremamente sistemática que serviu à cultura europeia como meio de manejar e produzir o Oriente política, sociológica, militar, científica e imaginativamente. Said afirma que o Orientalismo tem uma força tão grande que, por causa dessa estrutura, o Oriente não era – e continua não sendo – um tema livre para o pensamento e a ação, pois ninguém poderia fazer isso sem levar em consideração as limitações ao pensamento e à ação impostas por ele. (ELÍBIO JR; ALMEIDA, LIMA, 2013, p.456).

O pós-colonialismo, segundo Monica Salomón, “é um enfoque crítico e interpretativo sobre diferentes dimensões das relações de poder, com foco na identidade, etnicidade e raça”. (Salomón, 2016, p.139).

Ato Quayson, que é um autor pesquisador pós-colonialista e autor de “Póscolonialismo: Teoria, Prática ou Processo? (Oxford: Blackwell, 2000)” e tem uma definição de crítica pós-colonial que é de grande relevância para os estudos, pois consiste em ser:

Estudo engajado da experiência colonial e de seus efeitos passados e presentes, tanto no nível local das ex-sociedades coloniais como no nível de acontecimentos globais mais gerais considerados consequência do império” (Quayson, 2000, p.93-94). Entre os temas discutidos, estão “escravidão, migração, supressão, resistência, diferença, raça, gênero, lugar e as respostas ao discurso da Europa imperial na história, filosofia, antropologia e linguística (Quayson, 2000, p.94). (SALOMÓN, 2016, p.145).

A cultura e representação cultural são, para Salomón, recursos conceituais desta crítica, que refuta e estimula representações culturais de todo tipo de saber que tente manter hierarquias de dominação que, segundo a autora, colocam a cultura europeia e branca, em um nível superior constantemente. A valorização e atenção à experiência política e cultural da periferia marginalizada são citadas também por sua notoriedade em nossa pesquisa, pois além da proposta de decolonizar as antigas colônias, outro ponto seria refletir sobre o próprio Ocidente. Assim como a valorização do pessoal e subjetivo que, com destaque a difusão do político e pessoal e entre o público e privado, observado em nossa pesquisa como um fenômeno macro, pelo conflito existente entre Palestina e Israel, além de apresentar semelhanças empíricas aos conceitos apresentados.

O foco da crítica pós-colonial, na disciplina das Relações Internacionais, é de suprir a necessidade de teorias que detinham discursos eurocêntricos, como o realismo, o liberalismo e o institucionalismo. Ou discursos liberais e neoliberais institucionalistas, pois se apresentam como “racionalização de hegemonias disfarçadas de humanismo universal” (GROVOGUI, 2010, p. 244)’. (SALOMON, p. 149).

O construtivismo também é mencionado por sua postura eurocêntrica, por ter prestado mais atenção à decolonização e o ativismo contra potências coloniais, entre outras; ao colonialismo racionalizado e legitimado.

Zarakol, importante protagonista nos estudos sobre pós-colonialismo, “critica, especialmente, os modelos construtivistas de difusão de normas, os quais ignoram as maneiras por meio das quais as normas foram impostas aos povos colonizados pelos colonizadores” (SOLOMÓN, 2016, p. 149). Segundo

Zarakol, este modelo, também apresenta a construção de uma sociedade internacional moderna construída segundo uma dinâmica de estigmatização e descreve erroneamente os mecanismos de cumprimento e de rejeição de normas por parte das sociedades colonizadas.

3 NETFLIX: O CONTEÚDO DISPONÍVEL SOBRE ISRAEL E PALESTINA

O documentário *Disturbing the Peace*, com direção de Stephen Apkon, Andrew Young, foi produzido no ano 2016, com disponibilidade na plataforma Netflix, apresenta a percepção de luta, onde um grupo de ex-combatentes palestinos e soldados israelenses, em sua maioria, advindos de unidades de elite de Israel, se unem para apresentar a luta contra a existência do conflito territorial entre Palestina e Israel onde, cansados da guerra, formaram um grupo que defende a paz, com manifestações não violentas na Faixa de Gaza.

The Green Prince, sob direção de Nadav Schirman, lançado no ano de 2014, é um documentário autobiográfico, que relata a trajetória de Mosab Hassan Yousef, o filho de um importante líder do movimento militante palestino Hamas, grupo religioso que luta pela independência palestina. Mosab H. Yousef, que desde sua infância presenciou o conflito entre Israel e Palestina, ajuda sua família e toma frente as decisões familiares, durante as sucessivas prisões de seu pai para o Estado de Israel. Relata sobre o fanatismo do Islã e sobre a corrupção do grupo. Após sua prisão pelas forças especiais do Estado de Israel, passa uma década trabalhando infiltrado para a inteligência israelense⁸². Este documentário recebeu prêmio de Melhor Documentário da Academia de Cinema de Israel, e premiado nos festivais de Sundance e Moscou.

⁸² The Green Prince. Direção: Nadav Schirman, Mosab Hassan Yousef, Produção: Passion Pictures. Nova Iorque, 2014. Disponível na plataforma: <<https://www.netflix.com/>>. Acesso em 15/10/2017.

Sob direção de Jake Witzenfeld, *Oriented* é um documentário de 2015 que, além de estar disponível na plataforma Netflix, foi exibido no Festival de cinema de Los Angeles no mesmo ano de seu lançamento. O documentário se passa na cidade israelense Tel Aviv, onde um grupo de amigos palestinos, homossexuais, enfrentam desafios com sua identidade, sofrendo com a tradição de suas famílias palestinas e conflitos políticos claros, dentro dessas perspectivas e frente aos conflitos existentes na Faixa de Gaza, casos de xenofobia entre israelenses e palestinos. Estes amigos foram o Qambuta, um grupo de jovens árabes que querem, através das artes cinematográficas, causar mudanças sociais. Motivados pelas recorrentes informações de conflitos, mortes, torturas, sequestros de civis palestinos e israelenses, Qambuta se sente sensibilizado a estas atrocidades e reage, acreditando que, a mudança deve começar com a unificação de todos os povos.

Aos 36:16 minutos de documentário, Fadi diz que sua avó ainda tem a chave de sua casa na antiga Palestina guardada, menciona que sente inveja dela por saber quem é, o que quer, diferentemente dele, que não sabe. Ressalta ainda que luta por uma Palestina livre, mas que, se um dia isso acontecer, não sabe se sentirá que lá é seu lar.

O documentário *I Am. Shimon Peres*, com direção de Naftaly Glikberg, lançado no ano de 2014 é, assim como *The Green Prince*, um documentário bibliográfico, que acompanha a vida de Shimon Peres, líder que teve a maior trajetória política, ocupando quase todos os cargos importantes do governo de Israel⁸³ ao longo de quatro anos, dissertando tanto “sobre sua carreira política quanto sua vida privada” (Netflix, 2017).

Shimon Peres foi um político de grande influência para a relação entre o Estado de Israel e outros países no mundo, contemplando inclusive, o Prêmio Nobel da Paz no ano de 1994, ao lado do então presidente palestino Yasser

⁸³ Redación BBC Mundo, Muere Shimon Peres, el expresidente de Israel que pensó que los palestinos podrían llegar a ser sus "amigos más cercanos". Disponível em: <<http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37492063>>. Acesso 17/11/2017.

Arafat, e o primeiro-ministro Yitzhak Rabin, após a negociação e assinatura dos Acordos de Paz de Oslo, no ano de 1993 pelo Estado de Israel e a Organização de Libertação da Palestina (OLP) ⁸⁴ e todo este material está disponível no decorrer do documentário, onde ele relata as conversas com o presidente palestino, suas reuniões e momentos de lazer.

E-Team se apresenta como um documentário sociocultural e político original da plataforma Netflix, lançado no ano de 2014, com direção de Katy Chevigny e Ross Kauffman, apresenta a rotina de investigadores especialmente treinados para situações de emergência da Human Rights Watch, uma organização internacional não-governamental que defende e realiza pesquisas sobre os direitos humanos, que viajam a alguns países - nestes se inserem a Palestina - a fim de documentar casos de violência, repressão e infração dos direitos humanos contra a população civil destes locais. As citações à Palestina, neste documentário, são escassas, porém entende-se a ideia de defesa aos direitos humanos que este grupo projeta em lugares de repressão civil.

Forever Pure, disponível na plataforma Netflix desde 2016, apresenta o time de futebol Beitar Jerusalém F.C que, segundo o documentário, foi fundado em 1936, e é o time mais controverso na liga israelense de futebol. O time havia sido comprado por um empresário de Israel que detinha intenções políticas por trás desta aquisição. Este time de futebol é muito popular e, por ser muito antigo, advém de muitas tradições. Uma delas é o preconceito arraigado. Após a derrota política, o empresário investe em jogadores estrangeiros, causando grande desavença com os torcedores. Estes jogadores, apesar de não serem palestinos, eram muçulmanos e enfrentaram o preconceito e o descaso desta torcida. O documentário traz realmente estes dados, revelando a dimensão do racismo institucional em Israel.

⁸⁴ G1 GLOBO, Shimon Peres teve maior trajetória política na história de Israel. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/09/shimon-peres-teve-a-maior-trajetoria-politica-na-historia-de-israel.html>>. Acesso 17/11/2017.

East Jerusalem West Jerusalem, disponível a partir do ano de 2014, com os diretores Henrique Cymerman e Erez Miller, é um documentário musical, que acompanha o cantor e compositor David Broze, no ano de 2013 durante a gravação de um de seus álbuns, que contou com a participação de músicos israelenses e palestinos, que deixaram de lado o conflito para produzirem este trabalho.

Hostages é uma série, disponível no Netflix desde 2016, tem classificação como Drama, tendo criação de Omri Givon e Rotem Shamir, produzida em duas temporadas, de 10 e 12 episódios. Apresenta a história de uma médica cirurgiã que, a véspera de realizar uma cirurgia no primeiro-ministro de Israel, vê sua família se tornar refém de atiradores do grupo palestino Hamas, que exigem a morte do primeiro ministro em troca de suas vidas.

A série *Fauda*, disponível no ano de 2015, criada por Avi Issacharoff e Lior Raz, é considerada pela Netflix uma série dramática, de ação e aventura, com cenas realistas, contendo apenas uma temporada, traz a história de um grupo de inteligência israelense, na tentativa de capturar um palestino militante e devoto ao Hamas, que pensavam já ter matado. Um agente israelense aposentado tem de voltar a atuar na equipe israelense porque sente obrigação de concluir sua missão para com este militante, deixa esta obsessão tomar conta de sua vida, afetando sua mente e sua família.

Sombras da Verdade é uma série documental, criada por Yotam Guendelman, Ari Pines e Mika Timor, no ano de 2016, com uma temporada de 4 episódios que faz uma análise de caso, do assassinato de Tair Rada, uma garota israelense de 13 anos, que teve o corpo encontrado no banheiro de uma escola. Não faz menção ao povo Palestino, relata apenas o crime contra a menina.

Tempestade de Areia é classificado na Netflix como Drama, da diretora Elite Zexer, em 2016. Se passa no sul de Israel, em uma tribo palestina,

quando um patriarca beduíno fica noivo de uma segunda mulher, gerando conflito com a primeira esposa. Sua filha Layla, tem uma visão diferente da que ocorre em sua casa. Layla é apaixonada por um garoto de outra tribo, mas seu pai tenta casá-la a força com outro rapaz. Sua mãe fica dividida entre os valores religiosos e a preocupação com Layla.

O drama *De amor e Trevas*, 2015, com direção de Natalie Portman, é um filme baseado nas memórias de Amos Oz, que apresenta a história do sofrimento e da sobrevivência sua e de sua família durante os primeiros anos da independência de Israel.

A comédia *Em Toda Parte*, do ano de 2016, recebe direção de Yvan Attal, que também atua no filme. A história se passa em uma sala de terapia, onde o personagem principal se sente perseguido por um crescente antissemitismo e por sua paranoia. Durante as sessões, o protagonista fala sobre suas frustrações e sobre uma série de histórias que tentam desconstruir, de maneira tragicômica, grandes clichês antissemitas que perduram na sociedade. *Falafel Atômico* tem como gênero a comédia, disponível no Netflix desde o ano de 2015, com direção de Dror Shaul, o filme se passa com duas adolescentes, uma israelense e uma iraniana, que buscam a paz nas redes sociais, e com falafel, bolinhos fritos de grão-de-bico, que eram vendidos em food truck em locais de conflito e ameaçados com bombas atômicas.

O filme de terror *JeruZalem*, do ano de 2016, leva Yoav Paz e Doron Paz como diretores, conta a história de duas amigas e um estudante de antropologia que juntos, fazem um passeio turístico por Jerusalém, sem saber que neste momento ocorre um apocalipse bíblico.

Quadro 1: Produtos audiovisuais com temática israelense e palestina no Netflix.

Fonte: Elaboração da autora, 2017.

Título do Audio-visual	Tipo	Ano	Local de origem	Idioma do Audio-visual	Roteirista /Diretor	Perfil israelens e retratado	Perfil palestino retratado
De amor e Trevas	Filme – Drama	2015	EUA, Israel	Português, espanhol e Hebraico	Natalie Portman/ Natalie Portman, Amos Oz	Casas em ruínas, a tentativa de reerguer o Estado, patriotismo, amor à ideia de ter um lar definitivo, luta, guerra, sofrimento advindo do massacre na Europa durante o Nazismo.	Povo sofrendo a mesma luta que a israelense, sentimento de perda de lar, guerra para a não ocupação, não se sentiam seguros com Israel.
DISTURBING THE PEACE	Documentário	2016	EUA, Israel, Palestina	Inglês	Stephen Apkon, Andrew Young	Lado israelense da Faixa de Gaza, casa de ex-soldados israelenses. Apresenta um Estado com força militar, armado e firme.	Lado palestino da Faixa de Gaza, casa de ex-combatentes palestinos, mostrou algumas aldeias, afetadas pelo conflito, estavam em ruínas.
East Jerusalem West Jerusalem	Documentário	2014	Israel	Inglês	Henrique Cymerman, Erez Miller / Gidi Avivi, David Broza e Henrique Cymerman	Muros na Faixa de Gaza, ruínas causadas pelo conflito, áreas militares, história dos personagens judeus, grupo musical israelense, relatos pessoais do conflito. Muros dentro da cidade de Jerusalém	Faixa de Gaza, grupo musical palestino responsável por uma ONG local, história dos personagens palestinos e palestino-israelense.

Em Toda Parte	Filme - Comédia	2016	França	Alemão, Espanhol, Frances, Inglês, Português.	Yvan Attal	Sentimento de não pertencimento, ideia de antissemitismo do personagem israelense, história da cultura israelense, tensão à palavra "Judeu"	Preconceito europeu por palestinos
E-Team	Documentário	2014	EUA	Espanhol, Inglêss, Português	Katy Chevigny, Ross Kauffman	Não apresenta imagens de Israel.	Cita Palestina como uma possível área a ser investigada pelo E-Team.
Falafel Atômico	Filme - Comédia	2015	Alemanha, Israel, Nova Zelândia	Inglês	Dror Shaul	Área de conflito entre Israel e Irã, guerra, povo que luta por espaço, se difere do povo de maioria árabe, crença de que todos são contra israelenses,	Cita Palestina, apenas de maneira geral e abrangente.
Fauda	Série	2015	Israel	Hebraico, Português	Avi Issacharoff, Lior Raz	Apresenta uma organização de inteligência do Estado de Israel. Apresenta imagem da casa do ex-soldado, vida confortável, população de maioria branca.	Povo sofrido em cenas dramáticas, edifícios em ruínas nas cenas de confronto, casas simples, porém confortáveis em cenas comuns, homem e mulher bomba, grupos organizados.
Forever Pure	Documentário	2016	Israel, Reino Unido, Rússia	Hebraico	Maya Zinshtein	Apresenta um povo (torcedores, jornalistas, jogadores) extremamente preconceituoso com a religião muçulmana.	Apresenta um time palestino, a competição, a aceitação de um jogador judeu em time palestino.

Hostages	Série	2013	Israel	Alemão, Frances, Hebraico, Italiano, Português	Omri Givon, Rotem Shamir	Políticos israelenses importantes, cidades bonitas, conflito constante, soldados, população clara, em maioria.	Grupos organizados, cenas dramáticas, edifícios em ruínas nas cenas de confronto, casas simples, porém confortáveis em cenas comuns, conflitos com bombas.
I Am. Shimon Peres	Documen tário	2014	Israel	Hebraico	Naftaly Glikberg	A vida de um político israelense, cotidiano político, premiações, pensamento s deste político em relação ao conflito Israel x Palestina.	Política, ex-presidentes, acordo com Israel, Faixa de Gaza.
Jeruzalem	Filme – Terror	2016	Israel	Espanhol, Inglês, Português	Yoav Paz, Doron Paz	Cidade de Jerusalém bonita, acolhedora, turística, misteriosa, religiosa.	Não identificou cenas ou falas sobre a Palestina.
Oriented	Documen tário	2015	Israel e Reino Unido	Hebraico	Jake Witzenfeld	Tel Aviv é sentida como acolhedora, moderna, liberal apesar da xenofobia, local de manifestaçõ es públicas.	Palestina é apresentada como antiga, arcaica, vilas pequenas, povo preconceituoso e conservador aos costumes muçulmanos.
Sombras da Verdade	Série	2016	Israel	Hebraico	Yotam Guendelman , Ari Pines, Mika Timor	Cidade pequena de Israel, pacata, tranquila, bonita, de preservação ambiental.	Não identificou cenas ou falas sobre a Palestina.
Tempesta de de Areia	Drama	2016	Israel	Arabe, Alemão, Espanhol, Italiano, Português	Elite Zexer	Cidade ao Sul de Israel.	Povo beduíno muçulmano, conservadorismo cultura e trajes da cultura muçulmana, atrizes palestinas,
The Green Prince	Documen tário	2014	Alemanha, Israel, EUA, Reino Unido	Inglês	Nadav Schirman, Mosab Hassan Yousef	Inteligência do Estado de Israel, prisões israelenses para palestinos	Ataques de homens bomba, manifestação de força, casas e escombros, fanatismo religioso, corrupção.

4 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS DADOS

Os dados demonstram os filmes, que em sua maioria são de origem israelense, tendo os diretores e roteiristas com maior vivência na região de Jerusalém e Tel Aviv. Com isso é possível inferir que as culturas predominantes são as judaico-ocidentais.

Por sua vez, os perfis retratados, em sua maioria, definem o israelense como lutador, forte, detentor de maior inteligência tática, sendo aquele que apesar de inúmeros conflitos, continua reerguendo cidades, e se mantendo como um povo extremamente unido, patriota, com um Estado forte em meio ao caos. O israelense se apresenta como judaico-ocidental ao mostrar seu modernismo e suas diferenças tangentes de todos os Estados que fazem fronteira a Israel, por se apresentarem como liberais apesar da cultura arraigada, com uma noção completamente aquém do palestino, que por sua vez é representado pelo conservadorismo, o povo palestino como guerreiro, como se todos fossem voltados a guerra e pré-disposto ao ataque terrorista, pobre, vivendo na maioria das vezes em pequenas vilas e escombros, com sua cultura religiosa sempre sobrepondo as ideologias políticas, dando a entender que Israel detém maior força em meio ao conflito existente na região, principalmente quando analisamos a Faixa de Gaza com muros sempre em piores condições do lado palestino que do lado israelense. A religião e política de ambos Estados em análise são apresentadas em todos os filmes sobre Israel e Palestina de acordo com o conteúdo analisado.

Esses dados reforçam as perspectivas pós-colonialistas ao mostrar valores ocidentais como positivos, de desenvolvimento e como 'civilizados' principalmente no perfil judeu. Além de reafirmar estas perspectivas também no que se refere à linguagem que, como demonstrado no quadro apresentado anteriormente, em grande parte dos filmes tem ênfase muito maior nas opções de língua hebraica e europeias ao passo que, dos 15 filmes analisados, apenas 01 filme tem o idioma árabe.

O pós-colonialismo é percebido em israelenses por se vestirem como o Ocidente, por citarem em todos os filmes e séries que não eram voltados a documentários, quão bom eram outros Estados Europeus, como cita na série *Fauda* a médica nascida em Israel, mas, criada na França. Ou em *Falafel Atômico*, com alguns personagens estrangeiros, ou *Oriented*, que apesar de ser um documentário, apresenta claramente o pós-colonialismo quando faz referencia à Alemanha, que apesar de receber críticas sobre o Nazismo, ainda é vista pelos personagens confusos de sua “nacionalidade”, como um refúgio mais seguro de se estar que Israel, mesmo acreditando que a cidade de Tel Aviv, em Israel, é seu lar de fato.

Entre os produtos culturais relacionados à política, nota-se clara distinção de Israel e Palestina, quanto à percepção de Israel sobre “política de direita” e “política de esquerda” que se assemelha e se compara à política ocidental, diferentemente da política palestina, que se apresenta arraigada e intrínseca a religiosidade, crenças e costumes, reforçando a análise pós-colonialista sobre a percepção israelense.

Diante de todas estas ressalvas e comparações, a crítica pós-colonialista, no âmbito das Relações Internacionais, adveio a fim de explicar e entender novos agentes e atores, como o caso do conflito entre Israel e Palestina e a percepção eurocêntrica promovida pelos próprios israelenses ao mundo, com base nos dados observados na plataforma Netflix no Brasil.

5 REFERÊNCIAS

APKON, Stephen; YOUNG, Andrew. **DISTURBING THE PEACE**. NY: Abramorama Films, Documentário 2016.

ATTAL, Yvan. **EM TODA PARTE**. France: La Petit Reine, Comédia, 2016.

CHEVIGNY, Katy; KAUFFMAN, Ross. **E-TEAM**. Netflix, Documentário, 2014

CYMERMAN, Henrique; MILLER, Erez. **EAST JERUSALEM WEST JERUSALEM**. NY: Film Moviment, Documentário, 2014.

ELÍBIO JR, Antônio Manoel; ALMEIDA, Carolina Soccio di Mano; LIMA, Marcos Costa. Edward Said e o Pós-Colonialismo. *Saeculum Revista de História*, Universidade Federal da Paraíba – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes – Programa de Pós-Graduação em História, Departamento de História n° 29 – jul./ dez. 2013 – DOSSIÊ HISTÓRIA E HISTÓRIA ECONÔMICA. Disponível em <http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/srh/about/editorialPolicies#custom0>. Acesso 20 nov. 2017.

G1 GLOBO, Shimon Peres teve maior trajetória política na história de Israel. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/09/shimon-peres-teve-a-maior-trajetoria-politica-na-historia-de-israel.html>. Acesso 17/11/2017.

GLIKSBERG, Naftaly. **I AM. SHIMON PERES.** Glikskom Production, Documentário, 2014.

GURNDELMAN, Yotam; PINES, Ari; TIMOR, Mika. **SOMBRAS DA VERDADE.** Serie, 2016.

Human Rights Watch. Sobre a Human Rights Watch. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/sobre-human-rights-watch>. Acesso em 15/11/2017

ISSACHAROFF, Avi; RAZ, Lior. **FAUDA.** Tender Productions, Série, 2015.

MAGALHÃES, Julio. **EDWARD SAÏD: ACADÊMICO E ENSAÍSTA NOTÁVEL, ACTIVO DEFENSOR DA CAUSA PALESTINA.** Disponível em: <http://www.mppm-palestina.org/index.php/cultura-palestina/128-edward-said-academico-ensaista-e-defensor-da-causa-palestina>. Acesso em 28/11/2017.

PAZ, Doron; PAZ, Yoav. **JERUZALEM.** Epic Pictures, Terror, 2016.

PORTMAN, Natalie; OZ, Amos. **De Amor e Trevas.** CA: Voltage Pictures, Filme, 2015.

Redación BBC Mundo, Muere Shimon Peres, el expresidente de Israel que pensó que los palestinos podrían llegar a ser sus "amigos más cercanos". Disponível em: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37492063>. Acesso 17/11/2017.

SALOMÓN, Mónica. *Teorias e enfoques das relações internacionais: uma introdução.* [livro eletrônico]/ Mónica Salomón. Curitiba: InterSaberes, 2016;

SCHIRMAN, Nadav. YOUSEF, Mosab Hassen. **THE GREEN PRINCE.** Red Box Film, Documentario, 2014.

SHAMIR, Rotem; GIVON, Omri. **HOSTAGES**. The Jerusalem Film e Television Fund, Série, 2013.

SHAUL, Dror. **FALAFEL ATOMICO**. Israel Film Fund, Comédia, 2015.

WITZENFELD, Jake. **ORIENTED**. Conch Studio Pictured, Documentário, 2015.

ZINSHTEIN, Maya. **FOREVER PURE**. Inside Out Films, Documentário, 2016.



CONTRIBUIÇÕES DA ESCOLA DE FÉ E POLÍTICA – ESFEPOL, DA DIOCESE DE GUARAPUAVA, NOS ANOS 2000 A 2016

CONTRIBUTIONS OF THE SCHOOL OF FAITH AND POLICY - ESFEPOL, DIOCESE DE GUARAPUAVA, IN THE YEARS 2000 TO 2016

Elisangela Aparecida Toledo Persegueiro¹

Pedro Leonardo Medeiros²

RESUMO

As ações políticas repercutem no cotidiano da esfera pública nacional, regional e local e exercem diversas influências na vida privada de cada cidadão ou cidadã. Diante disso, o Artigo questionará: Como a Escola de Fé e Política vem influenciando a cultura política e o comportamento político no contexto do município de Guarapuava, PR., por meio do desenvolvimento de habilidades fundamentadas na ética cristã acrescidas de conhecimentos multidisciplinares direcionados à formação e ao aprimoramento de novas lideranças? Será enfocado o trabalho promovido pela Escola de Fé e Política, ESFEPOL, na cidade de Guarapuava e região, no período de 2000 a 2016, analisando o tipo de formação que a escola promove, visando à conscientização política e aprimoramento de um conjunto de habilidades e competências voltadas ao desempenho eficiente da liderança nos diversos setores da sociedade local, bem como, apresentar um breve histórico seguido das articulações da referida Escola em Guarapuava e região; elencando as principais conquistas e efeitos políticos da mesma sobre a Política local no período em questão. Foi adotada metodologia na modalidade qualitativa e quanto aos procedimentos técnicos de coleta de dados, optou-se pela pesquisa bibliográfica e documental. Espera-se, por meio da execução deste Artigo, obter maior visibilidade acerca da formação e participação dos leigos católicos e demais cidadãos interessados nos rumos e direcionamentos a serem tomados na esfera pública. Almeja-se contribuir para a devida e fundamental instrumentalização, valorização e organização de agentes políticos atuantes em âmbito local e regional, à luz dos valores universais herdados e promovidos pela Igreja Católica Apostólica Romana.

Palavras-chave: Escola de Fé e Política. Igreja Católica. Cultura Política.

¹ Aluna do Curso de Graduação em Ciência Política da Uninter. E-mail: <lisa_toledo2004@yahoo.com.br>.

² Professor graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), mestre em Ciência Política e doutorando na mesma área também pela UFPR, Professor dos cursos de Ciência Política e de Relações Internacionais do Centro Universitário Internacional Uninter desde 2011. E-mail: <pedro.m@uninter.com>.

ABSTRACT

Political actions have repercussions in the daily life of the national, regional and local public sphere and exert different influences on the private life of each citizen. Therefore, the article will question: How does the School of Faith and Politics influence political culture and political behavior in the context of the municipality of Guarapuava, PR, by developing skills based on Christian ethics, and multidisciplinary knowledge directed to formation and the improvement of new leaderships? The work promoted by the School of Faith and Politics, ESFEPOL, in the city of Guarapuava and region, from 2000 to 2016, will focus on the type of training that the school promotes, aiming at political awareness and improvement of a set of skills and competencies aimed at the efficient performance of leadership in the various sectors of the local society, as well as to present a brief history followed by the articulations of said School in Guarapuava and region; highlighting the main achievements and political effects of it on local politics in the period in question. Methodology was adopted in the qualitative modality and as for the technical procedures of data collection, we opted for bibliographical and documentary research. Through the implementation of this article, it is hoped to gain greater visibility on the formation and participation of lay Catholics and other citizens interested in the directions and directions to be taken in the public sphere. It is hoped to contribute to the proper and fundamental instrumentalisation, valorization and organization of political agents acting at local and regional level, in the light of the universal values inherited and promoted by the Roman Catholic Church.

Key words: School of Faith and Politics. Catholic church. Political Culture.

1 INTRODUÇÃO

Ao estudar o período entre os anos 2000-2016, época elencada com vistas à melhor investigação atinente à instalação e consolidação da *Escola de Fé e Política* - articulação social da Igreja Católica Apostólica Romana - surgem algumas constatações. Assim sendo, depreende-se que, a princípio, a *Escola*, além de observar os ensinamentos bíblicos e da Doutrina Social da Igreja, incentiva e, paralelamente, promove um espaço para discussões sociopolíticas nesta cidade.

Neste âmbito, despontam ações peculiares da *Escola*, tais quais reuniões regulares, criação de um *Curso de Extensão Universitária em Ciência Política* e, ainda, regular frequência de seus membros e simpatizantes às Reuniões da Câmara de Vereadores.

Diante do exposto, o Artigo questionará: Como a *Escola de Fé e Política* vem influenciando a cultura política e o comportamento político no contexto do município de Guarapuava, PR., por meio do desenvolvimento de habilidades fundamentadas na ética cristã acrescidas de conhecimentos multidisciplinares direcionados à formação e ao aprimoramento de novas lideranças? Desse modo, juntamente com a participação política à luz dos valores desta Religião, a *Escola de Fé e Política* vale-se da liberdade assegurada pela Constituição Federal, haja vista que incentiva e orienta seus membros acerca de ações éticas e morais as quais defendam a transparência, o bem comum, a justiça e, igualmente, a tão necessária promoção da democracia.

Tais articulações, tanto aquelas já efetuadas, quanto as que são atualmente promovidas pela *Escola de Fé e Política*, constituem-se num terreno fértil à investigação da Ciência Política. Afinal, cidadãos bem organizados e comprometidos, em pleno uso do papel sociopolítico portam, via de regra, ao lado do protagonismo, a condição de melhorar a realidade local, exercendo a função de monitorar, reivindicar, questionar, discordar e, não menos importante, cobrar insistentemente dos políticos eleitos, os quais nem sempre agem fazendo *jus* à dignidade e apreço esperados deste cargo.

Para tanto, o Artigo propõe-se a, primeiramente, realizar uma breve explanação sobre a trajetória dos Movimentos Sociais no Brasil. Esta objetiva melhor situar o leitor a respeito do que é, bem como quais são as demandas e justificativas de existência, preservação e promoção desses movimentos. Ressalve-se, no entanto, o caráter sucinto deste trecho, haja vista sua função propedêutica para que, em outra etapa deste texto, chegue-se, então, à *Escola Diocesana de Fé e Política* de Guarapuava.

Logo após, o texto abordará a atuação propriamente dita da Igreja Católica Apostólica Romana frente aos Movimentos Sociais. Destacará a postura desta religião, juntamente com a formação ofertada aos leigos e o respectivo apoio da CNBB, a qual, zelosamente, redige Diretrizes norteadoras voltadas às ações dos movimentos em questão. E ainda, será destacada a

preocupação da Igreja Católica no tocante à formação política do cidadão. A mesma dá-se em concordância às Sagradas Escrituras, à Doutrina Social da Igreja e outros documentos da Igreja Católica.

Em seguida, será focado o trabalho promovido pela *Escola de Fé e Política, ESFEPOL*, na cidade de Guarapuava e região, no período de 2000 a 2016, analisando o tipo de formação que a escola promove, visando à conscientização política e aprimoramento de um conjunto de habilidades e competências voltadas ao desempenho eficiente da liderança nos diversos setores da sociedade local. Também pretende-se: a) Apresentar um breve histórico seguido das articulações da *Escola de Fé e Política* em Guarapuava e região, como também, b) elencar as principais conquistas e efeitos políticos da *Escola de Fé e Política* sobre a Política local no período em questão.

Feitas essas considerações, tem-se que a metodologia adotada neste escrito foi a modalidade qualitativa. Até porque os métodos que a englobam “[...] estão voltados para auxiliar os pesquisadores a compreenderem pessoas e seus contextos sociais, culturais e institucionais” (GIL, 1999, p. 94). Já em relação aos procedimentos técnicos atinentes à coleta de dados, optou-se pela pesquisa bibliográfica, visto que “[...] é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 2008, p. 44).

A ela some-se, especificamente, a consulta a documentos da *Escola* em questão, os quais serão, logo mais, devidamente referenciados e analisados, caracterizando, assim, a pesquisa como bibliográfica e documental, esta, segundo o mesmo autor,

vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico. Além de analisar os documentos de ‘primeira mão’ (documentos de arquivos, igrejas, sindicatos, instituições etc.), existem também aqueles que já foram processados, mas podem receber outras interpretações, como relatórios de empresas, tabelas, etc. (GIL, 2008, p. 44).

Espera-se, por meio da execução deste Artigo, obter maior visibilidade acerca da formação e participação dos leigos católicos e demais cidadãos interessados nos rumos e direcionamentos a serem tomados na esfera pública. Concomitantemente a isso, almeja-se contribuir para a devida e fundamental instrumentalização, valorização e organização de agentes políticos atuantes em âmbito local e regional, à luz dos valores universais herdados e promovidos pela Igreja Católica Apostólica Romana.

2 MOVIMENTOS SOCIAIS NO BRASIL

Nesta sessão, abordaremos os Movimentos Sociais e, para isso, utilizaremos a consideração de Gohn, onde a autora define movimento social como

ações coletivas de caráter sociopolítico, construídas por atores sociais pertencentes a diferentes classes e camadas sociais. Eles politizam suas demandas e criam um campo político de força social na sociedade civil. Suas ações estruturam-se a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em situações de conflitos, litígios e disputas. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva ao movimento, a partir de interesses em comum. (GOHN, 2000, p. 11).

Essa autora identifica uma crise do paradigma social dominante, uma vez que vivemos novas demandas, novos conflitos e, portanto, novas formas de organização. Nesse contexto, a Identidade, vista como resistência, passa a ter múltiplos sentidos: Política, nacional, étnica, religiosa e cultural. Também menciona que as discussões sobre “movimentos sociais estão ligadas à crise da modernidade e à necessidade de novas formas de racionalidade que considerem o mundo das artes, o feminino, as religiões e seitas e também a cultura popular”. (GOHN, 2010, p. 42).

No entanto, percebe-se que não existe na literatura um consenso sobre a definição de movimentos sociais. Há uma variedade de posicionamentos em relação ao tema que diferem desde a opção ideológica até mesmo em relação

a sua organização. Vale ressaltar que, essas definições são o produto do momento histórico no qual os autores estavam inseridos.

Como menciona Alonso:

Os movimentos sociais nasceriam na sociedade civil e, portadores de uma nova “imagem da sociedade”, tentariam mudar suas orientações valorativas. Os movimentos sociais aparecem, então, como o novo ator coletivo, portador de um projeto cultural. Em vez de demandar democratização política ao Estado, demandariam uma democratização social, a ser construída não no plano das leis, mas dos costumes; uma mudança cultural de longa duração gerida e sediada no âmbito da sociedade civil. (ALONSO, 2009, p. 61).

O tema movimentos sociais, a partir da década de 1970, volta a fazer parte da agenda de debate acadêmico com grande força no Brasil, após um período de apatia. Em razão do processo de abertura política, mesmo durante o regime militar, ocorre um esforço analítico onde se abria em decorrência da reorganização do campo movimentalista.

Nas cidades, há um amplo conjunto de organizações que surgem nas periferias, apoiadas por uma rede de organizações tendo a Igreja Católica, por meio das Pastorais e Comunidades Eclesiais de Base (CEBs)³, um dos principais agentes de mobilização, bem como a presença de lideranças e de partidos no campo da esquerda.

Nesse período, cada movimento social foi moldando sua identidade e seus valores, bem como sua forma de atuar e sobre o quê reivindicar. Assim procedendo, ficavam mais claras as características de discursos e principais diferenças entre cada movimento.

Bringel e Echart, citando Tilly, relacionam os movimentos sociais com os “processos políticos”, chegando à conclusão de que as “ações dos movimentos sociais favoreceram historicamente, tanto em termos quantitativos

³ As Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) surgiram no Brasil como um meio de evangelização que respondesse aos desafios de uma prática libertária no contexto sociopolítico dos anos da ditadura militar e, ao mesmo tempo, como uma forma de adequar as estruturas da Igreja às resoluções pastorais do Concílio Vaticano II, realizado de 1962 a 1965.

como qualitativos, os processos de democratização (o que seria verificável em determinadas conjunturas históricas)” (Tilly, 2003 *apud* Bringel; Echart, 2008, p. 466). Por outro lado, os processos de democratização também contribuiriam para o desenvolvimento dos movimentos sociais. Ainda para esses autores,

[...] nem todos os movimentos sociais promovem a democracia ou contribuem para a democratização, mas há uma tendência contemporânea para que muitos deles incorporem uma dimensão renovada de luta democrática, que se expressa em diferentes paisagens materiais e simbólicas, contribuindo para a reinvenção das práticas e teorias democráticas. (BRINGEL; ECHART. 2008, p. 458).

Já na década de 1990, emergiram os novos movimentos sociais. Uma análise crítica em torno desta temática foi feita por Craveiro e Hamdan (2015, p. 2): “os novos movimentos sociais possuem ações pontuais que buscam reformas, contudo mantendo a base do sistema capitalista: a exploração do trabalho assalariado, e suas ações não impactam profundamente na organização do capital”.

Conforme Alonso:

Os novos movimentos sociais defenderiam formas autogestionárias, novos modelos participatórios e a criação de “contrainstituições”, protegidas da influência dos partidos de massa, da indústria cultural e da mídia, nas quais a comunicação livre fosse possível. Fariam, então, uma “política expressiva”, desvinculada de qualquer demanda por bens ou cargos políticos, e voltada para a afirmação de identidades e para a preservação da autonomia e de formas de vida sob ameaça da racionalização sistêmica levada a cabo pelo Estado e pelo mercado. (ALONSO, 2008, p. 63).

Concluindo esta sessão, os Movimentos Sociais possuem uma relevância histórica sendo que em cada época surgiram de acordo com as demandas da sociedade. É necessário, entretanto, que não se perca o enfoque central para não acontecer dispersão do movimento. Muitos não conseguiram manter-se e desapareceram, porém, outros surgirão, de acordo com a necessidade da sociedade.

3 A IGREJA CATÓLICA E OS MOVIMENTOS SOCIAIS

É fato que nos últimos anos houve um despertar dos cristãos quanto à necessidade de participação na vida pública do país. Tanto carismáticos católicos, quanto evangélicos começaram a atuar com mais seriedade na política. Esse comportamento vem sendo estudado por sociólogos e antropólogos da religião que começaram a estudar a trajetória e a atuação parlamentar desses atores políticos. “Entretanto, os trabalhos que adotam a perspectiva comparada para os atores das diversas identidades religiosas são recentes e referem-se às participações nas disputas eleitorais ou nos poderes legislativo e executivo de uma determinada cidade ou estado”. (MACHADO, 2013, p. 40).

Ainda para esta autora, apesar das diferenças de doutrina, as reivindicações de evangélicos e carismáticos são parecidas, ou seja, “a relação da religião com a política e as estratégias adotadas pelos dois movimentos para influenciar as legislações brasileiras no campo da família, da sexualidade e da reprodução humana”. (MACHADO, 2015, p. 48).

Também houve o empenho de dirigentes religiosos na formação de quadros para atuar na política partidária com o intuito de conquistar posições nos poderes legislativo e executivo, visto haver uma tendência de articulação dos atores políticos oriundos dos dois segmentos religiosos em defesa dos valores cristãos.

Tais iniciativas fizeram com que o movimento carismático politizasse setores católicos que até então pareciam indiferentes em relação ao debate da coisa pública. Paralelamente, a CNBB no período de 1991 a 1995 incluiu a proposta de criação de Escolas de Formação Fé e Política nas Diretrizes Gerais da Ação Evangelizadora da Igreja no Brasil, o que estimulou novas iniciativas, e uma delas seria o Ministério Fé e Política da Renovação Carismática Católica, RCC.

Particularmente, com a articulação da Igreja Católica Apostólica Romana denominada *Escola Diocesana de Fé e Política*, evidenciam-se

novidades relativas à forma de se estudar e, igualmente, fazer política. Até porque, ao contrário da afirmação genericamente veiculada de que religião e, por extensão, Igreja não se mistura com política, surge uma proposta necessária e, é claro, extraída das *Sagradas Escrituras*, dos Padres da Igreja, ao Magistério⁴ e, no caso brasileiro, incentivada pela organização máxima desta confissão religiosa, a CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), qual seja, a participação do indivíduo na vida sociopolítica local, regional e nacional, o que é confirmado por Mezzomo:

Parte da literatura produzida, sobretudo pelas ciências sociais, vem indicando que, atualmente, configura-se no espaço público brasileiro um imbricamento entre os campos da religião e da política, agudizado no período eleitoral, já que há interesse crescente de candidatos religiosos e laicos em buscarem apoio de autoridades e organizações religiosas. (MEZZOMO, 2016, p. 2).

Desse modo, além de participar das atividades espirituais da Igreja, como Missas, Catequese e Missões, o indivíduo a ela vinculado recebera, juntamente com muitos leigos, uma formação a qual possui o desmembramento para a dimensão política da vida em sociedade. Nesse sentido, de Norte a Sul do Brasil organizaram-se as CEBs (Comunidades Eclesiais de Base), a saber, reuniões organizadas em casas, escolas, associações e empresas cujo objetivo era vincular a fé cristã apostólica à atuação, preferencialmente como protagonista, nas atividades pertencentes à política. Mas, pontualmente falando, de onde advém tal propósito? Ora, sumariamente da Igreja Primitiva. Basta constatar o fato de que os primeiros cristãos, após a Ascensão de Jesus, liderados por São Pedro “mostravam-se assíduos aos ensinamentos dos apóstolos, [...] vendiam suas propriedades e bens, e dividiam-nos entre todos, segundo a necessidade de cada um”. (At. 2, 42-45).

⁴ Entenda-se por “Magistério (do Latim *Magister*, mestre e atividades atinentes ao ensino)” as orientações formais da Igreja Católica acerca de questões doutrinárias, éticas, políticas e de outros âmbitos da vida de seus membros.

Para formar os leigos, há uma vasta literatura que a Igreja disponibiliza desde documentos da Igreja, Sagrada Escritura, Encíclicas, Compêndios, Catecismo e Exortações Apostólicas:

A Igreja, preocupada com a formação doutrinal dos fiéis leigos, a qual mostra-se hoje cada vez mais urgente, não só pelo natural dinamismo de aprofundar a sua fé, mas também pela exigência de “racionalizar a esperança” que está dentro deles, perante o mundo e os seus problemas graves e complexos. Tornam-se, desse modo, absolutamente necessárias uma sistemática ação de catequese, a dar-se gradualmente, conforme a idade e as várias situações de vida, e uma mais decidida promoção cristã da cultura, como resposta às eternas interrogações que atormentam o homem e a sociedade de hoje. (Exortação Apostólica *Christifideles Laici*, 1989, p. 107).

Muitos Padres sinodais exortam sobre a necessidade de uma formação mais aprofundada dos leigos sobre a “Doutrina Social da Igreja⁵, a qual contém os princípios de reflexão, os critérios de julgar e as diretivas práticas” (Exortação Apostólica *Christifideles Laici*, 1989, p. 107).

E, finalmente, para uma formação ampla, integral e unitária dos fiéis leigos, é importante para a sua ação missionária e apostólica, o crescimento pessoal no campo dos valores humanos.

4 A ESCOLA DE FÉ E POLÍTICA, ESFEPOL NA CIDADE DE GUARAPUAVA

4.1 HISTÓRICO

⁵ **A expressão “Doutrina Social da Igreja” designa o conjunto de orientações da Igreja Católica para os temas sociais. Ela reúne os pronunciamentos do magistério católico sobre tudo que implica a presença do homem na sociedade e no contexto internacional. Trata-se de uma reflexão feita à luz da fé e da tradição eclesial.** Sendo assim, não é uma ideologia, nem se confunde com as várias doutrinas políticas construídas pelo homem. Ela poderá encontrar pontos de concordância com as diversas ideologias e doutrinas políticas quando estas buscam a verdade e a construção do bem comum, mas irá denunciá-las sempre que se afastarem destes ideais.

A *Escola Diocesana de Formação Política* (hoje *Escola de Fé e Política*) foi fundada em Guarapuava no ano 2000, sob a orientação do Bispo coadjutor, Dom Antônio Wagner da Silva e por alguns leigos ligados a pastorais e movimentos da Igreja Católica, após as eleições daquele ano. Esse grupo⁶ tinha a preocupação de refletir sobre a cidadania e “fornecer formação específica no que diz respeito à participação dos cidadãos e também refletir sobre a dificuldade de compreensão dos fenômenos relativos aos aspectos sociais e econômicos da vida em sociedade”. (LEMOS, 2002, p. 41).

Conforme relato do Professor Elias Dallabrida, um dos idealizadores da Escola:

Desde o início, estabeleceu-se como meta prioritária a criação de um espaço de reflexão sobre a realidade política da cidade, região e do país. Diante de uma situação de corrupção generalizada e de descrença total na atividade política e nos políticos de plantão, sentiu-se a necessidade de oferecer cursos de formação para orientar cidadãos e cidadãs, inaugurando, deste modo, um processo de conscientização e evangelização da política com critérios cristãos e conhecimentos interdisciplinares. (BOLETIM DIOCESANO, 2015, p. 44).

Em maio de 2001 foram estruturados encontros mensais e reuniões para refletir e organizar encontros sistematicamente, além de definir os objetivos da escola:

1. Oferecer um espaço de reflexão, de partilha, de esperança e de conteúdos multidisciplinares, com caráter ético, filosófico e sociológico para contribuir na construção da cidadania, valorizando critérios cristãos, visando uma nova cultura política;
2. Capacitar cidadãos para exercer com dignidade, justiça e fraternidade as relações de poder na esfera pública e privada;
3. Possibilitar uma prática política capaz de provocar mudanças a partir de uma visão cristã e de conhecimentos interdisciplinares. (BOLETIM DIOCESANO, 2015, p. 44).

⁶ Entre os chamados para esta missão, destacam-se: Armando Holocheski, Tales Falleiros Lemos, Maria Magdalena Nerone, Cláudio César de Andrade, Germán Calderón Calderón, Luigi Chiaro, Elias Dallabrida e outros integrantes. (BOLETIM DIOCESANO, 2015, p. 44)

O conceito desenvolvido para a escola é de que trata-se de uma “Escola de formação política, com critérios evangélicos e éticos, de confissão católica, direcionada aos agentes de pastoral, líderes comunitários, visando atuar na política e interessados em aprofundar o exercício da cidadania.” (LEMOS, 2002).

Nas reuniões realizadas pelo grupo, a discussão mais urgente era sobre a necessidade de oferecer propostas às paróquias, conseguir apoio da sociedade civil e do clero local, a questão da formação de núcleos paroquiais, a formação de agentes multiplicadores, a articulação e participação de representantes em eventos nacionais. Com o decorrer do tempo, notou-se a necessidade de estruturar eventos e cursos e surgia o questionamento acerca da metodologia e a programação futura.

Em 2002, a Escola ofereceu pela primeira vez uma série de encontros temáticos sobre fé e política, utilizando o método Ver, Julgar e Agir com temas diversos da realidade brasileira: Economia, sociologia, história de Guarapuava e doutrina social da Igreja. Os encontros foram realizados no Auditório do Edifício Nossa Senhora de Belém e contou com 72 participantes.

No período de 2003 a 2006, a Escola teve interrupção de atividades, porém, foram mantidas apenas as reuniões e em 2007, a Universidade Estadual do Centro-Oeste, UNICENTRO aprovou o “funcionamento do Curso de Extensão em Ciência Política em parceria com a Diocese de Guarapuava. Sob a coordenação do Professor Elias Dallabrida foram realizadas quatro edições sucessivas entre 2007 a 2014”. (BOLETIM DIOCESANO, 2015).

Em 2014, houve a oferta de uma Extensão do Curso de Ciência Política em Prudentópolis. Ainda neste período, a ESFEPOL tentou estabelecer um elo maior de ligação com os trâmites de projetos e audiências públicas, movidas no âmbito do Poder Legislativo Municipal. Em 2015 houve a edição especial do Curso de Fé e Política e em 2016, com a mudança da coordenação, houve alteração na apresentação do Curso.

4.2 CONQUISTAS E EFEITOS POLÍTICOS DA ESCOLA DE FÉ E POLÍTICA SOBRE A POLÍTICA LOCAL

A seguir, destacaremos as lideranças da Escola, o período de atuação e principais realizações.

2001-2003 - Sr. Armando Holocheski, sendo eleito o 1º Coordenador da Escola. Durante sua coordenação houve um trabalho de organização interna do grupo fundador que estava à frente com a finalidade de motivar pessoas e formular os objetivos da Escola.

2004-2012 - O empresário José Lima da Silva. Durante sua gestão houve um compromisso de realizar reuniões mais frequentes e tornar o trabalho conhecido e estendido às outras regiões da Diocese de Guarapuava.

2013-2014 - O advogado Artur Bittencourt Júnior. A ESFEPOL assume um caráter mais prático, criando-se o Conselho Popular de Guarapuava (CPG) e o Programa de TV: “Cidadania em Pauta”, TV Araucária, com oito edições consecutivas em 2014.

2015 (atual) - O professor João Paulo Almeida da Silva - neste período a ESFEPOL oferece uma Edição Especial do Curso de Ciência Política com três Módulos. Atualmente a *Escola de Fé e Política* é formada por um conselho sob a presidência do professor João Paulo Almeida da Silva, tendo como membros atuantes a seguinte equipe: Carlos Drewinski, José de Lima, Artur Bittencourt, Germán Calderón Calderón, Tales Falleiros Lemos, Cláudio César de Andrade e Lurdinha Danguí Pinheiro.

A seguir, com base nos Relatórios Finais do Projeto de Extensão, é possível ter acesso às atividades e realizações em cada edição. O público-alvo foram agentes comunitários que prestam serviços sociais, membros de associações civis e religiosas, interessados em candidatar-se para cargos eletivos e pessoas preocupadas com questões políticas. Nos anos de 2007 a 2015, o Projeto esteve sob a coordenação do Prof. Elias Dallabrida e a partir de 2016, sob a coordenação do Prof. Cláudio César de Andrade.

No Relatório Final, referente à 1ª edição do Curso de Extensão, Dallabrida relata as principais atividades desenvolvidas, destacando um “maior envolvimento dos participantes nas comunidades, bem como a participação de alunos e professores em pleitos.” (DALLABRIDA, 2009). O curso aconteceu no período de 01/03/2007 a 28/02/2009, com carga horária de 342 horas. Total de 100 membros da comunidade.

Após os participantes das comunidades locais terem assumido maiores responsabilidades, Dallabrida destaca, ao término da 2ª. Edição do Projeto, “o aprimoramento de pessoas em cargos paroquiais e associações comunitárias, reconhecimento da CNBB divulgando matérias sobre o trabalho realizado na Diocese e sua parceria com a UNICENTRO, Formação do Conselho da Escola com quatorze participantes.” (DALLABRIDA, 2011). É importante destacar o surgimento do Conselho e a criação do *site* (Portal) Guarapuavatube. O curso aconteceu no período de 01/03/2009 a 28/02/2011, com carga horária de 342 horas. Total de 111 membros da comunidade.

Na sequência, houve avanços consideráveis em 2012 e 2013, com a “eleição de cinco participantes do curso em pleitos eleitorais municipais, [...] e a participação de um pastor luterano (na qualidade de ministrante de conteúdos do projeto) e espera-se nas próximas edições contar com mais protagonistas ecumênicos.” (DALLABRIDA, 2013). O autor também relata a ação cível protocolada no Ministério Público pedindo o afastamento dos vereadores envolvidos no escândalo ocorrido em 2012. O curso aconteceu no período de 01/03/2011 a 28/02/2012, com carga horária de 342 horas. Total de 163 membros da comunidade.

Conforme descrito por Dallabrida, de 2013 a 2015 houve “maior inserção dos participantes na Sociedade Civil Organizada e a formação de Núcleos de Apoio Fé e Política e proposta de formação de Núcleos de Apoio (NAFEPS) em toda região.” (DALLABRIDA, 2014). O curso aconteceu no período de 01/03/2013 a 28/02/2015, com carga horária de 342 horas. Total de 234 membros da comunidade.

Por fim, o *Projeto Ciência Política - Edição Especial 2015* “participa ativamente através de representantes em audiências públicas, em lutas específicas seja pela redução de salários, repasse de verbas, participando intensamente do *Movimento Moraliza Guarapuava*.” (DALLABRIDA, 2015). O curso aconteceu no período de 01/02 a 25/11/2015, carga horária de 279 horas. Total de 124 membros da comunidade.

Em 2016, a Coordenação passa a ser exercida pelo Professor Cláudio César de Andrade que propõe algumas alterações ao Projeto. A proposta passa a ser “*Projeto de Extensão: Encontros de Fé e Política – 1ª Edição*”. O mesmo encontra-se em andamento e tem como período de realização: 01/03/2016 a 31/12/2017.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme estudado, os movimentos sociais exercem um importante papel no processo de democratização. A participação da sociedade reclama com mais urgência a necessidade de formação de uma nova consciência política, visando que todas as pessoas possam exercer bem sua cidadania.

O Artigo permite dar maior visibilidade ao trabalho desenvolvido pela *Escola Diocesana de Fé e Política* na região de Guarapuava. Trabalho este realizado com a cooperação de leigos e religiosos buscando um aprimoramento dos conhecimentos e habilidades dos interessados.

Constata-se a importância dos cristãos leigos/as inserirem-se no processo eleitoral, conhecendo as regras do jogo eleitoral, tendo como princípio a recomendação de Jesus: “Eis que vos envio como ovelhas no meio de lobos; sede, pois, prudentes como as serpentes e simples como as pombas” (Mt. 10, 16).

É importante ressaltar que o papel do leigo não pode limitar-se aos períodos de eleição, e sim, deve ser uma constante na vida da comunidade e dos que almejam o ingresso na vida pública como representantes do povo, pois

não basta apenas boa vontade, mas outras habilidades para o exercício de liderança.

Desta forma, a Diocese de Guarapuava, cumpre seu papel social de maior inserção na realidade local e regional, contribuindo na formação ética de pessoas mais comprometidas com a comunidade e o desenvolvimento de uma cidadania ativa e libertadora visando promover a vida plena e o bem comum.

6 REFERÊNCIAS

CATÓLICA APOSTÓLICA ROMANA, IGREJA. **A CEB no Brasil é Igreja - um novo modo de ser Igreja**". 2006. p. 3-5. Disponível em: <http://www.vidapastoral.com.br/artigos/eclesiologia/a-identidade-das-cebs/>. Acesso em: 08 set. 2017.

ALONSO, Angela. **As Teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate**. In: Lua Nova, 2009. n. 76 p. 49-86. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n76/n76a03.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2017.

BÍBLIA SAGRADA. Tradução do Centro Bíblico Católico Brasileiro. 85 ed. São Paulo: Ave-Maria, 1992.

BOLETIM DIOCESANO: A Igreja na Diocese de Guarapuava. Fé e Política - PR. n. 440, dez/2015. p. 29.

BRINGEL, Breno; ECHART, Enara. **Movimentos sociais e democracia: os dois lados das "fronteiras"**. Cadernos CRH, Salvador, v. 21, n. 54, p. 457-475, Dez. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000300004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 01 mar. 2017.

CRAVEIRO, Adriéli Volpato; HAMDAN, Karima Omar. **Os "novos movimentos sociais": uma análise crítica em torno desta temática**. 2015, p. Londrina PR, de 09 a 12 de Junho de 2015. Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: Desafios Contemporâneos. Disponível em: http://www.uel.br/pos/mestradoservicosocial/congresso/anais/Trabalhos/eixo6/oral/16_os_novos_movimentos....pdf. Acesso em: 08 ago. 2017.

DALLABRIDA, Elias. **Relatório Final**, 1 ed. Escola Diocesana de Fé e Política, 2009.

_____, Elias. **Relatório Final**, 2 ed. Escola Diocesana de Fé e Política, 2011.

_____, Elias. **Relatório Final**, 3 ed. Escola Diocesana de Fé e Política, 2013.

_____, Elias. **Relatório Final**, 4 ed. Escola Diocesana de Fé e Política, 2014.

_____, Elias. **Relatório Final**, 5 ed. Escola Diocesana de Fé e Política, 2015.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa?** 4 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2010.

JOÃO PAULO II, Papa. Encíclica *Sobre a Vocação e Missão dos Leigos na Igreja e no Mundo*. **Exortação Apostólica *Christifideles Laici***. n. 60 – Os fiéis leigos. São Paulo: Loyola, 1989.

LEMONS, Tales Faleiros. **Educação e Igreja: A experiência da Escola Diocesana de Formação Política de Guarapuava (2001-2002)**. Monografia de Especialização em Formação de Docentes para o Ensino Superior, Universidade Estadual do Centro-Oeste, UNICENTRO, 2002. 55 p.

MACHADO, Maria das Dores Campos. **Pesquisa com líderes religiosos: questões éticas e metodológicas**. v. 18, n. 34, p. 39-56. jan-jun/2013. Disponível em: <http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/viewFile/5972/4525>. Acesso em: 20 jul. 2017.

MACHADO, Maria das Dores Campos. **Religião e Política no Brasil Contemporâneo: uma análise dos pentecostais e carismáticos católicos**. *Religião & Sociedade*. Rio de Janeiro, 2015. v. 35, n. 2, p. 45-72. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-85872015000200045. Acesso em: 20 jul. 2017.

Magistério. Disponível em: <http://irnovajerusalem.com.br/?p=1151>. Acesso em: 08 set. 2017.

MEZZOMO, Frank. **Diálogos Entre Religião E Política No Espaço Público: A Atuação De Agentes Religiosos No Legislativo De Campo Mourão**. Anais do II Encontro Anual de Iniciação Científica Universidade Estadual do Paraná, Campus Paranavaí, 25 a 27 de outubro de 2016. Disponível em: <http://www.fecilcam.br/eventos/index.php/eaic/iieaic/paper/viewFile/4118/1118>. Acesso em: 20 jul. 2017.

RIBEIRO, Alexandre. **O que é a doutrina social da Igreja?** Disponível em: <https://pt.aleteia.org/2013/02/01/o-que-e-a-doutrina-social-da-igreja>. Acesso em: 08 set. 2017.



RENOVAÇÃO PARLAMENTAR: UM DEBATE CONCEITUAL E METODOLÓGICO

PARLIAMENTARY RENEWAL: A CONCEPTUAL AND METHODOLOGICAL DEBATE¹

Gabriel Marcondes de Moura²

RESUMO

O presente trabalho visa contribuir com o estudo do fenômeno da renovação parlamentar, propondo uma revisão de literatura acerca do tema e estabelecendo uma organização do debate recente sobre conceito e metodologia. Primeiramente, é necessário delinear a relação da renovação parlamentar com outros objetos do campo da política, como por exemplo, o sistema eleitoral brasileiro, o processo de institucionalização das organizações políticas e a estrutura de oportunidades da carreira política no Brasil. Posto isso, a segunda parte deste artigo trata do arcabouço metodológico para a aferição do fenômeno. A tarefa compreendida aqui é discriminar e descrever a finalidade e o melhor emprego de cada uma das taxas de renovação parlamentar, partindo da classificação básica entre taxas de valor ponderado e de valor não ponderado.

Palavras-Chave: Renovação Parlamentar; Método em Ciência Política; Sistema Eleitoral Brasileiro; Institucionalização; Carreira Política.

ABSTRACT

This paper aims to contribute to the study of the phenomenon of parliamentary renewal, proposing a literature review on the subject and establishing an organization of the recent debate on concept and methodology. Firstly, it is necessary to delineate the relationship of parliamentary renewal with other objects of the policy field, such as the Brazilian electoral system, the process of institutionalization of political organizations, and the structure of political career opportunities in Brazil. That said, the second part of this article deals with the methodological framework for measuring the phenomenon. The task here is to discriminate and describe the purpose and best use of each

¹ Esse trabalho é parte do TCC de graduação com o título “*Renovação parlamentar e método: as câmaras municipais de Curitiba e Colombo em perspectiva comparada*”, defendido em dezembro de 2017 junto ao curso de bacharelado em Ciência Política da Uninter e que recebeu recomendação para publicação pela banca de avaliação.

² Bacharel em Ciência Política formado pelo Centro Universitário Internacional – UNINTER e pesquisador voluntário do Núcleo de Pesquisa e Prática em Ciência Política (NuPP-CiPol). E-mail: <gmmcipol@gmail.com>.

parliamentary renewal rate, based on the basic classification between weighted and unweighted value rates.

Keywords: Parliamentary Renewal; Method in Political Science; Brazilian Electoral System; Institutionalization; Political career.

1 INTRODUÇÃO

Há na literatura da ciência política brasileira, inúmeros trabalhos que se debruçaram sobre a renovação parlamentar no Brasil, em sua grande maioria, tendo a Câmara dos Deputados como objeto de análise. A intenção aqui é colaborar com o conjunto de obras existentes propondo uma organização de ideias e métodos sobre a aferição da renovação parlamentar, que possam contribuir para com o trabalho de pesquisadores futuros.

Embora, à primeira vista, a renovação parlamentar possa parecer algo intuitivamente simples de se entender, é na simplicidade intuitiva do conceito que reside os primeiros percalços a ser superado para uma compreensão mais elaborada do fenômeno.

Um ponto de partida básico para ampliarmos o entendimento sobre a renovação parlamentar como conceito é que não se trata de algo que possa ser estudado por si só isoladamente. Sempre estará diretamente relacionado e dialogando com outros fenômenos políticos, principalmente com o seu antônimo: a conservação ou reeleição parlamentar. Renovação e conservação parlamentar são partes integrantes do mesmo processo e inversamente proporcionais. Vamos a um exemplo simples e preliminar: se tivermos numa casa legislativa, o total de 100 deputados, e dessa totalidade, numa eleição, das 100 cadeiras, 20 vagas sejam preenchidas por novos deputados ingressos como efeito de renovação parlamentar, teremos então, 80 deputados reeleitos como efeito de conservação ou reeleição parlamentar. Portanto, a conceituação da renovação, enquanto fenômeno do campo político, não pode ser trabalhado separadamente de seu conjunto. Requer, invariavelmente, a também conceituação dos demais fenômenos com os quais dialoga diretamente.

Num segundo momento, torna-se necessário estabelecer uma sistemática dos trabalhos prévios sobre renovação parlamentar no Brasil, quanto o alcance da renovação parlamentar no campo da política. Tal revisão bibliográfica cumpre não só a intenção de expor a importância de seu estudo, como também definir a relação da renovação parlamentar com outros objetos da ciência política. Feito isso, será possível ter a compreensão do impacto do fenômeno, bem como, por exemplo, suas consequências às instituições políticas. Isso permite a delimitação do conceito e o mapeamento da relação de causa e efeito com outros fenômenos que integram o campo da política, como por exemplo: a) o sistema eleitoral brasileiro; b) o processo de institucionalização das organizações políticas, e; c) a estrutura de oportunidades da carreira política no Brasil.

O terceiro passo tem como objetivo classificar e sistematizar o conjunto de métodos disponíveis para medir a renovação parlamentar. Por mais que pareça haver entre os autores, em algum nível, consenso a respeito da conceituação do objeto de estudo, nas diferenças quanto às formas de mensuração deste fenômeno e, por conseguinte, nas divergências dos resultados alcançados, que residem à necessidade de revisitação, análise e organização da literatura existente.

O arcabouço metodológico para a mensuração da renovação parlamentar é extenso. Há três possibilidades para mensurar o mesmo fenômeno, sendo que, estas três, podem se desdobrar em mais quatro, totalizando assim sete fórmulas. Esse desdobramento se deve ao fato de haver variação do número de cadeiras no parlamento de uma eleição para a outra, acrescentando assim um novo dado a ser contabilizado, um novo valor a ser considerada na equação. Diante dessa extensa variedade de possibilidades metodológicas, podem-se alcançar uma variedade de resultados, cuja inadequação da metodologia com a proposta da pesquisa pode comprometer a precisão necessária para a elaboração de análises.

2 DO CONCEITO

Renovação em sua etimologia deriva do verbo “renovar”, que segundo o dicionário Aurélio, deriva do termo latim *renovare*, que por sua vez designa ao ato de tornar novo, mudar, ou modificar pra melhor, reiniciar, restaurar, consertar, reformar, corrigir, dar novas forças, rejuvenescer.

A definição de renovação, por si só, traz dois percalços a serem superados no sentido de acurarmos o emprego do termo. Primeiramente, o horizonte positivo que o termo “renovação” carrega, desde a sua etimologia, inegavelmente torna-se o primeiro passo a ser ultrapassado para uma análise criteriosa da renovação parlamentar e seus efeitos no campo da política. Portanto, é necessário despir-se num primeiro momento de qualquer juízo de valor que a palavra possa carregar em seu emprego no senso comum.

Em segundo lugar, a renovação como conceito amplo possui dois verbos sinônimos que, quando empregados separadamente, tornam-se antônimos: restauração e modificação. Desta forma, renovação parlamentar aqui está mais para o ato de modificar, mudar, na troca dos parlamentares, restando o emprego da restauração ao termo conservação, ao ato de reeleição e manutenção parlamentar.

Delimitado o termo e empregando o conceito de renovação como ato de mudança entre os parlamentares, a definição proposta por André Marengo demonstra ser a mais apropriada ao tratar o fenômeno da renovação parlamentar como “o ingresso de parlamentares em primeiro mandato, sem experiência prévia nos respectivos legislativos” (MARENCO, 2002, pg.07). Sendo assim definido, renovação parlamentar trata-se, de um modo geral, do “entra e sai” que ocorre nos legislativos de eleição em eleição, na formação de uma legislatura para a outra, na troca entre parlamentares não reeleitos por eleitos e reeleitos.

No entanto, o critério de “experiência prévia”, evocado pelo autor, necessita ser minuciado a fim de distinguir a natureza da renovação parlamentar.

A princípio, todos os parlamentares que ingressam na Câmara dos Deputados para uma nova legislatura são, e devem ser computados no cálculo quantitativo da renovação parlamentar, por formarem um novo plenário. Entretanto, o critério de “experiência prévia” abre precedente para uma observação qualitativa acerca dos parlamentares ingressos. A diferenciação da renovação parlamentar ocorre entre dois tipos de parlamentares: 1) a oriunda dos chamados “políticos profissionais³”, os de carreira política sólida, que ascendem e descendem na estrutura de oportunidades da carreira política, como por exemplo, ex-governadores, ex-senadores, ex-deputados federais que retornam a casa, deputados estaduais, prefeitos, secretários e vereadores, e; 2) a renovação parlamentar que provém de “outsiders⁴”, os despossuídos de experiência política prévia e que alcançam majoritariamente o primeiro mandato político.

A diferenciação existente entre os dois grupos nos auxilia a mensurar o alcance e a natureza da renovação parlamentar, por exemplo, se ela ocorre entre membros políticos dos diferentes níveis, que vão se movimentando entre a estrutura de oportunidades de carreira política, que compartilham conhecimentos e comportamentos típicos da classe política, ou se a renovação parlamentar se dá pela substituição deste tipo de político por indivíduos estranhos à classe política.

Complementando as definições sobre o conceito, torna-se necessária a compreensão de outros termos que dialogam diretamente com a renovação parlamentar, e que, eventualmente, a depender do método para cálculo deste fenômeno, podem vir a compor a equação. São exemplos: a conservação ou reeleição parlamentar; a rerepresentação; a desistência e; a derrota. São conceitos que interagem diretamente com o fenômeno da renovação

³ Segundo MARENCO (1997, PG. 06), “Político Profissional” corresponde a um tipo-ideal de parlamentar, cujas principais características são: a carreira precoce e o treinamento específico para o exercício da atividade política.

⁴ Idem (PG. 04 e 05), “Outsiders” podem ser classificados como os parlamentares que chegam a Câmara dos Deputados com tempo de atividade política menor que 04 anos, caracterizam-se por serem indivíduos estranhos ao campo político.

parlamentar e necessitam ser delimitados para facilitar a compreensão e, conseqüentemente, facilitar a operacionalização dos métodos que serão demonstrados no capítulo seguinte.

Conservação ou reeleição parlamentar pode ser entendida como o conceito antônimo da renovação parlamentar, portanto, trata-se do número de parlamentares detentores de mandato que se reapresentam ao escrutínio dos votos, sendo estes reconduzidos aos seus respectivos cargos para uma nova legislatura.

Barreto (2008) conceitua a reapresentação como o número dos “parlamentares que buscaram subsequentemente um novo mandato para o mesmo cargo” (Pg. 125). Da mesma forma, o autor define desistência como o número indicador dos “parlamentares que, por um motivo ou outro deixaram de concorrer” (Pg. 125).

Por último, a derrota refere-se ao número de parlamentares que optaram pela reapresentação ao escrutínio dos votos, buscaram subsequentemente um novo mandato para o mesmo cargo, mas que, entretanto, não obtiveram êxito, sendo assim derrotados no pleito.

Por último, o número de cadeiras do parlamento é um dado que necessita devida atenção. Além do número total de cadeiras no parlamento, no caso da câmara dos deputados, das assembleias legislativas estaduais ou das câmaras municipais, a distribuição do número de assentos por cada distrito eleitoral (estados ou municípios, no caso brasileiro), definidos em razão do sistema eleitoral adotado merece atenção. Pois não é incomum que, ao longo do tempo, haja variação no número de assentos no parlamento entre estes distritos eleitorais. A variação ou não no número total de cadeiras no parlamento, bem como a variação no número de cadeiras por distrito eleitoral, aliada aos demais fatores citados anteriormente, são fatores mecânicos que, se ignorados ou não levados em conta com a devida atenção, pode incorrer na escolha de um método equivocado para mensurar a renovação parlamentar, bem como comprometer as análises sobre o fenômeno.

Para facilitar a compreensão dos conceitos, a serem convertidos em variáveis na operacionalização dos métodos, e na construção das equações, segue abaixo o quadro conceitual com que será trabalhado nos capítulos subsequentes:

QUADRO I – TABELA DE CONCEITOS

Renovação	O número de parlamentares sem mandato que ingressam no parlamento.
Conservação	O número de parlamentares reeleitos para uma nova legislatura.
Reapresentação	O número de parlamentares que se reapresentam ao pleito buscando a reeleição.
Desistência	O número de parlamentares que desistem de concorrer à reeleição, independente da razão.
Derrota	O número de parlamentares que se reapresentaram buscando a reeleição, mas que foram derrotados.
Nº de Cadeiras⁵	O número de cadeiras disponíveis no parlamento.

FONTE: O autor a partir dos textos: “(BARRETO, 2008) Reeleição parlamentar: reflexões metodológicas e análise do caso da Câmara de Vereadores de Pelotas (1976-2004)” e “(SANTOS, 2002) Votos e partidos: Almanaque de dados eleitorais: Brasil e outros”.

3 DA RENOVAÇÃO PARLAMENTAR E O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

O estudo de MATLAND & STUHLAR comparou as taxas de renovação parlamentar entre 25 países industrializados, propondo à literatura sobre o tema um amplo panorama sobre os aspectos que incidem na mensuração do fenômeno, bem como suas consequências:

⁵ Magnitude do Distrito Eleitoral.

Legislative turnover is a significant factor in the evaluation of accessibility of structures, recruitment of candidates, circulation of elites and policy change. In looking at turnover from a cross-national perspective, we find there is significant dispersion across the twenty-five advanced industrialized countries. Even at the low end, however, there is substantial turnover (MATLAND & STUDLAR, 2004, p. 105)

A renovação parlamentar proporciona acesso às estruturas políticas e a circulação e a renovação das elites políticas, e a dispersão entre as taxas de renovação parlamentar obtidas nos países analisados tem como ponto de partida o sistema eleitoral vigente em cada localidade. Portanto, primeiramente, torna-se necessário compreender o sistema eleitoral operante no Brasil.

Para este trabalho, conceitua-se sistema eleitoral como um “conjunto de normas que define como o eleitor poderá fazer suas escolhas e como os votos serão contabilizados para ser transformados em mandato” (NICOLAU, 2012, p. 11).

O aspecto mais importante do sistema eleitoral é a configuração dos distritos eleitorais, que, no caso brasileiro, corresponde fielmente às suas unidades federativas, não havendo subdivisões internas, como por exemplo, para eleição presidencial, o país todo é um único distrito, para governadores, os estados constituem um único distrito eleitoral, bem como para as eleições legislativas, assim também o é para eleições municipais, o município todo forma um único distrito eleitoral⁶ para eleição do prefeito e dos vereadores.

A questão mais importante na configuração de um distrito eleitoral é, justamente, o número de cadeiras a serem disputadas. NICOLAU & SCHMITT (1995) fazem uso da seguinte categorização dos distritos eleitorais, de acordo com seus respectivos tamanhos:

Para melhor investigar os efeitos da graduação dos distritos eleitorais brasileiros, eles foram divididos em três grupos de acordo com a magnitude, tomando como padrão a referência internacional: distritos

⁶ Ainda que as unidades geográficas sejam divididas em zonas e seções eleitorais, estas não se constituem como distritos eleitorais de fato, uma vez que um mesmo município pode ter duas, três ou mais zonas eleitorais, e as cadeiras do distrito não são divididas por estas zonas eleitorais.

médios (M entre 08 e 12), distritos grandes (M entre 16 e 31) e mega distritos (M entre 39 e 60) (TAAGEPERA & SHUGART apud NICOLAU, 1995, p. 140).

No caso do Brasil, em que o sistema vigente é o de representação proporcional de lista aberta (RPLA) para eleições legislativas (com exceção do senado), a importância para o autor reside no fato de que “quanto maior M, [...] mais fácil para um pequeno partido obter representação; [...] maior a tendência de os partidos receberem proporcionalmente tantas cadeiras quantos forem os seus votos” (NICOLAU, 1995, p. 138).

Logo, o menor distrito eleitoral brasileiro possui oito cadeiras, partimos logo de início de uma magnitude média. Sendo assim, a configuração brasileira, ao definir as unidades federativas como distritos eleitorais, sem subdivisões, acarretam na formação de vários mega distritos. Como por exemplo, o Estado de São Paulo, como distrito eleitoral único, sozinho, elege 70 dos 513 deputados da Câmara dos Deputados (13,64%), se tornando o maior distrito eleitoral nas eleições para a câmara dos deputados, sendo que, mesmo assim, sofre de sub-representação, se comparado ao cenário nacional.

A sub-representação de São Paulo é proporcional a super-representação de estados como Acre, Roraima, Amapá, Sergipe, entre outros. Esta deformação é causada por um dispositivo legal: o de que o número mínimo de deputados federais por unidade federativa (distrito eleitoral) é de oito deputados por estado, e o número máximo é de 70. Uma vez que a eleição para a câmara dos deputados visa à proporcionalidade populacional dos estados, este dispositivo legal acaba por distorcer a representação, primeiro, minorando a da população paulista, e, conseqüentemente, super-representando a população dos demais estados.

Entretanto, a legislação municipal sobre o número de cadeiras do parlamento é menos restritiva, encontrando apenas o limite máximo estipulado pela constituição federal, sem número mínimo estipulado legalmente, fato que torna mais facilmente alterável o número de cadeiras de uma eleição a outra para o parlamento municipal.

Distritos eleitorais de alta magnitude como no caso brasileiro tendem a favorecer a renovação parlamentar. Pois, segundo o debate bibliográfico realizado por Meireles & Andrade (2017), o efeito da magnitude eleitoral age tanto na oferta de candidaturas, como também na demanda do eleitorado, “poucas cadeiras em jogo incentivarão um tipo de comportamento utilitarista nos eleitores (p. 84)”, estes, por sua vez, votariam em candidatos mais competitivos e, por conseguinte, com maiores chances de vitória, ainda que este candidato não seja sua primeira opção pessoal. Da mesma forma, “quanto maior for à magnitude eleitoral, menor seria o incentivo de os eleitores votarem desta forma estratégica (p.84)”, e, conseqüentemente, melhor expressa o voto preferencial do eleitor.

Tal como o exemplo acima, a estrutura do voto também opera e influi sobre o fenômeno da renovação parlamentar. No caso brasileiro, os cargos dos poderes executivos são eleitos pelo sistema majoritário, uma única cadeira em disputa em todo o distrito eleitoral. Por outro lado, os cargos legislativos são eleitos pelo sistema de Representação Proporcional de Lista Aberta (RPLA), com exceção dos senadores da república, estes também o são eleitos por votação majoritária com uma ou duas cadeiras em disputa, a variar das eleições.

Uma possível justificativa para o Brasil ter adotado o sistema proporcional para a eleição de seus representantes legislativos, pode ter origem social e geográfica:

[...] a representação proporcional passou a ser defendida como opção para novas democracias com intensas divisões étnicas e religiosas, já que oferece aos grupos minoritários, dispersos pelo território, mais chances de obter representação (NICOLAU, 2012 p. 48).

O sistema proporcional tende a garantir representação a grupos minoritários, em contraponto, o sistema majoritário tende a sub-representação dos mesmos. Uma vez que nosso país possui dimensões continentais, e uma população superior a 200 milhões, divididas em 05 regiões e 27 unidades federativas com clivagens sociais e peculiaridades próprias, a garantia à

representação das minorias nacionais e locais foi o princípio norteador do nosso sistema eleitoral.

O sistema proporcional de lista aberta define-se assim por proporcionar ao eleitor a oportunidade de votar em um partido, como também de votar em um candidato do partido, permitindo assim o ordenamento da lista partidária do mais votado ao menos votado, dando ao conjunto de eleitores o controle sobre a lista partidária, ao contrário do sistema proporcional de lista fechada, em que só se pode votar no partido e em que as listas são pré-ordenadas pelas lideranças partidárias.

O dispositivo de voto em lista aberta, alinhado com as características sociais do Brasil, são aspectos que contribuem para uma expoente votação personalista, em que o eleitor busca o voto no candidato ao invés do partido. Fato este que, em tempos de crise, tende a favorecer a renovação parlamentar. Todavia, há outro dispositivo no sistema eleitoral brasileiro que pode minorar esta tendência: as coligações eleitorais partidárias.

Tanto na eleição majoritária, quanto nas eleições proporcionais, é permitido aos partidos políticos formarem alianças, coligações eleitorais, também chamadas de “coalisões”. É um imperativo lógico de que, num sistema político multipartidário como o nosso, seja difícil um partido governar sozinho. Multipartidarismo tende à formação de coalisões partidárias.

Porém, há várias questões problemáticas envolvendo as coligações eleitorais brasileiras. A começar por se restringir, na maioria das vezes, apenas a um compromisso eleitoral, podendo assim ser facilmente desfeita após o pleito. Outro problema, que pode ser acarretado do primeiro, é que as coligações eleitorais, por se restringir na maioria das vezes a um compromisso meramente eleitoral, pode muitas vezes favorecer a formação de alianças de diferentes matrizes ideológicas e programáticas, fazendo com que os votos destinados a candidatos ou partidos mais alinhados com a esquerda, favoreçam a eleição de candidatos e partidos de direita, e vice-versa.

Desta forma, para facilitar a compreensão, podemos pensar em uma estrutura básica do sistema eleitoral brasileiro para eleição de cargos proporcionais: 1) Partidos e/ou coligações que atingem o quociente eleitoral tem acesso às cadeiras. 2) Quantas vezes um partido ou coligação atingir o quociente eleitoral, será o número de cadeiras obtidas na primeira parte do processo. (No caso brasileiro, as coligações são tidas como um grande partido, não havendo distinção interna para distribuição das cadeiras). 3) A segunda parte do processo de distribuição das cadeiras são as “sobras” de votos, que também são divididas exclusivamente entre os partidos que atingiram o quociente eleitoral, ficando terminantemente excluídos do processo, partidos ou coligações que não atingiram o quociente eleitoral.

Embora à primeira vista a exclusão dos partidos ou coligações que não atingem o quociente eleitoral, tenda a excluir partidos pequenos do processo, o dispositivo da coligação atua como um mecanismo de sobrevivência dos partidos pequenos, fazendo com que os mesmos tenham acesso aos parlamentos.

Conseqüentemente, o alinhamento de alguns fatores, como, por exemplo, a formação de alianças e coligações meramente eleitorais, distritos de altíssima magnitude, e a tendência a um voto personalista, este último, podendo desencadear-se num candidato específico de uma coligação, criando assim a figura do “puxador de voto”, pode se ter aqui uma convergência de fatores favoráveis a altas taxas de renovação parlamentar, a depender, claro, do número e de quais candidatos serão levados ao parlamento por esse “puxador de votos”.

4 DA RENOVAÇÃO PARLAMENTAR E O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

Outro conceito recorrentemente relacionado quando se trata de renovação parlamentar é o de institucionalização das organizações políticas, onde, costumeiramente, relaciona-se alta taxa de renovação parlamentar como um dos impeditivos na formação de uma elite política profissionalizada no

parlamento e, conseqüentemente, um impeditivo no processo de institucionalização das casas legislativas.

Nelson W. Polsby, em seu trabalho “A Institucionalização da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos⁷”, de 1968, define as características básicas de uma organização institucionalizada, com base nos seus atos e ações, nos padrões identificados nas mesmas:

[...] uma organização institucionalizada possui três grandes características: 1) ela é relativamente bem delimitada, isto é, diferenciada de seu ambiente. Seus membros são facilmente identificáveis, é relativamente difícil tornar-se um membro e seus líderes são recrutados principalmente no interior da organização. 2) A organização é relativamente complexa, ou seja, suas funções são internamente separadas sob alguma base regular e explícita [...] há uma divisão do trabalho [...] [e] padrões regularizados de recrutamento para os papéis [...] 3) a organização tende a usar critérios universais mais que particulares e métodos automáticos mais que discricionários para conduzir seus assuntos internos. (POLSBY, 1968, p. 222).

Identificadas às três características reconhecidas pelo autor como indicadores de uma organização institucionalizada: delimitação, complexidade, e universalidade de critérios; a renovação parlamentar relaciona-se e pode exercer influência sobre todas estas características, mas, sobretudo, com a complexidade à maneira em que altera o padrão de recrutamento para desempenhar as funções legislativas.

Da mesma forma, o fenômeno da renovação parlamentar relaciona-se e está diretamente vinculado aos incentivos que as instituições podem oferecer aos atores políticos, sendo estes incentivos fatores determinantes na elaboração das estratégias eleitorais:

[...] o comportamento pode ser determinado simultaneamente por “regras de decisão” que representam os incentivos que as instituições

⁷ “The Institutionalization of the U. S. House of Representatives”, publicado originalmente em *The American Political Science Review*, v. 62, n. 1, p. 144-168, Março de 1968. O texto utilizado aqui é uma tradução publicada pela Revista Brasileira de Sociologia Política, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 221-251, Junho de 2008.

podem propor aos atores considerados como calculadores racionais. (HALL & TAYLOR, 2003, p. 221).

Podemos tomar como exemplo da capacidade das instituições criarem mecanismos de incentivos aos atores políticos, como por exemplo, a ampliação do número de cadeiras no parlamento. Este é um fator condicionante ao número de candidaturas, bem como afeta diretamente as estratégias coligacionais para a disputa proporcional. Logo, torna-se verificável se, e de que forma os incentivos ofertados pelas instituições aos atores políticos se relaciona com a renovação parlamentar.

Marenco (1997) conclui que, no caso brasileiro, “o ingresso de candidatos estranhos ao campo político, dotados de escassa experiência pública e precários vínculos partidários (p. 15)”, acompanhando expressivas taxas de renovação parlamentar, são as causas da erosão do campo político, da queda da profissionalização da elite política bem como das instituições políticas:

O homem político, ou ao menos, sua correspondente versão nacional, vem perdendo espaço para outsiders que ingressam na política mais tarde, após uma vida profissional já estabelecida, conquistando sua cadeira parlamentar sem a necessidade de percorrer todas as escalas da carreira e de um longo estágio no interior de organizações partidárias. (MARENCO, 1997, p. 16).

Marenco (2002) conclui que ofertas limitadas de capacidade decisória reduzem as condições necessárias para a formação de carreiras profissionais, longas e estáveis, favorecendo assim o recrutamento lateral e o aumento da rotatividade parlamentar, bem como o custo da informação necessária para a geração de lealdades intra institucionais, criando problemas de coordenação entre as elites. Uma explicação mais sociológica afirmaria que, embora a renovação traga fluxo e arejamento para as instituições, traz também consigo as dificuldades e o alto custo na formação de elites parlamentares estáveis, incentivada a especializar-se nos diferentes domínios do parlamento. De acordo com o mesmo pressuposto, a diferença entre as consequências de a

renovação parlamentar afetar ou não a profissionalização das elites e, por conseguinte, a instituição, pode estar no recrutamento partidário:

Recrutamento endógeno, com estabilidade na composição parlamentar e seleção de candidatos previamente treinados no trabalho legislativo pode corresponder, assim, a um maior potencial de informação compartilhada. (MARENCO, 2002, pg. 5).

Marenco (2000) não trata abertamente da profissionalização parlamentar correlacionando-a ao conceito de renovação ou conservação parlamentar. Entretanto, para o autor, a seleção legislativa, ou seja, a seleção dos candidatos por parte dos partidos políticos traz profundas consequências quanto à natureza da renovação parlamentar, podendo impactar na institucionalização e profissionalização dos parlamentares. Segundo o autor, são dois os tipos de recrutamento: o lateral e o endógeno. O recrutamento lateral define-se “quando a conquista de uma vaga parlamentar ocorre após breve ou escassa trajetória política anterior (p. 14)”. Tal modalidade caracteriza-se também pela quebra de vínculos e lealdades entre indivíduos e as organizações partidárias. Já o recrutamento endógeno é caracterizado pelo recrutamento intrapartidário. Refere-se ao recrutamento de quadros que já passaram pelo processo de iniciação do partido, configurando assim “estruturas de oportunidade que produzem um estoque de experiências e informação compartilhadas, reforçando vínculos centrípetos e a promoção de lealdades partidárias” (pg.19).

Neste sentido, a conclusão de Marenco (1997; 2002) quanto às taxas de renovação parlamentar é a de que “o Brasil representa uma situação intermediária, de longos períodos com taxas elevadas de renovação, e sinais de reversão nesta tendência, a partir de 1998” (pg.19).

Ainda assim, vale ressaltar que, no caso de câmaras municipais e de eleições para vereadores, por se tratar do cargo eletivo mais acessível na estrutura de oportunidades políticas no Brasil, e tendo em vista que é para muitos políticos, um ato de iniciação da carreira, a classificação e a diferenciação entre políticos profissionais e outsiders necessita de uma análise

mais branda. Há políticos que constituem carreiras sólidas nos legislativos municipais, assim como também, dada às condições apropriadas, há aqueles que conseguem galgar postos maiores, ascendendo pela estrutura. Por outro lado, a entrada de outsiders em câmaras municipais em mandatos eletivos, tem peso menor do que a entrada dos mesmos indivíduos estranhos ao campo da política na câmara dos deputados ou assembleias estaduais, justamente por se tratar do cargo eletivo mais baixo e acessível, por assim dizer, inicial na carreira política brasileira.

Silva Jr. & Figueiredo Filho (2012) correlacionam a renovação parlamentar com a profissionalização política, onde o alto índice de renovação prejudica a profissionalização dos parlamentares dada a, considerada por eles, alta rotatividade dos parlamentares, principalmente dos parlamentares que compõem o grupo alcunhado de “baixo clero”. Eles chegam à conclusão de que as ondas de renovação têm impactos diferentes entre o “alto e o baixo clero” da Câmara:

O grau de profissionalização dos cargos em destaque supera o nível dos deputados regulares. Em termos menos técnicos, a onda de renovação inunda a câmara com intensidades diferentes: tsunamis para os marinheiros e marolas para os almirantes. (SILVA JR. & FIGUEIREDO FILHO, 2012, p. 209).

Os autores, no entanto, desconsideram o exercício de outros cargos na máquina pública, eletivos ou não, como fator de profissionalização. Também não separam dentre os quadros que ingressam na renovação analisada, aqueles que já exerceram mandato como deputado federal e estão voltando ou que já exerceram outros cargos eletivos, dos que realmente entram na câmara federal sem experiência prévia. Embora tenham dificuldades de conceituar a profissionalização parlamentar, concluíram que o processo de institucionalização ocorre de forma desigual quando se relaciona com o fenômeno da renovação parlamentar.

De forma geral, podemos destacar o seguinte entendimento: altas taxas de renovação parlamentar, ou seja, de rotação entre os membros de um

corpo legislativo, sobretudo com a entrada de agentes estranhos ao campo da política, são tidas como obstáculos ao processo de institucionalização das instituições políticas, bem como de nossas casas legislativas.

5 DA RENOVAÇÃO PARLAMENTAR E A ESTRUTURA DE OPORTUNIDADES DA CARREIRA POLÍTICA NO BRASIL

As eleições brasileiras ocorrem de quatro em quatro anos para prefeito e vereador, e de quatro em quatro anos para deputado estadual/distrital, deputado federal, senador, governador e presidente (as chamadas eleições gerais), sendo que entre esses dois grupos de eleições há um interstício de dois anos.

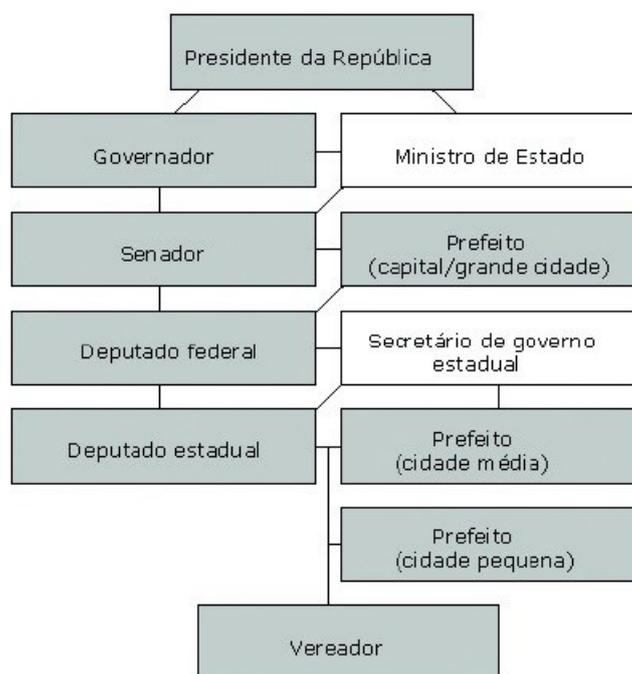
Todos os mandatos eletivos possuem a duração de 04 anos, com exceção dos mandatos de senador, cuja duração é de oito anos. Como cada estado tem direito a 03 cadeiras no senado, numa eleição há apenas uma vaga ao senado, enquanto que na seguinte, há duas vagas em disputa para o senado. Assim as eleições ao senado também ocorrem no período de quatro em quatro anos.

O arranjo bi anual para eleições gerais e locais oportuniza uma maior possibilidade de ascendência e descendência na estrutura de oportunidades políticas no Brasil, pois, de dois em dois anos há um conjunto diferente de cargos e vagas a serem disputadas no pleito. Miguel (2003) desenvolve a seguinte análise sobre a estrutura da carreira política no Brasil e o comportamento dos atores políticos:

[...] os políticos atribuem pesos diferenciados aos cargos que podem vir a ocupar, optando por aqueles que julgam mais importantes ou prestigiosos. Uma vez que tais julgamentos quase sempre coincidem, é possível dizer que o campo político estrutura-se como uma carreira hierarquizada, com formato aproximadamente piramidal. Como regra geral, postula-se que quem está na base da pirâmide deseja ascender, mas como as vagas em cada etapa superior são cada vez menos abundantes, gera-se uma competição permanente. (MIGUEL, 2003, p. 115).

Na citação analítica do autor, três características do campo político e da estrutura de oportunidades da carreira política brasileira chamam a atenção: carreira hierarquizada de formato aproximadamente piramidal que gera uma competição permanente.

FIGURA I
A ESTRUTURA DE OPORTUNIDADES DA CARREIRA POLÍTICA NO BRASIL



FONTE: MIGUEL, (2003).

Nota-se que, além dos sete cargos eletivos disponíveis, há mais três possibilidades de cargos, sendo eles secretariais, como os ministros de estado e os secretários estaduais e municipais⁸, totalizando assim dez cargos diferentes que compõem a mesma estrutura.

⁸ Luís Felipe Miguel, em seu modelo de estrutura da carreira política do Brasil, não considera o cargo de secretário municipal. Embora não seja possível encontrar a justificativa para esta ausência no corpo do texto, bem como no exemplo, uma hipótese possível para isso seja a dificuldade de classificar a importância do cargo de secretário municipal entre os três níveis de cidade: pequena, média e grande, em meio à estrutura de oportunidades políticas.

Os cargos ministeriais e secretariais, ao contrário dos cargos eletivos, não dispõem da estabilidade de um mandato político, podendo estes ser substituídos e trocados a qualquer momento, não havendo assim um período exato ou padronizado para substituições ou trocas. Geralmente, quando há substituição ou eleição de um novo ator político para o poder executivo, este novo eleito tende a trocar o secretariado do sucessor por pessoas de sua confiança, mas estes mesmos podem ascender e descender na estrutura de oportunidades disputando cargos eletivos.

Estabelecida a estrutura de oportunidades da carreira política do Brasil, e retornando à questão da renovação parlamentar, num trabalho mais específico sobre as eleições de 2010, Santos (2010) aponta que a ambição política dos parlamentares brasileiros tem como variável dependente a estrutura institucional brasileira, concluindo assim que “a complexidade embutida no sistema político brasileiro dá origem a carreiras políticas dotadas de alto grau de movimentação (p. 112)”. A movimentação sugerida aqui, se refere ao possível deslocamento dos parlamentares pelos cargos dispostos na estrutura de oportunidades. Tomemos como exemplo, um parlamentar que se desloca do parlamento ao cargo de secretário municipal ou estadual, e até ministro de Estado, não caracterizando assim previamente cargo eletivo, mas que, por outro lado, contribui para a profissionalização do parlamentar.

Quanto ao critério na operacionalização do fenômeno da renovação parlamentar, Santos (2010), adota um diferente dos autores Silva Jr. & Figueiredo Filho (2012): especificar a diferença na renovação parlamentar entre os que já ocuparam outros cargos, inclusive os que já exerceram mandato na câmara federal e estão retornando, daqueles que ingressam sem experiência prévia. Em seu trabalho chama a atenção para o fato de que a estrutura de oportunidades políticas no Brasil, fator crucial que influencia as taxas de renovação, reapresentação e desistência, se consolida na medida em que são adquiridos contornos mais nítidos no quadro partidário. Concluindo novamente a importância do pressuposto institucionalista nas carreiras políticas:

[...] o sistema político brasileiro produz efeitos sistemáticos sobre o modo pelo qual os atores políticos operam, desde as escolhas mais simples, tal como optar por sim ou não, em uma votação nominal, até operações de maior dificuldade e risco, como é a de programar uma carreira política (SANTOS, 2010, p. 125).

De forma mais sintética, podemos definir que a ascensão e o descenso dos atores políticos pela estrutura de oportunidades da carreira política do Brasil, tem em si o aspecto positivo de permitir aos atores uma melhor compreensão das mais diversas áreas, níveis e cargos da estrutura, permitindo também o acúmulo de capital político e um maior potencial de informação compartilhada entre a própria classe, favorecendo sua profissionalização e a sedimentação de uma classe política dotada de alto know how.

Por outro lado, o alto grau de movimentação dos atores políticos pela estrutura, bem como as altas taxas de renovação parlamentar analisadas em trabalhos prévios, especialmente nos casos em que ocorre um alto ingresso de atores estranhos ao campo político nos parlamentos, são fatos tidos como impeditivos na sedimentação de uma classe política, bem como ao processo de institucionalização das organizações políticas.

6 DOS MÉTODOS

Ao todo, temos sete métodos disponíveis e, comumente utilizados para calcular as taxas de renovação parlamentar. Em particularidade, diferenciam-se por questões e critérios metodológicos que incidem diretamente sobre o objeto de análise.

Diante deste ponto, e da abundância de métodos para aferir o mesmo fenômeno, sobre o parlamento a ser analisado e, principalmente, acerca dos critérios quanto à definição de renovação parlamentar, alguns apontamentos necessitam ser feitos, e outras questões merecem abordagem ainda no processo de desenho da pesquisa. Como por exemplo, se dentro do recorte temporal definido, entre as legislaturas a serem consideradas e analisadas, houve variação no número de cadeiras.

Esta primeira questão dividirá o conjunto de fórmulas em dois grupos e, subsequentemente, em cada um dos cenários operacionalizados individualmente, o arranjo dos conceitos na elaboração das fórmulas, cumprirá a função de subclassificação.

Os métodos para calcular a renovação parlamentar empregados neste trabalho estão disponíveis na obra “Votos e Partidos Almanaque de Dados Eleitorais: Brasil e Outros Países”, organização de Wanderley Guilherme dos Santos com a colaboração de Fabrícia Guimarães, pela Fundação Getúlio Vargas, editora FGV, 1ª Edição, 2002.

7 DA CLASSIFICAÇÃO POR VALOR PONDERADO

O primeiro critério a ser considerado é a variação ou não do número de cadeiras do parlamento. Se numa dada eleição a ser analisada, houver acréscimo ou decréscimo no número de cadeiras disponíveis para preenchimento em um determinado parlamento, teremos um novo valor a ser ponderado no cálculo da renovação parlamentar.

Como já dito, no caso brasileiro, as câmaras municipais sofrem variações no número de assentos de forma mais recorrente, devido o acréscimo ou decréscimo populacional e uma compreensão mais permissiva quanto à legislação no tocante a esta flexibilidade.

A princípio, a variação ou não no número de cadeiras divide as fórmulas em dois grandes conjuntos: o conjunto das fórmulas de valores não ponderados (sem variação no N de cadeiras) e o conjunto das fórmulas de valores ponderados (com variação no N de cadeiras).

TABELA II - TAXAS DE RENOVAÇÃO PARLAMENTAR

TAXAS DE VNP⁹	TAXAS DE VP¹⁰
Taxa de Renovação Bruta	Taxa de Renovação Bruta
Taxa de Renovação Líquida	Taxa de Renovação Líquida
Taxa de Renovação Compulsória	Taxa de Renovação Compulsória
	Taxa de Renovação Vegetativa

FONTE: SANTOS, 2002.

Superada esta primeira classificação, valendo-se do critério da variação no número de cadeiras no parlamento, dividindo o conjunto das fórmulas em dois grandes grupos, há outra gama de critérios que, considerados ou não, na composição de cada uma das fórmulas, servirão para a subclassificação dos métodos.

O passo subsequente é detalhar cada um desses critérios e como os diferentes arranjos destes critérios formam diferentes possibilidades de mensurar a renovação parlamentar.

8 DOS CRITÉRIOS PARA SUBCLASSIFICAÇÃO

Definidas e agrupadas as taxas por valor ponderado, e por valor não ponderado, a tipificação subsequente dos métodos atem-se ao emprego e ao arranjo destes seguintes conceitos/variáveis na formulação das equações: reapresentação, desistência, reeleitos, derrotados e, novamente, o número de cadeiras no parlamento.

Considerando os dois grupos de taxas, definidos anteriormente, as duas metodologias mais comumente utilizadas, independente de ponderação

⁹ Valores Não Ponderados.

¹⁰ Valores Ponderados.

de valores ou não, são as Taxas de Renovação Bruta e as Taxas de Renovação Líquida.

A renovação bruta caracteriza-se por mensurar a taxa a partir da subtração dos mandatários pelo percentual de novatos, ou seja, o cálculo considera o montante total de parlamentares que compõem a legislatura, não discriminando outras variáveis como o número de parlamentares que se reapresentam no pleito, os desistentes, ou os que irão disputar outros cargos no pleito. Assim, a taxa de renovação bruta incide sobre número total de cadeiras disponíveis no parlamento.

Por outro lado, a renovação líquida leva em conta apenas os mandatários que se reapresentam ao pleito, em busca da obtenção de um mandato consecutivo para o mesmo cargo, ou seja, sobre os parlamentares que tentam a reeleição. Desconsidera-se do montante a ser calculado, o número de parlamentares detentores de mandato que, se retiram da vida política, ou que optem por disputar outros cargos. A taxa é calculada sobre os deputados que optaram pela reapresentação.

Ainda há a taxa de renovação compulsória, que mensura a renovação considerando o número de candidatos desistentes, sejam aqueles que optam por findar suas respectivas carreiras políticas, bem como os atores políticos que decidem pelo deslocamento na estrutura de oportunidades da carreira política brasileira, com o número total de cadeiras do parlamento. Ou seja, mensura a renovação que ocorrerá de forma inerente ao processo eleitoral, dispondo de antemão as vagas a serem preenchidas por novatos diante do número de mandatários que optam pela desistência.

A renovação vegetativa trata do aumento do número de parlamentares nos legislativos em decorrência ou efeito de legislações, como por exemplo, o aumento no número de vagas no legislativo por si só, como indicativo de renovação parlamentar em decorrência da ampliação de cadeiras no legislativo em questão.

As configurações de cada uma das equações explicitadas acima seguem dispostas abaixo:

TABELA III - Os métodos em equações.

Taxas de Valores Não Ponderados (VNP)	Taxas de Valores Ponderados (VP) ¹
<p>Taxa de Renovação Bruta</p> $\frac{(Desistentes + Derrotados)}{Total\ de\ Vagas} * 100$	<p>Taxa de Renovação Bruta</p> $\frac{(Desistentes + Derrotados + \#)}{Total\ de\ Vagas} * 100$
<p>Taxa de Renovação Líquida</p> $\frac{Derrotados}{(Reeleitos + Derrotados)} * 100$	<p>Taxa de Renovação Líquida</p> $\frac{Derrotados}{(Reeleitos + Derrotados + \#)} * 100$
<p>Taxa de Renovação Compulsória</p> $\frac{Desistentes}{Total\ de\ Vagas} * 100$	<p>Taxa de Renovação Compulsória</p> $\frac{Desistentes}{(Desistentes + Derrotados + \#)} * 100$
	<p>Taxa de Renovação Vegetativa</p> $\frac{\#}{(Desistentes + Derrotados + \#)} * 100$

FONTE: SANTOS, 2002.

Por fim, a taxa de conservação tem por objetivo calcular o percentual dos *incumbents* que se reapresentam no pleito, ou seja, que buscam a obtenção de um mandato consecutivo para o mesmo cargo e alcançam a reeleição, em relação ao número total de deputados mandatários que se reapresentaram ao pleito, derrotados e reeleitos, no caso.

Taxa de Conservação

$$\frac{Reeleitos}{(Derrotados + Reeleitos)} * 100$$

9 CONCLUSÕES

Superado o percalço inicial em se definir o sentido do conceito de renovação, diferenciando-a de seu antônimo (conservação) e despindo-a do

¹ Na tratativa das equações, a incógnita “#” corresponde ao número de variação de cadeiras no parlamento de uma legislatura a outra.

peso valorativo que o termo carrega em si, a renovação parlamentar pode ser definida como o fluxo de parlamentares entre uma legislatura e outra conforme os resultados das eleições.

Ainda há uma diferenciação qualitativa entre os novos ingressos resultantes da renovação parlamentar, entre a que ocorre entre os próprios políticos profissionais, que se revezam ascendendo e descendendo na estrutura de oportunidades da carreira política do Brasil, e a que ocorre do ingresso de outsiders, de agentes estranhos ao campo da política que adentram o parlamento.

Há um conjunto de fatores sistêmicos que contribuem para a renovação parlamentar, a começar pelo sistema eleitoral brasileiro vigente, o de representação proporcional de lista aberta (RPLA). O voto em lista aberta com a possibilidade de coligações eleitorais, somada a alta magnitude eleitoral dos distritos brasileiros e uma tendência à votação personalista, favorece o efeito do candidato puxador de votos, que em seu bojo favorece a renovação parlamentar. Além de outros fatores conjunturais que podem exercer influência sobre o fenômeno, como crises políticas e econômicas.

Quanto o processo de institucionalização, torna-se importante ressaltar que o conceito de institucionalização de uma organização política é complexo, compreendendo outras variáveis a serem consideradas, como por exemplo, a volatilidade eleitoral dos partidos e a estabilidade das coligações eleitorais, e a magnitude eleitoral.

Ao tomarmos e reduzirmos o pressuposto institucionalista de que uma organização institucionalidade é delimitada, complexa e com critérios universais, em suma: regra e perenidade; a incidência da renovação parlamentar surte efeito no processo de institucionalização das casas legislativas, principalmente quando incorre o ingresso de membros estranhos ao campo da política.

A renovação parlamentar proporciona, por um lado, fluxo e arejamento benéficos à classe política e as instituições políticas. No entanto, altas taxas de

renovação com o ingresso de outsiders traz consigo dificuldades na sedimentação e coesão das elites políticas, aumentando os custos para sua profissionalização, incidindo assim, diretamente no processo de institucionalização dos parlamentos.

Quanto à estrutura de oportunidades da carreira política no Brasil, tal qual como a descrita por MIGUEL (2003), há dois aspectos que favorecem a renovação parlamentar: 1) o arranjo bi anual das eleições brasileiras; 2) a complexidade do sistema político brasileiro e das oportunidades ofertadas. Estes dois aspectos dão origem a carreiras políticas de alta movimentação.

Por um lado, carreiras políticas dotadas de alta movimentação favorecem o incumbente no sentido de permitir um acúmulo de capital técnico e político, aumentando o potencial de informação compartilhada entre os membros da classe política. Por outro, da mesma forma, a alta movimentação quando compreendida entre membros do legislativo para fora tende a prejudicar o processo de institucionalização dos parlamentos, ainda mais quando os cargos vagos são preenchidos por outsiders, dificultando a sedimentação de uma classe política dotada de alto know how.

Quanto à metodologia e as formas de mensurar a renovação parlamentar, é preciso estabelecer um conjunto mínimo de informações para balizar o emprego de cada uma das formulas disponíveis. O primeiro passo é saber se há, no recorte temporal compreendido pela pesquisa, variação no número de cadeiras do parlamento de uma eleição a outra. Se houver, este é um dado a ser ponderado na formulação da equação, do contrário, se desconsiderada, a taxa obtida torna-se imprecisa. Respondida a primeira questão, temos as taxas divididas em dois grupos, entre taxas de valor ponderado e de valor não ponderado.

A taxa de renovação bruta afere a renovação parlamentar incidindo somente sobre o número de cadeiras totais do parlamento, desconsiderando os incumbentes que desistem de concorrer. Ela oferta a taxa de renovação em sua totalidade, desconsiderando nuances que por ventura podem alterar a

percepção sobre a renovação parlamentar. As taxas líquida, compulsória e vegetativa são mais específicas.

A taxa de renovação líquida, por outro lado, incide somente sobre os incumbentes que se lançam a reeleição, excluindo do montante os desistentes. Sendo assim, ela retrata a renovação parlamentar oriunda dos que se lançaram a reeleição, e que, por ventura, acabaram por derrotados. Expressa assim, a renovação de forma mais detalhada e específica que a bruta, desconsiderando do cálculo todo e qualquer agente que opte pela desistência ou por concorrer a outro cargo.

A taxa de renovação compulsória incide somente sobre o número de mandatários que desistem de concorrer ou que se lançam a outros cargos, desta forma, ela é complementar a renovação líquida. Enquanto a primeira calcula a renovação sobre o número de incumbentes que buscam a reeleição, a taxa compulsória mensura a renovação inerente ao processo eleitoral mediante, única e exclusivamente a desistência dos incumbentes.

Por último, a taxa renovação vegetativa, que é uma taxa exclusivamente de valor ponderado, mensura o fenômeno oriundo única e exclusivamente da variação no número de cadeiras do parlamenta a ser analisado. É a única das taxas que pode obter valor negativo, devido o fato de incidir sobre a variação das cadeiras, havendo variação negativa, a taxa obtida também será negativa.

10 REFERÊNCIAS

AURÉLIO BUARQUE DE HOLANDA. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 2ª Ed. Editora Nova Fronteira, 1986.

BARRETO, A. **Reeleição parlamentar: reflexões metodológicas e análise do caso da Câmara de Vereadores de Pelotas (1976-2004)**. Opinião Pública, Campinas, Vol. 14 N°1, Junho 2008, p. 123-148.

HALL, P. A. TAYLOR, R. C. R. **As Três Versões do Neo-Institucionalismo**. Revista Lua Nova, n° 58, 2003, p. 193-223.

MARENCO, A. **Nas fronteiras do campo política: raposas e outsiders no Congresso Nacional**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 12, n. 33, 1997, p. 87-101.

_____. **Não se fazem mais oligarquias como antigamente. Recrutamento parlamentar, experiência política e vínculos partidários entre deputados brasileiros (1946-1998)**. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2000.

_____. **Legislativos federais em perspectiva comparada: recrutamento parlamentar na Argentina, Brasil, Chile e México**. XXVI Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 22 a 26 de Outubro de 2002. GT 08 Estudos Legislativos.

MATLAND, R. E. STUCLAR, D. T. **Determinants of legislative turnover: a cross-national analysis**. Cambridge University Press. British Journal of Political Science, vol. 34, nº 1, p. 87-108, jan. 2004.

MEIRELES, F. ANDRADE, L. V. R. **Magnitude eleitoral e representação de mulheres nos municípios brasileiros**. Revista de Sociologia e Política, v. 25, nº 63, p. 79-101, set. 2017.

MIGUEL, L. F. **Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o congresso brasileiro**. Revista de Sociologia Política, 20, p. 115-134, jun. 2003.

NICOLAU, J. M. **Sistemas Eleitorais** / Jairo Nicolau. – 6ª ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. 116 p.

NICOLAU, Jairo Marconi. SCHMITT, Rogério Augusto. **Sistema eleitoral e sistema partidário**. Revista Lua Nova, Nº 36, p. 129-147, 1995.

POLSBY, Nelson W. **A institucionalização da câmara dos deputados dos Estados Unidos**. Revista de Sociologia Política, Curitiba, v. 16, n 30, p. 221-251, jun. 2008

SANTOS, F. **Câmara dos deputados e a estrutura de oportunidades políticas no Brasil: alguns apontamentos acerca das eleições 2010**. Caderno ASLEGIS, 40, Maio/Agosto 2010.

SANTOS, W. G. **Votos e partidos: Almanaque de dados eleitorais: Brasil e outros** – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. 384p.

SILVA JÚNIOR, J. A. FIGUEIREDO FILHO, D. B. **Marolas ou tsunamis? O impacto das ondas de renovação sobre a profissionalização dos deputados federais (1999-2003)**. Revista de Sociologia Política, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 199-212, jun. 2012.



O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAIS SOB A PERSPECTIVA DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 347

THE STATE OF UNCONSTITUTIONAL THINGS UNDER THE PERSPECTIVE OF THE ARGUMENT OF FUNDAMENTAL PRECIPITORY ARRANGEMENT Nº 347

Jenyfer Michele Pinheiro Leal¹

André Peixoto de Souza²

RESUMO

O presente artigo tem como escopo precípua dissertar sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347, ação ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal, com o intuito de declarar o estado de coisas inconstitucionais, diante da violação massiva de direitos fundamentais dos custodiados. Essa inconstitucionalidade está ligada ao sistema penitenciário, devido à precariedade do sistema prisional e ao não cumprimento da função de ressocialização do indivíduo. A par disso, é que se pretende tratar a respeito da audiência de custódia uma das providências deferidas na medida cautelar julgada pelo Pretório Excelso. Outra questão de suma importância a ser explanada nesse artigo é a questão da judicialização dos direitos fundamentais e do ativismo judicial, visto que há controvérsia na conceituação desses institutos. Afinal, a ADPF nº 347 é fruto da judicialização ou do ativismo judicial? E por fim, o objetivo aqui é tratar sobre os efeitos pragmáticos que a decisão trará no âmbito jurídico, político, social e moral e, por consectário, expor as críticas advindas da declaração do estado de coisas inconstitucionais, pois um assunto polêmico como esse comporta inúmeras críticas. A partir desses ideários, o artigo realizado foi desenvolvido pelo método de revisão bibliográfica, combinado com a decisão da medida cautelar da própria ADPF nº 347.

¹ Graduanda em Direito pelo Centro Universitário Internacional Uninter. E-mail: <jenyfer_direito@outlook.com>.

² Doutor em Direito do Estado pela UFPR (2010) e Doutor em Filosofia, História e Educação pela UNICAMP (2011). Mestre em Direito do Estado pela UFPR (2003), Especialista em Direito Tributário pelo IBEJ (1999), Bacharel em Direito pela UTP (1998) e Licenciado e Bacharel em História pela UFPR (1998). Atualmente é Coordenador do Curso de Direito da UFPR. Professor pesquisador do Mestrado em Direito da UNINTER. Professor de Economia Política nas Faculdades de Direito da UFPR, UNINTER e UTP. Professor de Filosofia e História do Direito na Escola da Magistratura do Paraná (EMAP). Membro do Instituto Brasileiro de História do Direito (IBHD). Líder do Grupo de Pesquisa "Direito, História e Poder Judiciário" e pesquisador da Linha "Teoria e História da Jurisdição" do curso de Direito da UNINTER. Colunista do "Canal Ciências Criminais". Advogado. E-mail: <andre.p@uninter.com>

Palavras-chave: O Estado de coisas inconstitucionais. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347. Sistema Prisional.

ABSTRACT

The purpose of this article is to discuss the Arbitration of Non-Compliance with Fundamental Precept No. 347, filed before the Federal Supreme Court, in order to declare the state of affairs unconstitutional, in the face of a massive violation of the fundamental rights of the custodians. This unconstitutionality is linked to the penitentiary system, due to the precariousness of the prison system and the non-fulfillment of the resocialization function of the individual. In addition, it is intended to treat with respect to the custody hearing one of the measures granted in the precautionary measure judged by the Praetorium. Another issue of great importance to be explained in this article is the question of the judicialization of fundamental rights and judicial activism, since there is controversy in the conceptualization of these institutes. After all, is ADPF No. 347 the result of judicialization or judicial activism? Finally, the objective here is to deal with the pragmatic effects that the decision will have on the juridical, political, social and moral aspects and, by consecration, to expose the criticisms arising from the declaration of the unconstitutional state of affairs, since a controversial subject such as this numerous reviews. Based on these ideas, the article was developed by the method of bibliographical review, combined with the decision of the ADPF precautionary measure 347.

Keywords: The State of unconstitutional things. Arguition of fundamental preciptory arrangement nº 347. Prison system.

1 INTRODUÇÃO

O escopo do presente artigo é realizar uma análise efetiva acerca da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347, a bem de esclarecer as razões e fundamentos que a ensejaram, ainda, busca tratar sobre o estado de coisas inconstitucionais vislumbrando os efeitos pragmáticos que poderão produzir pela admissibilidade do crivo final da decisão, sobretudo, tem o objetivo de discorrer sobre a situação do sistema carcerário no cenário brasileiro atual, além de argumentar sobre o instituto da audiência de custódia e, por fim, pretende-se fazer uma correlação da atuação da Suprema Corte Brasileira com a judicialização dos direitos fundamentais e do ativismo judicial, apresentando críticas a respeito da admissibilidade da declaração do estado de coisas inconstitucionais e, seus efeitos pragmáticos.

Como se demonstrará, ao debruçar-se sobre a ADPF é possível inferir-se que o papel do Supremo Tribunal Federal em decidir acerca do estado de coisas inconstitucionais é de suma importância, pois interferem no âmbito social, moral, político e jurídico.

A par disso, o escopo da referida ação é perquirir um tratamento digno para os presidiários, requerendo medidas para enfrentar a violação massiva de direitos fundamentais, pois como se pode observar os sistemas penitenciários são imbuídos de precariedade, portanto, prescindem de uma solução.

Sem embargo, uma discussão que será realizada nesse artigo é sobre a judicialização dos direitos fundamentais e do ativismo judicial. Afinal, a ADPF nº 347 caracteriza um fenômeno de judicialização ou o STF está sendo ativista?

2 ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 347

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 foi ajuizada, em 25 de maio no ano de 2015, pelo Partido Socialismo e Liberdade - PSOL, representada por Daniel Antônio de Moraes Sarmiento, com o escopo precípua de se alcançar o reconhecimento do estado de coisas inconstitucionais do sistema penitenciário brasileiro, sustentando em síntese a violação dos direitos fundamentais resguardados pela Constituição da República Federativa do Brasil, requerendo a adoção de medidas estruturais em face de lesões a preceitos fundamentais dos detentos.

Insta consignar, que a presente ação judicial é de extrema magnitude, pois influencia diretamente na estruturação do sistema penitenciário brasileiro. Contudo, o STF se incumbe de uma decisão de grande relevância, tendo em vista a repercussão no âmbito social, moral, político, jurídico e, em toda a população. Nesse meandro, no que se refere ao julgamento da presente ADPF é imprescindível destacar que o pedido cautelar foi deferido parcialmente nos seguintes termos:

(...) por maioria e nos termos do voto do Ministro Marco Aurélio (Relator), deferiu a cautelar em relação à alínea “b”, para determinar aos juízes e tribunais que, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Cívicos e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, realizem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados do momento da prisão, com a ressalva do voto da Ministra Rosa Weber, que acompanhava o Relator, mas com a observância dos prazos fixados pelo CNJ, vencidos, em menor extensão, os Ministros Teori Zavascki e Roberto Barroso, que delegavam ao CNJ a regulamentação sobre o prazo da realização das audiências de custódia; em relação à alínea “h”, por maioria e nos termos do voto do Relator, deferiu a cautelar para determinar à União que libere o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização com a finalidade para a qual foi criado, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos (...). (MELLO, 2017, p. 04)

Em síntese, no que tange ao deferimento da liminar, é possível afirmar que em tese foi acolhido parcialmente dois pedidos, apenas a determinação para que os juízes realizem a audiência de custódia no prazo de 24 horas, prazo esse estabelecido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e também determinar a liberação do saldo do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) para construção de novos presídios e outras despesas.

Assim, mister se faz expor a ementa da decisão liminar julgada pela Suprema Corte:

CUSTODIADO – INTEGRIDADE FÍSICA E MORAL – SISTEMA PENITENCIÁRIO – ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ADEQUAÇÃO. Cabível é a arguição de descumprimento de preceito fundamental considerada a situação degradante das penitenciárias no Brasil.

SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL – SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA – CONDIÇÕES DESUMANAS DE CUSTÓDIA – VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – FALHAS ESTRUTURAIS – ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO. Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como “estado de coisas inconstitucional”.

FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL – VERBAS – CONTINGENCIAMENTO. Ante a situação precária das penitenciárias, o interesse público direciona à liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional.

AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA – OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. Estão obrigados juízes e tribunais, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, a realizarem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contado do momento da prisão. (MELLO, 2015, p. 03)

Em síntese, a decisão supra se resume basicamente em: Cabimento da ADPF diante da degeneração do sistema prisional. Ainda, reconhecida a violação massiva dos direitos dos custodiados, devendo ser reconhecido o estado de coisas inconstitucionais. Por sua vez, diante do contingenciamento, direcionou se pela liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN). E por fim, a observância obrigatória da audiência de custódia no prazo improrrogável vinte e quatro (24) horas.

Nesse meandro, em que pese os pedidos liminares já tenham sido analisados, aguarda-se o julgamento do mérito da referida ADPF.

Dessarte, dentro de todo esse trajeto trilhado com vistas de se buscar a melhor solução ao caso concreto, visa a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 fazer com que os direitos fundamentais sejam respeitados.

2.1 O estado de coisas inconstitucionais

Substancialmente, analisando o conceito de estado de coisas inconstitucionais é possível inferir-se que advém de inúmeras violações de direitos fundamentais, previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Ainda, segundo outras lições conceituais o termo “estado de coisas inconstitucionais” Carlos Alexandre, apresentando uma concepção técnica, a faz no seguinte sentido:

O Estado de Coisas Inconstitucional ocorre quando verifica-se a existência de um quadro de violação generalizada e sistêmica de direitos fundamentais, causado pela inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificar a conjuntura, de modo que apenas transformações estruturais da atuação do Poder Público e a atuação de uma pluralidade de autoridades podem alterar a situação inconstitucional. (CAMPOS, 2015)

Da mesma forma, Nicola Patel Filho parte da seguinte premissa para definir o estado de coisas inconstitucionais:

Por todo o exposto, penso que o Estado de Coisas Inconstitucional nada mais é que uma omissão parcial do dever de legislar. Contudo, é uma omissão parcial qualificada, posto que gerada pela inércia deliberada e sistêmica dos órgãos públicos em geral, resultando na grave violação de direitos humanos e que requer uma atuação dialógico-estruturante para sanar o estado de inconstitucionalidade. (PATEL, 2017)

Nessa toada, para os autores esse estado de coisas inconstitucionais é decorrente da omissão dos poderes públicos que conseqüentemente acarreta a violação massiva dos direitos fundamentais.

Ademais, insta consignar que o estado de coisas inconstitucionais objeto deste trabalho é de criação doutrinária, pois não há regulamentação pela Carta Magna e nem por outra normativa.

Diante da afirmação de que o ECI (estado de coisas inconstitucionais) não está disposto na legislação, se indaga, da onde surgiu esse instituto?

A *priori*, insta salientar que teve origem da Corte Constitucional da Colômbia, em 1997, com a chamada "Sentencia de Unificación (SU)", sendo utilizada pela primeira vez a referida frase.

Lá na Colômbia se reconheceu o ECI, pois se tratava de uma decisão que buscava conduzir o Estado a observar a dignidade da pessoa humana e as garantias dos direitos fundamentais uma vez que em curso graves violações a esses direitos por omissão dos poderes públicos.

Mas será que declarar o ECI no Brasil seria capaz de solucionar a problemática?

Enfim, declarar esse “estado de coisas inconstitucionais” é reconhecer a violação das garantias da pessoa humana decorrentes da omissão dos poderes, desta forma, por consectário, a decisão busca conduzir o Estado a observar a dignidade da pessoa humana.

No meio de tantos impasses, cabe destacar a questão acerca da posição dos magistrados ao deparar-se com uma situação dessas.

Nessa ótica, não seria correto o juiz constitucional se manter inerte e indiferente diante dessa falha de estrutura que levam a inúmeras violações de direitos fundamentais, isso por uma questão de ética, e não somente isso, também porque lhe compete a garantia desses direitos visto que vivemos em um Estado Democrático de Direito, denominada como sociedade pluralista.

A par disso, importante destacar a concepção de Carlos Alexandre no que tange a realidade que os juízes vivenciam:

juiz constitucional depara-se com uma realidade social necessitada de transformação urgente e, ao mesmo tempo, com falhas estruturais e impasses políticos que implicam, além do estado inconstitucional em si mesmo, a improbabilidade de o governo superar esse estágio de coisas contrário ao sistema de direitos fundamentais, sem que o seja de partir de uma forte e ampla intervenção judicial. (CAMPOS, 2016, p. 96)

Destarte, é imprescindível a intervenção do judiciário para “tentar” dar uma solução para esse episódio, para evitar que os custodiados fiquem a mercê da sorte na espera que essa realidade algum dia venha a ser modificada. Sua atuação vai além de resolver problemas particulares, aqui se discute a violação de direitos de inúmeras pessoas, assim, o propósito deve ser o de lutar em prol de uma transformação.

Essa é uma questão árdua, pois como poderá ser observado, há falha estrutural e diversos fatores que dificultam na resolução do problema, impossibilitando a prestação dos direitos básicos ao preso.

2.2 O atual sistema carcerário no Brasil

Cumpre-se destacar que a questão do sistema carcerário foi o principal motivo que ensejou o ajuizamento da ADPF nº 347, em face da violação de preceitos fundamentais dos custodiados e, ainda pela omissão dos três poderes, legislativo, executivo e judiciário.

Diante desse contexto, é possível afirmar que a situação carcerária no Brasil é lamentável, pois são diversos fatores que corroboram para esse cenário. Não obstante, a desestruturação do sistema prisional fere a própria função da prisão, qual seja a ressocialização do indivíduo para reinseri-lo na sociedade.

Ademais, outros problemas que culminam essa situação são: a superlotação dos presídios, a falta de higiene, a ausência de agentes penitenciários, a proliferação de doenças dentro das penitenciárias, o despreço do poder público em relação a essas pessoas que estão presas, além do aumento da criminalidade em nosso país.

Contudo, Sande Nascimento de Arruda expõem em sua obra, a concepção sobre o sistema prisional, que a faz no seguinte sentido:

Vários fatores culminaram para que chegássemos a um precário sistema prisional. Entretanto, o abandono, a falta de investimento e o descaso do poder público ao longo dos anos vieram por agravar ainda mais o caos chamado sistema prisional brasileiro. Sendo assim, a prisão que outrora surgiu como um instrumento substitutivo da pena de morte, das torturas públicas e cruéis, atualmente não consegue efetivar o fim correccional da pena, passando a ser apenas uma escola de aperfeiçoamento do crime, além de ter como característica um ambiente degradante e pernicioso, acometido dos mais degenerados vícios, sendo impossível a ressocialização de qualquer ser humano. (ARRUDA, 2011, p. 65)

Nessa ótica, é possível afirmar que o direito criminal tem o escopo de punir o indivíduo, em contrapartida, não fornece estrutura para efetivar a ressocialização do preso. Importante lembrar, que os direitos fundamentais do acusado devem ser resguardos, sob pena de ser inútil a criação da

Constituição da República Federativa do Brasil e dos Tratados de Direitos Humanos.

Por esta razão, é que depois de tantos embates se ajuizou a ADPF nº 347 no Supremo Tribunal Federal com o intuito de que se reconhecesse a violação de direitos fundamentais da população carcerária e que fosse determinada a adoção de diversas providências no tratamento da questão prisional no país.

Ademais, afirma Carlos Alexandre, que “talvez seja o sistema carcerário brasileiro o que produz o maior grau de violação generalizada de direitos humanos decorrente de omissões e falhas estruturais e agravada pela sistemática inércia e incapacidade das autoridades públicas em superar tal quadro”. (CAMPOS, 2016, p. 264)

A afirmação supracitada demonstra o principal problema que levou o ajuizamento da ADPF perante o STF, qual seja a deficiência do sistema penitenciário.

Da mesma forma, a Professora Ana Paula de Barcellos aduz que “o tratamento desumano conferido aos presos não é um problema apenas dos presos: a sociedade livre recebe os reflexos dessa política sob a forma de mais violência”. (BARCELLOS, 2010)

Assim, o que se pode extrair dessa afirmativa é que a precariedade do sistema prisional não afeta apenas os presos, pelo contrário, reflete diretamente na sociedade através da violência, visto que no momento que o indivíduo sai da prisão, a maioria deles voltam a delinquir, praticando até mesmo crimes mais graves e, o dever de ressocialização vai por água abaixo.

Dessarte, numa breve análise residual o Supremo Tribunal Federal tem em mãos a tomada de uma decisão de magnífica importância, tendo em vista a repercussão em todos os âmbitos, seja ele social, moral, econômico, jurídico, acadêmico, enfim, a toda a população brasileira e, deste plenário se exige atuação de maneira sábia e justa, resguardando os direitos constitucionais, a produzir um *referendum* proporcional e razoável a princípios fundamentais.

Nesse contexto, não há como ignorar a questão de que inúmeras pessoas são vítimas desse tratamento desumano e, a estrutura do sistema prisional é precária e isso faz com que os presos percam sua dignidade dentro dos presídios.

Na decisão liminar, o Ministro Marco Aurélio em seu voto traz justamente essa afirmativa, demonstrando sua indignação e ao mesmo tempo a gravidade do cenário fático. Em síntese, aduz que “os presos tornam-se „lixo digno do pior tratamento possível”, sendo-lhes negado todo e qualquer direito à existência minimamente segura e salubre”. (MELLO, 2015, p. 25)

Nesse interim, observa-se que os presos dignidade dentro dos presídios, ante a ausência de estrutura do sistema prisional. Além disso, a função precípua do sistema prisional, que por sua vez, seria a de ressocialização do criminoso, deixa de ocorrer.

Ainda, na concepção do ministro Marco Aurélio a faz no seguinte sentido:

Os cárceres brasileiros não servem à ressocialização dos presos. É incontestável que implicam o aumento da criminalidade, transformando pequenos delinquentes em “monstros do crime”. A prova da ineficiência do sistema como política de segurança pública está nas altas taxas de reincidência. E o que é pior: o reincidente passa a cometer crimes ainda mais graves. Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, essa taxa fica em torno de 70% e alcança, na maioria, presos provisórios que passaram, ante o contato com outros mais perigosos, a integrar alguma das facções criminosas. (MELLO, 2015, p. 26)

Destarte, conclui-se que o sistema prisional deve ser reestruturado, a fim de diminuir os índices de criminalidade, visando precipuamente o cumprimento da função social, conseqüentemente, concedendo um tratamento humanitário.

2.3 A audiência de custódia

Ab initio, é de grande valia conceituar o que vem a ser a audiência de custódia e, discorrer sobre a sua aplicação prática.

Na concepção o autor Oliveira a faz no seguinte sentido:

A audiência de custódia é um direito do preso. Pode ser definida como um ato público, pré-processual, que tem por objetivo garantir, sem demora o contato da pessoa detida com uma autoridade judicial, na presença do representante do Ministério Público e do defensor, a fim de que, após sua oitiva, o juiz possa deliberar sobre a legalidade da prisão e sobre a real necessidade de mantê-la ou não, buscando-se ainda prevenir atos de tortura ou maus-tratos ao custodiado. (BRASIL; OLIVEIRA; SILVA; SOUZA, 2015, p. 106)

Dessa forma, significa que foi instituída a realização da audiência de custódia como uma garantia fundamental, com o intuito de apresentar o indivíduo ao juiz antes do seu julgamento, para averiguar a necessidade e a legalidade da prisão, sendo utilizado como um instrumento processual de manifestação dos direitos humanos.

Ainda nesse contexto, insta consignar que o escopo precípua da audiência de custódia é de reduzir os índices de encarceramento, observando no caso concreto o cabimento de medidas cautelares diversas da prisão, as quais estão delineadas no artigo 319 do Diploma Processual Penal.

Na visão dos autores, afirmam que:

A audiência de custódia tem potencial para reduzir a cultura do encarceramento e propiciar que os recursos orçamentários hoje consumidos pelo sistema carcerário sejam reduzidos e, conseqüentemente, aplicados para aparelhar os órgãos encarregados da persecução penal e o próprio Judiciário, custeando os serviços acrescidos com a adoção da audiência e ainda melhorando os demais serviços relacionados com a segurança pública. (BRASIL; OLIVEIRA; SILVA; SOUZA, 2015, p. 125)

Assim, pode se afirmar que o procedimento da audiência com o preso em um primeiro momento, pode diminuir o encarceramento desnecessário e ao

mesmo tempo poderá diminuir os valores gastos com a prisão, revertendo-os em prol de outro serviço de segurança pública.

Destaca-se que a implantação da audiência de custódia no cenário jurisdicional é um grande avanço para humanização carcerária.

Neste comenos, pelo que parece, a sua aplicação está sendo eficiente, conforme divulgação de dados estatísticos do Conselho Nacional de Justiça, se não vejamos:

Em dois anos, as audiências de custódia analisaram ao menos 200,8 mil detenções no país. Desde fevereiro de 2015, a maioria dos casos (54,4%) resultou em prisão preventiva e os demais em liberdade (45,6%), segundo dados acumulados até fevereiro. Os resultados ajudaram a baixar o número de presos provisórios, detidos sem julgamento.

Nota-se que, a apresentação do preso ao juiz é essencial, pois conforme a afirmativa supracitada houve diminuição dos custodiados provisórios, que por consectário, deverá reduzir a superlotação.

Portanto, comentando o progresso que representa a implantação do instituto pelos Tribunais pátrios, Aury Lopes Junior e Alexandre Moraes da Rosa, afirmam que:

A audiência de custódia acaba com o conforto da decisão imaginada pelo flagrante, exige contato humano, com o impacto que proporciona, fazendo com que se possa prender melhor, a partir das razões que forem apresentadas. Nos Estados em que já está sendo implementados, muitos opositores se renderam a qualidade do ato, até porque sustenta o lugar de garante do juiz, tanto pelos flagrantes, prendendo quando for o caso, bem assim evitando que pessoas fiquem presas para além do necessário. Controla-se, por fim, os casos de tortura reais ou inventadas. (LOPES; ROSA, 2015)

Em que pese se impõe a realização da audiência de custódia, na verdade, esse instituto já havia previsão na Convenção Americana sobre Direitos Humanos – CADH (Pacto de São José da Costa Rica), no artigo 7º do item 5:

Toda pessoa detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada pela lei a exercer funções judiciais e tem direito a ser julgada dentro de um prazo razoável ou a ser posta em liberdade, sem prejuízo de que prossiga o processo. Sua liberdade pode ser condicionada a garantias que assegurem o seu comparecimento em juízo. (CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969)

Sendo assim, apesar desse instituto aparecer em tempos antigos, é possível inferir-se que a audiência de custódia trata-se de uma prática absolutamente inovadora no âmbito penal pátrio, embora já existisse, não tinha aplicação prática. Ademais, a Constituição da República Federativa do Brasil e o Código Processual Penal não preveem expressamente, apenas o artigo 306 deste determinava a remessa do auto de prisão em flagrante ao juiz para análise da legalidade da prisão.

Os doutrinadores Alencar e Rafael citam em seu livro que a referida audiência advém de uma perspectiva composta pela Convenção de Direitos Humanos e também do Código de Processo Penal, como a seguir exposto:

Há uma série de dispositivos – nacionais e supranacionais envolvidos em torno do instituto da audiência de custódia. Nos termos do artigo 7º (que trata da liberdade pessoal) da Convenção Interamericana de Direitos Humanos (o “Pacto de San José da Costa Rica”...). Por sua vez, o artigo 306, do CPP, ao deliberar sobre o procedimento de prisão em flagrante, dispõe que a prisão de qualquer pessoa e local onde se encontre serão imediatamente comunicados ao juiz competente, ao Ministério Público e à família do preso ou a pessoa por ele indicada (insere-se nesse rol, doutrinariamente, a figura do defensor público). (MARGRAF; LAZARI, 2015, p. 279)

Desta feita, tendo em vista a falta de aplicação das audiências, criaram um projeto. Polastri, afirma que “buscando fazer uma “experiência” de implantação da audiência de custódia no Brasil, o CNJ, o TJ/SP e o MJ lançaram um plano piloto, o “Projeto Audiência de Custódia”, advindo daí a Resolução, que os presos em flagrante fossem apresentados ao juiz no prazo de 24 horas” (POLASTRI, 2016, p. 228). O objetivo desse projeto era diminuir a quantidade de presos provisórios no país.

Finalmente, é possível afirmar que a aplicação da audiência de custódia veio para garantir a diminuição das ilegalidades das prisões e, por consequência, proteger a dignidade e o direito à liberdade da pessoa humana.

3 JUDICIALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E DO ATIVISMO JUDICIAL

A judicialização dos direitos fundamentais e o ativismo judicial são assuntos que estão em voga nas pautas de discussão acerca da ordem jurídica brasileira e, nesse contexto é que se pretende analisá-los fazendo uma correlação com a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347.

Diante desse contexto, pode-se afirmar que a doutrina não se alcançou um consenso. Há doutrinadores que divergem na conceituação desses institutos, porém, não são sinônimos.

Para entender melhor estes institutos é imperioso citar os seus conceitos e para tanto expor a definição de Luís Roberto Barroso:

A judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo – em cujo âmbito se - encontram o presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral. Como intuitivo, a judicialização envolve uma transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações significativas na linguagem na argumentação e no modo de participação da sociedade. (BARROSO, 2008, p. 03)

A judicialização cinge à concepção de uma postura mais atuante do Poder Judiciário para efetivação dos direitos fundamentais do ser humano e de resolução de conflitos dentro do seio social. Em que pese muitos confundirem-no com o ativismo, tratam-se de figuras diferentes, como se pode perceber:

A judicialização e o ativismo judicial são primos. Vêm, portanto, da mesma família, frequentam os mesmos lugares, mas não têm as mesmas origens. Não são gerados, a rigor, pelas mesmas causas imediatas. A judicialização, no contexto brasileiro, é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política. Em todos os casos referidos acima, o Judiciário decidiu porque era o que lhe cabia fazer, sem alternativa. Se uma norma constitucional permite que dela se deduza uma pretensão, subjetiva ou objetiva, ao juiz cabe dela conhecer, decidindo a matéria. Já o ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente ele se instala em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva. (BARROSO, 2008, p. 06)

De outro vértice, na visão do doutrinador Lenio Streck, conceitua da seguinte forma:

Um juiz ou tribunal pratica ativismo quando decide a partir de argumentos de política, de moral, enfim, quando o direito é substituído pelas convicções pessoais de cada magistrado (ou de um conjunto de magistrados); já a judicialização é um fenômeno que exsurge a partir da relação entre os poderes do Estado (pensemos, aqui, no deslocamento do polo de tensão dos Poderes Executivo e Legislativo em direção da justiça constitucional (...)). (STRECK, 2011, p. 589)

Sob essa égide, percebe-se que, independentemente da concepção que cada qual adota acerca do conceito de ativismo e judicialização, é plenamente possível afirmar que tais fenômenos são fruto de um cenário politicamente construído pela sociedade brasileira.

Aliás, a formação de uma “juristocracia” – chamemos assim a esse fenômeno – “não pode ser analisada como uma consequência exclusiva da vontade de poder manifestada pelos juizes, mas ao mesmo tempo deve ser levada em consideração a intrincada relação interinstitucional entre os três poderes” (MORAIS; BARROS, 2014, p. 144).

E, justamente, neste contexto é que surge o chamado protagonismo judicial.

Isso tem implicado importante alteração da dinâmica de nosso arranjo institucional, se comparado ao padrão histórico: ainda temos um Poder Executivo – o federal – protagonista e centralizador; o Legislativo – nos três níveis federativos – sofrendo constantes crises funcionais e déficits de confiança popular; mas o Supremo Tribunal Federal, antes uma instituição distante dos grandes temas políticos e sociais e acostumada a se submeter a Executivos hipertrofiados, alcançou, de forma gradual, máxime por meio do controle de constitucionalidade das leis, patamar de relevância e autoridade político-normativa absolutamente inédito em sua história – a Corte tem sido capaz de exercer tanto o papel contramajoritário, promovendo algum equilíbrio entre as forças políticas em disputa, como a função de avançar anseios sociais e políticos favorecidos pelas coalizões majoritárias, mas que, em função do caráter muito controvertido dos temas, esbarra em impasses (deadlocks) intransponíveis na arena legislativa (MORAIS; BARROS, 2014, p. 144).

Com o viés que se vislumbra, utilizando-se de ambos os conceitos é possível inferir-se que a ADPF nº 347 seria fruto da judicialização e do ativismo judicial. Judicialização, pois são questões de larga repercussão sendo decididas pelo Judiciário, pelo fato da questão ser levada ao Supremo, por si só, caracterizaria a judicialização. Além disso, tendo em vista que diante da inércia dos demais poderes, ou seja, do poder legislativo e executivo (que no caso deveria criar políticas públicas para regulamentar e melhorar a situação do sistema prisional), o poder judiciário toma frente acerca da decisão da referida ADPF com o intuito de decidir sobre os direitos fundamentais dos encarcerados. Desse modo, conclui-se que se prima com essa ação garantir aos presos o direito a dignidade da pessoa humana e a liberdade, sendo que assim, o Supremo Tribunal Federal imbuído de uma carga ativista, e claro de acordo com uma interpretação coadunada à Constituição da República Federativa do Brasil, dará solução a um emblema que até então necessita de uma resolução definitiva.

Sob a mesma perspectiva, seria ativismo judicial, pois é um modo específico de interpretar a Constituição, expandindo seu alcance, pois, veja que embora o texto constitucional assegure expressamente que o preso possui direito a integridade física e moral, tal direito é abstrato, devendo, portanto, expandir seu alcance para além do diploma normativo.

Além disso, nesse contexto, o fato de o Supremo Tribunal Federal decidir acerca da ADPF, caracteriza uma forma de ativismo judicial e de judicialização. Explica-se. A Constituição de 1988 assegura aos presos o respeito à integridade física e moral, portanto, cabe ao STF zelar pela Constituição, por consectário, se o Supremo fechasse os olhos para essa problemática, ele estaria descumprindo a sua função primordial.

É imprescindível, citar um trecho do acordão da ADPF:

Torna-se de vital importância reconhecer, por isso mesmo, que o Supremo Tribunal Federal – que é o guardião da Constituição por expressa delegação do poder constituinte – não pode renunciar ao exercício desse encargo, pois, se a Suprema Corte falhar no desempenho da gravíssima atribuição que lhe foi outorgada, a integridade do sistema político, a proteção das liberdades públicas, a estabilidade do ordenamento normativo do Estado, a segurança das relações jurídicas e a legitimidade das instituições da República restarão profundamente comprometidas. (MELLO, 2015, p. 165)

Se o STF não decidir, quem vai fazer isso? O legislativo? O executivo? A resposta é não, pois como demonstrado no decorrer desse artigo, há omissão dos poderes para solucionar essa problemática, e como se não bastasse, uma grande falha estrutural.

Interessante, citar mais um trecho do acordão da ADPF:

Felizmente os pedidos ao Supremo praticamente não tem limites; e infelizmente os pedidos ao Supremo praticamente não tem limites. Isso se dá no presente debate que atesta uma dupla carência: de um lado, da gestão pública em concretizar as promessas de 1988, sem aliar ao poder o seu respectivo dever, seus instrumentos reais e efetivos para concretizar realmente o País como sociedade livre, justa e digna; de outro lado, da arena do Parlamento, que cedeu a uma cultura democrática de boas promessas legislativas. Restou, assim, novo perfil ao Judiciário; daí a esperança de que haja juízes em Brasília, como se disse da tribuna. O problema, porém, está nesse figurino de constituinte permanente que se quer atribuir ao Supremo. A política sem partidos, o Estado sem efetividade, entre outros fatores, conduz a um Judiciário que não deveria ser aclamado como a ponte de salvação única entre o inferno e o céu, como se deflui do uso de trecho da “Divina Comédia” na petição inicial. Quem pede o que quer pedir não pode mesmo se demitir da responsabilidade com aquilo que almeja do juiz. Será que é mesmo esse o caso presente, aquele que intenta dar ao Supremo função constituinte permanente

de sentidos? Concluí que não e que, por isso, deve ser conhecida a ADPF. (MELLO, 2015, p. 49)

Portanto, o Supremo teve que reconhecer esse estado de coisas inconstitucionais, pois se o legislativo não cumpre com suas promessas e não cria políticas públicas adequadas, não resta alternativa de o STF decidir acerca da problemática.

4 EFEITOS PRAGMÁTICOS

O tema acerca do estado de coisas inconstitucionais, resultado da discussão produzida pela ADPF nº 347, emanada do Supremo Tribunal Federal, trouxe um contexto inovador e veio com o escopo de sanar problemas antigos.

Sem embargo, insta consignar os efeitos pragmáticos que a presente decisão poderá acarretar em nossa sociedade, caso a arguição seja provida.

Nessa toada, a respeito desses efeitos pragmáticos, na visão dos autores Cesar e Diana, essa decisão possui efeitos diretos, instrumentais, indiretos e simbólicos. Conforme expõe:

Mais além de seus efeitos instrumentais diretos (isto é, o cumprimento efetivo de suas ordens), é possível que ela tenha gerado efeitos indiretos e simbólicos igualmente importantes. Por exemplo, pode haver contribuído para mudar a percepção pública sobre a urgência e gravidade o deslocamento na Colômbia, ou pode haver legitimado as denúncias e reforçado o poder de negociação das ONG de direitos humanos e as entidades internacionais que vinham pressionando o governo colombiano para fazer mais pela população deslocada. (GARVITO; FRANCO, 2010 apud CAMPOS, 2016, p. 205)

Mas o que isso quer dizer?

Em outras palavras, os autores afirmam que em um primeiro momento, os efeitos são instrumentais diretos, ou seja, buscam alcançar a correção da

omissão estatal inconstitucional através da implementação de políticas públicas, bem como a inclusão de ONGs nas audiências e no processo de monitoramento.

Além disso, em um segundo momento geram efeitos indiretos e simbólicos, quer dizer, são consequências não definidas na decisão que nem mesmo são buscadas pelos juízes constitucionais. Esse efeito se expande para além das pessoas envolvidas no caso concreto, ela abrange qualquer outra pessoa, pois tem como escopo modificar a percepção das pessoas, fazendo que conseqüentemente se tenha um olhar diferente ao tema. A guisa de exemplo, quando pessoas constroem grupos para participar da implementação da decisão, quando há uma mudança sobre o tratamento da mídia ao problema, mudando a opinião da sociedade sobre a gravidade e urgência do problema de violação de direitos.

Diante disso, para Carlos Alexandre:

Essa tipologia parte de uma perspectiva relacional de reciprocidade entre o Direito e a sociedade e promove uma capacidade cognitiva mais ampla das transformações que podem ser produzidas por decisões estruturais que seguem a declaratória do ECI. (CARLOS, 2016, p. 206)

Destarte, se apenas se importar com a omissão estatal, ou seja, dos efeitos instrumentais diretos e fechar os olhos para os efeitos indiretos simbólicos, que basicamente é a opinião pública sobre a violação dos direitos, é inegável que não haverá compreensão do alcance das decisões.

Em síntese, é possível afirmar que haverá efeitos na prática e, esses efeitos poderão ser positivos ou negativos, ou seja, positivo, pois busca corrigir uma omissão do executivo e legislativo, com o escopo de reconhecer a violação sistêmica dos direitos fundamentais e ao mesmo tempo impor medidas para se alcançar esse objetivo, através do deferimento da imposição da audiência de custódia para apresentar o preso no prazo de 24 horas para decidir acerca da necessidade da privação da liberdade, e também com o

deferimento do Fundo Penitenciário, para que se utilizassem essas verbas na criação de presídios, que por conseqüência, diminuiria a superlotação do sistema prisional.

E, efeitos negativos, pois diante da quantidade de “coisas” inconstitucionais, poderia por si só aumentar a possibilidade de se alegar a inconstitucionalidade do âmbito da saúde, da educação e assim por diante.

5 CRÍTICA

A apresentação das críticas se faz imperiosa no presente trabalho, pois tem como escopo demonstrar as diversas concepções doutrinárias acerca do tema e, as “conseqüências” ou “benefícios” que trarão em declarar um estado de coisas inconstitucionais.

Nessa toada, o que se extrai do próprio entendimento do Supremo Tribunal Federal é que de certa forma foi reconhecido o estado de coisas inconstitucionais, em razão da sistemática violação de direitos dos presos, seja da superlotação dos presídios ou das condições desumanas de custódia.

Não obstante, adentrando-se a ECI (estado de coisas inconstitucionais), vale dizer que alguns juristas afirmam que é necessária para que sejam resguardados os direitos fundamentais, entretanto, há juristas que discordam dessa afirmação.

Autores como o Raffaele de Giorgi, José Eduardo Faria e Celso Campilongo, apontam que o ECI pode:

Ao invés de favorecer, dificultar ou mesmo ameaçar a efetividade da Constituição e dos direitos fundamentais; que cortes não possuem “competência para corrigir a incompetência” dos poderes políticos e decisões da espécie podem, simplesmente, não ser cumpridas. (GIORGI, FARIA, CAMPILONGO, 2015)

Além do mais, em suas concepções aplicar a ECI pode causar mais dificuldades para tornar eficaz a Constituição, assim, indagam o seguinte: “Se

assim estão as “coisas” – e, por isso, a ordem jurídica é ineficaz e o acesso à Justiça não se concretiza –, por que não decretar a inconstitucionalidade da Constituição e determinar o fechamento dos tribunais?”. (GIORGI; FARIA; CAMPILONGO, 2015)

Resumidamente, o que o autor afirma é que se for declarado que a coisa é inconstitucional até a nossa Constituição seria inconstitucional, pois não é apenas o sistema carcerário que sofre a presente problemática. Além do mais, declará-lo feriria o princípio da separação dos poderes, eis que compete ao Legislativo criar políticas públicas.

Vale citar a crítica desses mesmos autores, que por um lado pode ser um pouco irônica, mas, é interessante mencionar:

Sob o pretexto de dar eficácia aos direitos fundamentais, o Estado de Coisas Inconstitucional os ameaça. Num país marcado pelos sem-teto, sem-saúde, sem-educação e sem-segurança, o conceito de ECI despreza o fato de que o sistema jurídico não tem estruturas, meios e organizações que lhe permitam corrigir essas mazelas por sentenças judiciais. Proferidas as decisões com base nesse conceito, quem as executará? O guarda da esquina? O vereador do bairro? Se a fonte jurídica da autoridade – a Constituição – é ameaçada pelo ECI, o que dizer da autoridade daqueles que podem aplicar o conceito? Quais seriam os limites e os mecanismos de controle desse poder?

Maçãs estragadas podem ser encontradas em variadas cestas. A causa do estrago pode estar nas cestas ou, então, nas próprias frutas. Nada leva a crer que a cesta de um tribunal seja mais resistente que a da política, nem que suas maçãs sejam mais duráveis. Substituir o sistema político por uma Corte Constitucional é só depositar vinho velho em frasco antigo – com rótulo falso e propaganda enganosa. É seguir na aventura com cesta frágil e maçãs podres, acarretando fardo indigesto para quem beber do vinho e comer da fruta. Quebram-se as garrafas, rompem-se as cestas, mistura-se tudo e, metáforas à parte, perde-se a diferença funcional entre o papel da política e o papel do Direito. (GIORGI, FARIA, CAMPILONGO, 2015)

Em breves palavras, isso quer dizer, que em vez do ECI trabalhar em prol dos direitos fundamentais poder-se-ia ocasionar o oposto, ou seja, servindo como uma ameaça a esses direitos.

Sob a ótica de que o País não possui estrutura e recursos para combater a fome, a falta de moradia, a falta de segurança, e ainda, o sistema jurídico não tem estrutura suficiente para garantir e sanar esses problemas. Pode-se afirmar que, seria praticamente impossível sanar esses problemas que assolam a sociedade através das sentenças judiciais.

Ademais, afirma que não faz sentido trocar um sistema político por uma Corte Constitucional, além de ser inútil, perderia a diferença da função política e da função do Direito.

Da mesma forma, o professor e jurista Lenio Streck, em sua concepção jurídica afirma o seguinte:

Dito de outro modo, não se pode declarar a inconstitucionalidade de coisas, mesmo que as chamemos de “estado de ou das coisas”. E nem se tem como definir o que é um “estado dessas coisas” que sejam inconstitucionais no entremeio de milhares de outras situações ou coisas inconstitucionais. Do contrário, poder-se-ia declarar inconstitucional o estado de coisas da desigualdade social e assim por diante. (STRECK, 2015)

O doutrinador supracitado aduz que é equivocado declarar a inconstitucionalidade das coisas, e que não é possível definir o que é inconstitucional visto que existem muitas inconstitucionalidades, pois se assim o fosse, tudo seria inconstitucional.

Pari passu, Lenio adverte que, “a coisa chamada ECI” é “fluída, genérica e líquida”, de “substrato frágil”; um “conceito ônibus” no qual tudo cabe, implicando a ubiquidade das declarações de inconstitucionalidade. Quer dizer que, esse estado de coisas inconstitucionais é muito amplo e dele abriria um leque de opções para declarar qualquer coisa inconstitucional.

De outro vértice, Nicola Patel Filho discorda da afirmação dos autores mencionados, sua visão segue em sentido oposto como podemos verificar abaixo:

Em decorrência disso, a ADPF torna-se o único meio eficaz de sanar a lesividade (§1º do art. 4º da lei 9.882/99), satisfazendo a

subsidiariedade que é própria do instrumento processual. Por mais que a praxe seja a utilização da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão para sanar as lacunas constitucionais da omissão do dever de legislar, seja total ou parcial, verifica-se que a ADFP possibilita ao Tribunal Constitucional maior liberdade para desenvolver técnica apropriada para cessar o estado de inconstitucionalidade, mormente quando este resulta na violação maciça dos direitos humanos, como ocorre com o sistema carcerário. (PATEL, 2017)

Sendo assim, o autor afirma que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é a única forma de combater o estado inconstitucional e, essa técnica possibilita cessar a violação dos direitos humanos no que tange o sistema carcerário.

Mas em uma análise mais profunda, é possível afirmar que é um exagero da parte dos autores que consubstanciam suas argumentações na questão de que o Supremo é incompetente para analisar essa violação de direitos, pois esses infortúnios que os autores assim defendem, não passa de discursos contra a prática ativista da Corte, como a violação da separação dos poderes, a irresponsabilidade institucional de juízes, o subjetivismo dos ministros e assim sucessivamente.

Na concepção de Carlos Alexandre:

O exame revela que as críticas, embora improcedentes, servem para ressaltar a necessidade do rigor técnico e de responsabilidade institucional pelo STF ao afirmar o ECI e proferir sentenças estruturais. O Tribunal não deve se abster de interferir em quadros de violações massivas de direitos fundamentais em razão de objeções dogmáticas destoadas do funcionamento real dos poderes políticos e instituições. Contudo, o Tribunal não pode enxergar-se, nunca, como autossuficiente ou ator exclusivo. Deverá sempre escolher o caminho do diálogo institucional e do compartilhamento de autoridade e de ações. Deve também estar estruturalmente preparado para enfrentar os desafios dessas inovações.

Denota-se que o STF prescinde agir nessa problemática, com busca a sanar a violação dos direitos fundamentais, todavia, outros poderes deverão colaborar para que tal medida se torne eficaz.

Destarte, nota-se que há controvérsia no que tange a declaração do estado de coisas inconstitucionais. Mas afinal, seria correto optar pela sua declaração? Ou seria certo se o Supremo Tribunal Federal fechasse os olhos para esse problema e simplesmente afirmasse que não tem competência para julgar, pois isso é questão de criação de políticas públicas e não questão jurisdicional.

Enfim, o que resta é aguardar pela decisão final do Pretório Excelso.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da explanação esposada no presente artigo, é possível afirmar que a ADPF nº 347 ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal tem como desígnio alcançar a declaração do estado de coisas inconstitucionais, diante da violação massiva e sistêmica dos direitos fundamentais dos presos.

No tocante ao sistema carcerário, como se pode observar, a situação é degradante, diante dos vários problemas existentes na estrutura do sistema, *pari passu*, a omissão estatal concretiza o péssimo tratamento conferido aos custodiados, sejam provisórios ou definitivos. Nesse contexto, afirma-se que a função primordial de ressocialização se apresenta prejudicado.

Por sua vez, a audiência de custódia foi uma das providências deferida na medida cautelar, ademais, insta consignar, que esse instituto já havia previsão legal na Convenção Americana dos Direitos Humanos, mas não tinha aplicação prática, porém, pode se dizer que a determinação demonstra-se um grande avanço em nossa sociedade, pois de acordo com os dados estatísticos do CNJ a redução de encarceramento foi significativa.

Não obstante, no que diz respeito à judicialização e o ativismo judicial, como abordado no bojo desse trabalho, foi possível observar-se que não há um consenso acerca da conceituação desses institutos.

Em síntese, cumpre-se ressaltar que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 pode ser tanto fruto da judicialização quanto

do ativismo judicial, eis que o STF está incumbido de decidir uma questão de larga repercussão, visto que a Constituição de 1988 assegura aos presos o respeito à integridade física e moral, portanto, cabe ao STF zelar pela Constituição, conseqüentemente, se o Supremo fechasse os olhos para essa problemática, ele estaria descumprindo a sua função primordial, qual seja, a guarda da Constituição. E mais, o STF não está decidindo porque ele quer, está decidindo pois era o que tinha que fazer, pois se os Poderes Públicos não tomam uma atitude para sanar esse problema o STF deverá se posicionar. Além disso, seria ativismo judicial, pois é um modo específico de interpretar a Constituição, expandindo seu alcance, pois, veja que embora o texto constitucional assegure expressamente que o preso possui direito a integridade física e moral, tal direito é abstrato, devendo, portanto, expandir seu alcance para além do diploma normativo.

Nessa toada, sobre os efeitos pragmáticos, é possível afirmar que poderá ocasionar tanto efeitos positivos quanto negativos, ou seja, positivos pois a decisão busca precipuamente resolver esse “*busillis*” que é o problema do sistema carcerário, e por lado, negativo, pois declarar o estado de coisas inconstitucionais, abre um espaço mais amplo para declarar qualquer coisa inconstitucional, até mesmo a questão da saúde, da moradia e da educação.

E finalmente, no que se refere às críticas, pode se observar há controvérsia, arguidas pelos autores, há quem diga que a declaração do estado de coisas inconstitucionais é inconsistente, ante inúmeras coisas que se pode atribuir inconstitucional, até mesmo a Constituição. Por outro lado, a quem defende que a declaração é um dos meios eficazes para solucionar essa problemática. Mas em suma essas críticas distorcidas reforçam a necessidade e o rigor que o Pretório Excelso deve decidir.

7 REFERÊNCIAS

ARRUDA, Sande Nascimento de Arruda. **Sistema Carcerário Brasileiro: A ineficácia, as mazelas e o descaso presentes nos presídios superlotados e esquecidos pelo poder público.** Revista nº 59, Visão Jurídica, São Paulo, 2011.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Violência urbana, condições da prisões e dignidade humana.**

Revista de Direito Administrativo nº 254, 2010 (Biblioteca Digital Fórum de Direito Público).

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática.**

Disponível

em <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>>.

Acesso em: 13 abril 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator: MELLO, Marco Aurélio Mendes de Farias. **Medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.** Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/texto_308712125.pdf>. Acesso em 20 maio 2017.

BRASIL, Jr., Samuel Meira; OLIVEIRA, Gisele Souza de; SILVA, Willian; SOUZA, Sérgio Ricardo de. **Audiência de Custódia: dignidade humana, controle de convencionalidade, prisão cautelar e outras alternativas (Lei 12.403/2011).** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional.** Salvador: JusPodivm, 2016.

___ . O Estado de Coisas Inconstitucional e o litígio

estrutural. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural>>. Acesso em 30 maio 2017.

CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS: (Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969) Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm> Acesso em: 19 maio 2017.

PATEL, Nicola Filho. **O estado de coisas inconstitucional sob a perspectiva da omissão parcial (parte 3).** Disponível em: <<http://emporiododireito.com.br/tag/estado-de-coisas-inconstitucional/>> Acesso em: 18 maio 2017.

GIORGI, Raffaele; FARIA, José Eduardo; CAMPILONGO, Celso. **Estado de Coisas Inconstitucional.** Disponível em: <



Jenyfer Michele Pinheiro Leal e André Peixoto de Souza

<http://opinio.estadao.com.br/noticias/geral,estado-de-coisas-inconstitucional,10000000043>>. Acesso em 13 maio 2017.

LOPES Jr., Aury; ROSA, Alexandre Morais da. **Não sei não conheço, mas não gosto de audiência de custódia**. Revista Consultor Jurídico, São Paulo, edição do dia 10.07.2015. Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2015-jul-10/limite-penal-nao-sei-nao-conheco-nao-gosto-audiencia-custodia>> Acesso em: 18 maio 2017.

MARGRAF, Alencar Frederico; LAZARI, Rafael de (organizadores). **A consolidação substancial dos Direitos Humanos – Perspectivas e tendências**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

MORAIS, Jose Bolzan de Morais; BARROS, Flaviane de Magalhaes. **Novo Constitucionalismo Latino Americano. O debate sobre novos sistemas de Justiça, Ativismo Judicial e Formação de Juízes**. Belo Horizonte: Editora Arraes, 2014.

POLASTRI, Marcellus. **Ministério Público e Persecução Criminal**. 5ª ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

RODRIGUEZ GARVITO, César; RODRÍGUEZ FRANCO, Diana. Cortes y Cambio Social. **Cómo la Corte Constitucional transformo el desplazamiento forzado em Colombia**. Bogotá: Dejusticia, 2010, pág. 22-23.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e Consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. **O estado de coisas inconstitucional é uma nova forma de ativismo**. Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2015-out-24/observatorio-constitucional-estado-coisas-inconstitucional-forma-ativismo>>. Acesso em 01 jun 2017.



GLOBALIZAÇÃO, SOBERANIA E OS ATUAIS CONTORNOS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL NO ÂMBITO DO MERCOSUL

GLOBALIZATION, SOVEREIGNTY AND THE CURRENT CONTOURS OF REGIONAL INTEGRATION IN THE FRAMEWORK OF MERCOSUR

Débora Cristina Venerali¹

Karla Kariny Knihis²

RESUMO

No presente artigo serão estudados os conceitos de soberania e sua atual configuração diante do fenômeno da globalização, bem como, se analisará a questão da integração regional no âmbito do MERCOSUL, a fim de responder às seguintes questões: “Com o fenômeno do mundo globalizado, que impacto sofreu o conceito clássico de ‘soberania’?” e, “É possível a construção de uma ordem jurídica supranacional no âmbito do Mercosul?”. Para tanto, utilizando-se da metodologia histórico/dedutiva, será analisada a concepção histórica do conceito de soberania, bem como a aplicação refletiremos sobre a soberania no mundo globalizado atual, no cenário de enriquecimento do direito internacional. Por fim, se analisará algumas questões de direito comunitário para discutir o processo de integração âmbito do Mercosul.

Palavras-chave: Soberania; Globalização; Integração Regional; Mercosul; Relações Internacionais.

ABSTRACT

In this article, the concepts of sovereignty and its current configuration in the face of globalization will be studied, as well as the question of regional integration within MERCOSUR, in order to answer the following questions: "With the phenomenon of the globalized world, what impact did the classic

¹ Doutora em Direito pela Universidade Católica de Santa Fé. Especialização em: Formação de Docentes e de Orientadores Acadêmicos em Educação a Distância. Direito Tributário; Educação Superior - Metodologia do Ensino Superior; Direito Civil e Processual Civil; Graduação em Direito - UNIPAR /PR (1997). Professora Universitária. Instrutora de curso preparatório para o exame da OAB; Instrutora de Cursos da Escola de Educação em Direitos Humanos - ESEDH/PR (Execução Penal e Estatuto Penitenciário). Consultora em Unidades Penais Terceirizadas. Advogada criminalista. Coordenadora pedagógica do IEMAPP - Instituto Elias Mattar Assad de Práticas Profissionais. Diretora da Escola Superior de Gestão Pública, Política, Jurídica e Segurança da UNINTER. Palestrante. E-mail: <debora.v@uninter.com>.

² Mestra em Direito pelo Centro Universitário Internacional – UNINTER. Pós-graduada em Direito do Trabalho pelo UNINTER. Professora dos cursos de Direito e Administração e coordenadora de TCC na Faculdade Educacional de Araucária – FACEAR. Orientadora de TCC nos cursos de Pós-graduação do UNINTER. E-mail: <karla.kariny@gmail.com>.

concept of 'sovereignty' suffer? "and," Is it possible to build a supranational legal order within Mercosur? " To do so, using the historical / deductive methodology, we will analyze the historical conception of the concept of sovereignty, as well as the application we will reflect on the sovereignty in the current globalized world, in the scenario of enrichment of international law. Finally, we will analyze some issues of community law to discuss the process of integration within Mercosur.

Keywords: Sovereignty; Globalization; Regional Integration; Mercosur; International relations.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo traz, no primeiro momento, uma reflexão acerca do conceito de soberania diante do mundo globalizado, tendo em vista que a pós-modernidade trouxe, com a expansão do Direito Internacional e o fortalecimento de Organizações Internacionais, intensa discussão sobre a relativização e até mesmo acerca da extinção do conceito de soberania, pelo menos, em seu sentido clássico³.

Trabalha-se, inicialmente, com o conceito clássico de soberania, para, após contraponto com a visão do Estado pós-moderno globalizado, entender de que forma o conceito de soberania é visto atualmente: afinal, haveria a morte do velho conceito de soberania, ou ele teria apenas se relativizado?

Nesse estudo, importante ter em mente que a globalização não é questão apenas econômica, uma vez que traz o estreitamento das relações sociais. A partir disso, o mundo globalizado perde a noção de fronteira, não havendo espaço para a criação de novas barreiras, mas apenas para a expansão econômica, política, social, de direitos etc. Daí porque o tema tem relevância, quando devidamente contextualizado no que diz respeito à questão da integração regional no MERCOSUL.

³ Sobre o que aqui se afirma vide Mazzuoli (2004, p. 348); "Em decorrência do processo de internacionalização dos direitos humanos, advindo do pós-Segunda Guerra, o conceito tradicional de soberania, que entende ser ela um poder ilimitado do Estado em relação ao qual nenhum outro tem existência, quer interna, quer externamente, passa a enfraquecer-se sobremaneira".

O atual funcionamento do MERCOSUL resta prejudicado, especialmente porque as normas não são autoaplicáveis, estando atreladas a processos internos de recepção, bem como, porque as normas coletivas não prevalecem sobre as individuais, tendo em vista que há um receio de que os membros sejam tolhidos de sua soberania caso adotem mecanismos diferentes dos existentes. Nesse diapasão, a soberania entra em discussão, pois a pós-modernidade procura novas formas de interação entre Estados, com o fortalecimento do Direito Internacional enquanto fonte de normas. Ou seja: o Estado não é mais visto como ‘a fonte suprema’ da norma, como outrora muito se defendia.

Conforme dito, tendo em vista que diante do fenômeno da Globalização e da força dos Organismos Internacionais, surge a discussão sobre a extinção – ou não – da soberania dos Estados, há necessidade do estudo sobre o impacto da globalização sobre o Estado pós-moderno, seja no plano do direito interno, seja no plano do Direito Internacional. Isso porque o Mercosul ainda passa por um processo de integração que acaba esbarrando na resistência de alguns Estados, pois estes se sentem ameaçados com o avanço da regulamentação dessas relações de DIP. Estudaremos no decorrer do trabalho, além do conceito clássico de soberania, a possibilidade de existência de um conceito pós-moderno de soberania Estatal a partir da globalização; isso porque, para alguns autores, haveria apenas a relativização desse conceito de soberania.

Após o estudo das ideias clássica e contemporânea de soberania, passaremos a analisar o fenômeno da globalização em si, no capítulo segundo intitulado “Soberania e o sentido do fenômeno da globalização”. Nesse capítulo, será feita também a análise da influência da globalização sobre o conceito de Estado-nação.

Ainda, traçaremos um paralelo entre o fenômeno da globalização, o enfraquecimento da soberania e enriquecimento das relações internacionais, tendo em vista que o Direito Internacional contemporâneo enfrenta desafios na busca da redefinição de conceitos que já não se sustentam na atualidade.

Por fim, discutiremos a possibilidade de criação de uma sociedade supranacional no âmbito do Mercosul, para a consecução dos objetivos dispostos no Tratado de Assunção – diploma criador do MERCOSUL.

Assim, o presente artigo pretende analisar o processo de interação do Mercosul sob a ótica do embate existente entre o fenômeno da globalização e o conceito clássico de soberania, utilizando-se da metodologia histórica/dedutiva, lançando as seguintes questões: “Diante do mundo globalizado, que impacto sofreu o conceito clássico ‘soberania?’” E, por fim, “É possível a construção de uma ordem jurídica supranacional no âmbito do MERCOSUL?”

2 SOBERANIA: CONCEPÇÃO CLÁSSICA E CONCEPÇÃO CONTEMPORÂNEA

Primeiramente, para fazer a contextualização histórica, é importante esclarecer que Jean Bodin foi quem, em “Les Six Livres de la Republique”, começou a sistematizar, na França, a teoria da *soberania* absoluta do *rei*, afirmando este que a soberania do rei seria originária, ilimitada, absoluta e perpétua. A partir desse conceito de ‘soberania’ do rei (e não do Estado) houve a consolidação das monarquias absolutistas. Em 1648, com a Paz de Vestfália, surge a figura do Estado soberano, pondo-se fim à lógica medieval de soberania do ‘rei’. (MALUF, 2003, p. 31). Diante dessa brevíssima digressão histórica, fundamental perceber que o conceito clássico de soberania do Estado nasce na passagem do contexto da Idade Média – poder absoluto do rei – para o contexto da Idade Moderna – poder absoluto do Estado. Nas palavras de Ferreira Júnior (2004, p. 160), “a soberania, como expressão conceitual, [...] foi construída no período medieval e seguinte”.

Autores consagrados como Dalmo de Abreu Dallari⁴, Darcy Azambuja⁵ e Maluf Sahid⁶, ao trazerem seus conceitos de ‘Estado’, afirmam que é a

⁴ Vide DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

soberania um de seus elementos constitutivos indispensáveis, ao lado do território, do povo e da finalidade. Tal ideia é amplamente aceita pela doutrina majoritária. A soberania, na concepção desses autores, seria o poder do Estado, em sentido amplo. Por sua vez, há quem defenda a existência do Estado sem poder, ou, até mesmo, da extinção do Estado, a exemplo dos anarquistas – ideário que não comporta aqui maiores explicações, por fugir do escopo do presente trabalho.

Entretanto, a verdade é que não existe sociedade sem poder. Isso porque o poder é elemento necessário à organização de qualquer forma de sociedade, seja ela familiar, profissional, ou de qualquer outro gênero. Daí a necessidade de se delimitar certas regras para que se possa manter a ordem e buscar o desenvolvimento. No Estado, costuma-se chamar o poder de governo. Este, por sua vez, tem características especiais, que diferenciam o poder estatal dos outros grupos sociais. Conforme afirma Azambuja (2002, p. 48 e ss.), o poder estatal se distingue pelo fato de ser supremo, dotado de coação irresistível em relação aos indivíduos e grupos que formam a sua população, e ser *independente em relação ao governo de outros Estados*. A essa *supremacia* do poder estatal dá-se o nome de *soberania*.

O Estado é, portanto, a forma política da sociedade, razão pela qual a ordem e a hierarquia são indispensáveis para que se possa manter essa sociedade harmônica e organizada (AZAMBUJA, 2002, p. 50). Contudo, com o fenômeno da Globalização, a figura do Estado ganha outros contornos diante do aparecimento e desenvolvimento de organismos internacionais, bem como, do avanço do Direito Internacional. Exemplificando e contextualizando essas afirmações, podemos pensar na União Europeia, *comunidade supranacional* nascida fruto de um contexto de globalização. Quando vislumbramos uma verdadeira comunidade supranacional, que tem seu próprio órgão legislativo – o Parlamento Europeu –, parece não haver

⁵ Vide AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 42. ed. São Paulo: Globo, 2002.

⁶ Vide MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

dúvidas a respeito da mudança do papel do Estado diante do mundo globalizado. Porém, esse novo papel do Estado contemporâneo traz consigo diversos questionamentos, especialmente quanto à questão da soberania, foco do presente estudo. Defendemos que o velho conceito de soberania não tem mais lugar no Estado pós-moderno. O que não quer dizer que a soberania deixe de existir quando há a criação de uma comunidade supranacional. Isso porque o Direito Internacional não é hierárquico, e sempre trabalha com a ideia de cooperação entre os Estados.

Evidentemente, o conceito de soberania sofreu alterações conforme o momento histórico, mas ela é definida classicamente como uma característica do poder do Estado soberano – suprema potesta – poder que não admite ninguém acima de si mesmo. Assim, tradicionalmente a soberania pode ser conceituada como o grau supremo que pode atingir o poder estatal, para não reconhecer outro poder juridicamente superior na ordem internacional ou igual a ele dentro do mesmo Estado. (AZAMBUJA, 2002, p. 50).

Segundo o conceito clássico, um Estado é soberano quando é capaz de traçar normas para regular as relações dos indivíduos que compõem o seu povo, de forma cogente e sem a interferência de qualquer outro poder ou autoridade. Ou seja, um Estado soberano não pode, em tese, sofrer qualquer tipo de restrição, a não ser aquelas indispensáveis ao bom convívio das Nações Soberanas no plano internacional.

Dalmo de Abreu Dallari (2011) traz uma interessante síntese dos conceitos soberania do Estado para diversos autores, de forma que é possível perceber a visão de grandes autores:

Entre os autores a quem se refira a ela como um poder do Estado, enquanto outros preferem concebê-la como qualidade do poder do Estado, sendo diferente a posição de Kelsen, que, segundo sua concepção normativista, entende a soberania como expressão da unidade de uma ordem. Para Heller e Reale ela é uma qualidade essencial do Estado, enquanto Jellinek prefere qualificá-la como nota essencial do poder do Estado. Ranelletti faz uma distinção entre a soberania, com o significado do poder de império, hipótese em que é elemento essencial do Estado, e soberania com o sentido de qualidade essencial do Estado, admitindo que essa última possa

faltar sem que se desnature o Estado, o que aliás, coincide com a observação de Jellinek de que o Estado Medieval não apresentava essa qualidade” (DALLARI, 2011, p. 85-86).

Darcy Azambuja (2002, p. 50) além de trazer o conceito clássico de soberania anteriormente exposto, faz a divisão da soberania em interna e externa: assim, a soberania interna seria “o poder do Estado, nas leis e ordens que edita para todos os indivíduos que habitam seu território e as sociedades formadas por esses indivíduos, predomina sem contraste, não pode ser limitado por nenhum outro poder”. Continua o autor sobre da soberania externa: “Significa que, nas relações recíprocas entre os Estados, não há subordinação nem dependência, e sim igualdade.”

Segundo Accioly (2000, p. 105) a Soberania Interna compreende os direitos de:

- 1 – Organização política, ou seja, adotar uma Constituição, escolher a própria forma de governo, estabelecer sua organização política etc.;
- 2 – Legislar, ou seja, criar as suas próprias leis e aplicá-las aos nacionais ou estrangeiros, obedecendo-se alguns limites;
- 3 – Jurisdição, ou seja, de ter uma organização judiciária, com seus próprios tribunais, e de a eles submeter as questões de ordem jurídica;
- 4 – Domínio sobre o seu território;

Por sua vez, a Soberania Externa compreende os direitos de:

- 1 – Firmar Tratados e Convenções Internacionais;
- 2 – De legação ou representação – Diplomacia;
- 3 – De manter a paz ou declarar a guerra;
- 4 – Igualdade e respeito entre os Estados.

A soberania é, inclusive, preceito constitucional: “CF/88, art. 1º – A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: I – a soberania; [...]”

Assim, conforme visto, a soberania trata do direito à existência de um Estado, que se desdobra em outros dois, quais sejam, soberania interna e soberania externa.

A soberania interna trata do direito à liberdade, que compreende liberdade interna ou soberania interna ou autonomia, ou seja, o direito de organização política (estado simples, composto, monarquia, república, presidencialismo, parlamentarismo, etc.), o direito de jurisdição, podendo se desdobrar em assuntos internos e jurisdição comum (inclusive no que se refere à supranacionalidade), competência dos tribunais, etc., direito de legislação (criação de leis, Constituições, etc.), direito de domínio, etc.

A soberania interna compreende, portanto, o direito de organização política do Estado, em que não há gerência estrangeira.

Já a soberania externa ou de independência diz respeito ao direito de ligação com representação política, direito de celebrar tratados ou convenções, direito de fazer a guerra e celebrar a paz, bem como, o direito ao respeito mútuo.

Classicamente se diz que a soberania encontra limites no plano do Direito Internacional. Isso se deve ao princípio da coexistência pacífica de soberanias, segundo o qual um Estado soberano não deve invadir a esfera de ação de outras soberanias. Mas não é só isso: conforme Paulo Bonavides (1993, *passim*), o poder estatal é limitado pelos direitos fundamentais, por grupos políticos, sociais e econômicos e até mesmo por entidades não governamentais.

Para Sidney Guerra (2004, p. 326):

[...] a soberania é, em regra, a independência política e administrativa que tem o Estado em relação aos demais Estados existentes na ordem internacional. De igual modo a definição de Estado, a evolução mundial exige flexibilidade de interpretação no que tange à independência referida na definição de soberania. Isso ocorre devido às relações externas que impõem a observância e adequações dos Estados às exigências internacionais decorrentes das mais diversas áreas (comerciais, financeiras, direitos humanos violados, etc.), sob pena de embargos, restrições e até intervenção militar.

Após a apresentação do conceito clássico de soberania, é importante ressaltar que são regras que possibilitam aos indivíduos organizarem-se em sociedade, e, mais especificamente, nessa sociedade em que o Estado é responsável pela organização política. A Constituição é para o Estado moderno o vértice de normas fundamentais. Todavia, quando vislumbramos a figura da União Europeia, é possível perceber que a *soberania* de seus Estados-membros não é a mesma de outrora. Estamos diante do conceito de Estado pós-moderno. Isso porque já nos deparamos com a figura de um Poder Supranacional, que cria normas que são passíveis de serem consideradas acima de qualquer soberania dentro da Comunidade Europeia, ou seja: não há mais espaço para os velhos conceitos acerca da soberania, já que estamos diante de uma comunidade política supranacional. O mesmo raciocínio serve quando se está falando de Estado na pós-modernidade, daí porque se reafirma que o velho conceito de Estado Moderno não serve mais (PAGLIARINI, 2005, p. 135 e ss.).

Entretanto, no que se refere ao MERCOSUL, Rui Manoel Ramos (1994, p. 121) afirma que este é fiel ao clássico modelo da intergovernamentalidade ou da cooperação, que caracteriza o mecanismo decisional da maior parte das organizações internacionais, em contraponto com a mais arrojada aposta do legislador comunitário no princípio da integração e na introdução de típicas notas de supranacionalidade.

Para esse autor, isso se dá pelo fato de que os países sul-americanos se agarram ao dogma da soberania estatal, bem como da menor pressão no sentido da unificação, em contraponto ao pensamento e à vida política da Europa. De tal forma que o Tratado de Assunção se afasta da construção comunitária.

Deisy Ventura (2003, p. 23), por sua vez, afirma que os métodos utilizados pela União Europeia representam a matéria mais avançada no que se refere a formação de uma vontade política e legislativa comum, ao passo que as grandes linhas do direito comunitário não encontram nenhum eco nos contornos jurídicos do Mercosul. Isso, em grande medida, se deve ao receio

dos países do bloco de que a criação de uma comunidade internacional poderia ferir de alguma forma a sua soberania.

Esse modelo adotado pelo MERCOSUL tem se mostrado prejudicial à consecução dos objetivos perseguidos pelo próprio Tratado de Assunção, vez que a falta do aspecto supranacional vai de encontro à formação de uma comunidade latino-americana, sendo necessária, portanto, o avanço do processo de integração, o que tem sido dificultado pela resistência dos países em enfrentar o conceito clássico de soberania estatal.

Em contraponto a esse pensamento conservador acerca da soberania, é importante frisar que muitos autores chegam a negar a soberania do Estado, tal como definida por Bodin no século XVI, porque esta não passaria de uma competência delegada pela comunidade internacional, no interesse geral da Humanidade, o que resulta no entendimento de que existe não só um direito internacional, mas também um direito supranacional ou humano, estando a liberdade do Estado circunscrita tanto por um quanto pelo outro (MAZZUOLI, 2004, p. 350).

Retornando à questão posta no presente trabalho, e diante do conceito de soberania apresentado na Teoria Geral do Estado, Octávio Ianni (*apud* GUERRA, 2004, p. 12) afirma:

Juntamente com a expansão das empresas, corporações e conglomerados transnacionais, articulada com a nova divisão transnacional do trabalho e a emergência das cidades globais, verifica-se o declínio do Estado-nação. Parece reduzir-se o significado da soberania nacional, já que o Estado-nação começa a ser obrigado a compartilhar ou aceitar as decisões e diretrizes provenientes de centros de poder regionais e mundiais.

É possível extrair dessa ideia que a globalização tem papel fundamental para a mudança de paradigma acerca da soberania, bem como, que a integração entre os Estados é fundamental para o desenvolvimento dos países. Diante do exposto, temos que o(s) conceito(s) clássico(s) de 'soberania' torna(m)-se mais amplos diante do fenômeno da globalização e do

avanço do Direito Internacional: ora, a globalização, como veremos mais detalhadamente, retira os meios de produção da norma das mãos de 'Estados soberanos' e suas 'Constituições', passando esses mesmos Estados, então, a se submeterem a uma ordem normativa de Direito Internacional e, até, Supranacional (PAGLIARINI, 2005, p. 135 e ss.).

Daí porque os velhos conceitos e ideias sobre da soberania não servem mais para descrever o Estado pós-moderno. Por certo, tal conceito tradicional já não encontra acolhida diante de um mundo globalizado, o que não quer dizer que a soberania tenha deixado de existir.

Vejamos posicionamento bastante diverso acerca da soberania: Kelsen não entende a soberania como os demais autores. Para ele, a Soberania é a expressão da unidade de uma ordem jurídica, sendo essa norma jurídica o Direito Internacional Público, e a norma hipotética fundamental o costume internacional (PAGLIARINI, 2005, p. 138). Para Kelsen, o Estado não passa de uma ideologia, razão pela qual reconhece como soberano o ordenamento jurídico supremo, entendido como direito internacional, do qual depende a validade dos ordenamentos estatais (CAMPAGNOLO; KELSEN, 2002, p. 118-121).

Indo mais além, pode-se afirmar que o poder estatal passou por uma intensa transformação, havendo que se falar em uma concepção contemporânea de soberania. Nesse sentido, é o pensamento de Aldir Guedes Soriano (2004, p. 90):

Em face dessas corrosões⁷ por que passou o poder estatal, não são raras as vozes que chegam a negar a soberania, pelo menos na clássica concepção de Jean Bodin. A soberania não passa de uma competência delegada pela comunidade internacional, no interesse geral da Humanidade, o que resulta no entendimento de que existe não só um direito internacional, mas também um direito supranacional ou humano, estando a liberdade do Estado circunscrita tanto por um como por outro.

⁷ O autor se refere à erosão constitucional do poder estatal e à erosão internacionalista do poder estatal (p. 86-89).

Ainda segundo Cançado Trindade (*apud* SORIANO, 2004, p. 90) “um conceito contemporâneo de soberania deve compreender uma limitação do poder estatal em prol da proteção da pessoa humana, que é um dos grandes desafios do Direito Internacional no século XXI”.

A partir dessas novas ideias de soberania e de sua suposta limitação diante da força da ordem jurídica internacional, faz-se necessário o estudo do fenômeno da globalização, fenômeno esse que – repita-se – desafia o velho conceito de soberania, na medida em que altera profundamente as relações entre países, por meio do enriquecimento das relações internacionais.

A globalização tem, como veremos, papel fundamental no desenvolvimento da integração regional do MERCOSUL, bem como, na discussão acerca da soberania dos Estados diante do Direito Internacional. Isso porque, na medida em que os Estados assumem compromissos mútuos por força de convenções internacionais, vai-se, pouco a pouco, diminuindo o âmbito de competência discricionária, sendo mais comum a noção de que a submissão dos Estados às normas de Direito Internacional Público implique restrição à soberania.

3 SOBERANIA E O SENTIDO DO FENÔMENO DA GLOBALIZAÇÃO

A globalização é vista ora como solução, ora como problema; ora como causa de avanços, ora como causa de injustiças. Apesar de toda a celeuma em torno do fenômeno, há consenso de que ela faz parte, irremediavelmente, da pós-modernidade, representando seu caráter dinâmico. A globalização elimina barreiras entre os Estados. O velho conceito de soberania, ao contrário, impõe barreiras.

Para Guerra (2004, p. 336) “a globalização vem exigindo a eliminação das fronteiras geográficas nacionais, e difundindo a contínua modernização, expansão econômica, política, militar e territorial, fundindo e/ou destruindo identidades nacionais pela imposição de governos e modos de produção, enquanto mundializa a cultura”.

Embora a globalização seja um fenômeno dinâmico, sem data de nascimento, um verdadeiro processo, alguns autores trazem a sua própria concepção acerca dele. Não é o escopo do presente trabalho trazer um conceito engessado do fenômeno da globalização, mas sim trazer as ideias mais difundidas pelos doutrinadores acerca dele. Para Justen Filho (2006, p. 16), a globalização “consiste na uniformização cultural dos diversos países, na redução dos poderes políticos estatais, na *revisão do conceito de soberania*, na intensificação do comércio mundial [...] na preponderância de concepções econômicas para a organização da vida individual e coletiva”. (grifei) É, portanto, um fenômeno complexo e amplo.

Mendonça (2006, p. 236), por sua vez, define globalização como sendo o “resultado das relações mundiais” bem como, o “fenômeno multifacetado que encampa a ‘internacionalização’ e ‘multinacionalização’ das dimensões econômicas, sociais, jurídicas, culturais, religiosas e políticas, interligando-os por mecanismos universalizantes do exercício do poder, manejáveis pelas nações e organismos hegemônicos”.

Por certo, essa uniformização cultural, essa intensificação de relações econômicas, e essa intensa interligação referidas pelos autores citados altera sensivelmente as relações entre os Estado-nação ditos soberanos, forçando-os a repensar não só suas formas de interação com outros Estados, mas a repensar até mesmo a questão da necessidade de “relativização” de sua soberania: no mundo globalizado há de se ter em mente a necessidade de se fazer *concessões*, sob pena de prejudicar o seu próprio povo em detrimento de um conceito que “nem é inerente à concepção de Estado, tendo nascido de embates entre a Igreja e o Império Romano” (MAZZUOLI, 2004, p. 351).

A necessidade de compatibilização da ordem jurídica interna com as regras de Direito Internacional às quais o Estado se vincula é motivo de intenso debate nos parlamentos nacionais, posto que, em sua maioria, entendem que a aceitação de normas de Direito Internacional Público, implica a restrição da soberania, mesmo quando consentida sem qualquer forma de coação (DALLARI, 1997, p. 104). A UE é exemplo disso: basta olhar para o

Tratado de Maastrich, assinado pelos Estados integrantes da União Europeia e que, para ser confirmado por eles, implicou, em alguns casos, alteração constitucional ou legal prévia à ratificação.

Acerca da globalização e da soberania, merece destaque o pensamento de Arnaud (*apud* FERREIRA JÚNIOR, p. 171), para quem “dizer o direito, atributo da soberania estatal segundo a concepção moderna de direito e do Estado, foi considerado durante muito tempo como a forma por excelência de regulação social”. Ferreira Junior (p. 171 e ss.) continua: “entretanto, o presente processo de globalização pode e deve ser entendido como fragmentador do Estado [...] na medida em que a dicotomia soberania x autonomia é elemento ordenador de todo debate sobre a regulação, estatal ou não, do direito”.

Eduardo Henrique de Almeida Aguiar (2004, p. 122), ao analisar as teorias sobre do conceito atual de soberania, sob o viés do mundo globalizado, afirma que:

O conceito de soberania poderá seguir dois caminhos distintos diante do quadro atual. O primeiro seria a desconstituição do conceito de soberania, que perderia objeto pelo fato de os países se organizarem mutuamente em uma rede interligada de interesses complexos concernentes a todos respectivamente, o que impediria que os Estados autônomos, como o Brasil, tomassem decisões unilaterais em desconformidade com os princípios organizacionais. A Segunda, que nos apresenta mais coerente, seria a fragmentação do conceito de soberania que permaneceria intacto em aspectos determinados que poderiam ser regidos unilateralmente pelos países sem que houvesse interferência nos interesses organizacionais unânimes aos países membros.

Como se nota do pensamento do autor, com a globalização, o Estado perde espaço e tem sua soberania relativizada – mas não extinta –, diante do surgimento de organismos internacionais, expansão de fronteiras e surgimento de novas normas de Direito Internacional, algumas, inclusive, superiores às normas internas (direitos fundamentais, direitos humanos). A expansão do Direito Internacional traz consigo uma nova gama de normas a serem observadas: o Estado passa então a ter maior influência de tais

normas que regulam a ação internacional dos Estados e, por consequência, o Estado passa a sofrer limites ou injunções ao seu poder soberano. Entretanto, para Aguiar (2004, p. 123), a soberania irá existir enquanto o poder soberano for eficaz, sendo a sua perpetuidade apenas uma *tendência* e não uma característica plena.

Para exemplificar o que aqui se defende, utilizaremos o exemplo da ONU. A criação das Nações Unidas, em 1945, preconizou um governo mundial e a globalização política, fazendo surgir várias organizações internacionais, cada qual com a sua finalidade (GUERRA, 2004, p. 334). A ONU é a organização de “vocação universal mais importante do mundo”, posto que pretende reunir todos os Estados do mundo para tratar de assuntos de interesse global (DALLARI, 2011, p. 263).

Acerca da ONU, o professor Dalmo de Abreu Dallari (2011, p. 265) explica que ela é:

[...] uma pessoa jurídica de direito internacional público, tendo sua existência, organiza o, objeto e condi oes de funcionamento previstos no seu instrumento de constitui o, que   a Carta das Na oes Unidas. Embora tenha havido certa relutância dos juristas em qualificar a ONU entre as espécies de uni oes de Estados já conhecidas, a maioria lhe reconhece a natureza jurídica de uma Confedera o de Estados, sendo a Carta o tratado que lhe deu nascimento.

A ONU tem os seguintes objetivos, conforme disposi o do artigo 1 de sua Carta:

1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças   paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou soluço das controvérsias ou situa oes que possam levar a uma perturba o da paz;
2. Desenvolver rela oes amistosas entre as na oes, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodetermina o dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal;
3. Conseguir uma coopera o internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou

humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião;

4. Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns. (grifei)

A ONU surge após a Segunda Guerra Mundial, quando se consolida o entendimento de que a Sociedade Internacional não cumpria sua finalidade principal, ou seja, não garantia a manutenção da ordem e da paz entre as nações, devendo haver, portanto, algum tipo de regulação internacional, a fim de ordenar as relações entre os Estados. Embora a ONU não seja considerada uma estrutura supranacional de poder, nem questione diretamente a soberania dos Estados, tem inegável influência, revelando que ações supranacionais são benéficas a todos os envolvidos. (FERREIRA JÚNIOR, 2004, p. 164). Frise-se que, apesar de toda a influência, a ONU não é considerada uma ameaça à soberania Estatal, nem pretende a extinção das soberanias dos Estado-nação pelo mundo.

Nesse sentido, importante transcrever o entendimento de Francisco Rezek (2005, p. 224):

A soberania não é apenas uma idéia doutrinária fundada na observação da realidade internacional existente desde quando os governos monárquicos da Europa, do séc. XVI, escaparam ao controle centralizado do Papa e do Sacro Império romano-germânico. Ela é hoje uma afirmação do direito internacional positivo, no mais alto nível de seus textos constitucionais. A Carta da ONU diz, em seu art. 2, § 1, que a organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros". A Carta da OEA estatui, no art. 3, f, que "a ordem internacional é constituída essencialmente pelo respeito à personalidade, soberania e independências dos Estados". De seu lado, toda a jurisprudência internacional, aí compreendida a Corte de Haia, é carregada de afirmações relativas à soberania dos Estados e à igualdade soberana que rege sua convivência.

Assim, nos dias atuais, quando nos vemos diante da globalização e da internacionalização, temos claro que a soberania, quando entendida de modo engessado, provoca desavenças incontornáveis e estagnação econômica. Inclusive, alguns autores defendem que globalização e soberania

não podem coexistir, pois uma anularia a outra, visto que só seria possível a superação de barreiras mediante o entendimento de que não há soberania (PAGLIARINI, 2005, p. 137).

Ferreira Junior (2004, p. 177) afirma que “por tudo, a soberania, conceito basilar no processo de formação e legitimação do Estado nacional e do próprio DIP, encontra-se presentemente desconstituída de sua significação histórica”.

Podemos, inclusive, nos utilizar do exemplo da Europa, que apesar de todas os problemas que se apresentaram após a formação da Comunidade União Europeia, comprovou que a “relativização” da soberania, ou a sua cedência, não prejudica, enfraquece ou cria sujeições desproporcionais entre os Estados. Pelo contrário, a União Europeia possibilita uma facilitação na busca dos objetivos comuns desses Estados. De tal forma que o ordenamento jurídico comunitário vem para trazer união e solução de conflitos.

No que concerne ao Mercosul, o modelo de integração é baseado em acordos de cooperação, em que os signatários se dispõem a cooperar para a consecução de interesses mútuos, sendo que as normas internacionais não têm aplicabilidade direta e só adquirem eficácia interna após a incorporação por todos os Estados-membros, de tal forma que as normas de direito internacional podem ser incompatíveis com as do direito interno, causando conflitos. Assim, a falta de compartilhamento da soberania pelos Estados signatários do Mercosul é um dos principais obstáculos a consecução de seus objetivos (RODRIGUES, 2017).

O modelo adotado no Tratado de Assunção visou a evitar o impacto sobre a estrutura constitucional de um partilhamento de soberanias, como o que se adotou na União Europeia, de maneira que o tratado constitutivo do Mercosul preferiu não criar, na estrutura institucional do futuro mercado comum, ao menos durante o período transitório, nenhum órgão de direção ou jurisdição dotado de supranacionalidade, de tal forma que originariamente se

adotou um modelo de intergovernamentalismo em contraposição ao da supranacionalidade.

Por todo o exposto, conclui-se que a globalização resulta em uma interdependência cada vez maior entre os Estados, que passam a não mais resistirem a queda de barreiras, especialmente pela interdependência econômica global, mas não só por isso; a globalização trouxe a virtualização das fronteiras, trazendo a atual reflexão acerca do conceito de soberania, o que tem como concausa o enriquecimento das relações internacionais. Assim, é fundamental que os países que compõem o MERCOSUL reflitam acerca do conceito de soberania no contexto da globalização.

4 ELASTECIMENTO DA NOÇÃO DE SOBERANIA E ENRIQUECIMENTO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: O MERCOSUL

Em livro intitulado “Direito internacional e estado soberano”, Hans Kelsen e seu aluno Umberto Campagnolo travam um embate de ideias sobre da soberania e do DIP. A discussão merece destaque, vez que fundamental para a compreensão do problema aqui apresentado: soberania e supranacionalidade podem coexistir? Discutimos no capítulo anterior os posicionamentos acerca dessa questão, e chegamos à conclusão de que as opiniões doutrinárias caminham no sentido de reconhecer a relativização do conceito de soberania, mas não a sua extinção.

Para Campagnolo, ferrenho defensor do Estado-nação, o Estado é soberano acima de todas as coisas, não reconhecendo qualquer ordem além de si, não aceitando qualquer norma que não o direito, que é a *norma positivada pelo Estado*. Para o autor, isso não significa que não haja harmonia entre os Estados, pelo contrário: cada Estado busca seu fim social. De tal forma que o DIP estaria subordinado ao direito interno de cada Estado, adotando o autor, portanto, o entendimento da teoria dualista.

Entretanto, Campagnolo sofre críticas severas de Kelsen – eminentemente monista – por defender tal posicionamento, já que para o segundo a sociedade humana é a mais ampla sociedade, que abrange todas as demais ordens, e não haverá harmonia na sociedade humana se um Estado atingir sua finalidade, mas os outros, não (CAMPAGNOLO; KELSEN, 2002, p. 154). As alianças realizadas pelos Estados não são uma ideologia, portanto, mas a essência mesma do Estado, dada a necessidade que os fins se compatibilizem (CAMPAGNOLO; KELSEN, 2002, p. 155). Para Kelsen, porém, o direito interno tem seu fundamento de validade no direito internacional (o qual reconhece um território, seu governo e a legitimidade para produzir normas). Nessa esteira de pensamento, o professor Jorge Miranda (2006, p. 35) corrobora o entendimento de que o enriquecimento das relações internacionais tira o Estado-nação do centro de controle, vez que possui estrutura normativa própria:

O Direito Internacional faz parte do universo jurídico e possui o mesmo fundamento e a mesma razão de ser do restante Direito. Apresentado, por certo, certas características específicas, nem por isso deixa de conter aquilo que de essencial assinala o Direito: a estrutura normativa necessária duma sociedade ou de certo tipo de convivência entre as pessoas humanas, individual ou colectivamente consideradas.

Na ideia do autor, o direito internacional clássico era um direito de coordenação, sendo nos dias atuais mais que isso: é até mesmo um direito de subordinação. Por isso, o Direito Internacional Público se fortalece, com a propagação de um sistema efetivo de normas internacionais (MIRANDA, 2006, p. 36).

A questão da relativização da soberania tem, portanto, completa relação com a expansão do Direito Internacional. Contextualizando a questão, André Basto Lupi (2004, p. 101), acerca da expansão do DIP e das vicissitudes entre o velho conceito de soberania diante dessa evolução, afirma que há duas vertentes no movimento de globalização: uma horizontal e outra vertical, com efeitos sobre o Direito Internacional. Sustenta o autor que:

A horizontal provoca uma expansão *ratione materiae* do Direito Internacional. Já “em sua dimensão vertical, ‘globalização’ significaria uma **intrusão das normas de Direito Internacional Público em esferas de competência e de campos regulatórios, nos assuntos que, no modelo clássico de Estado liberal, eram reservados com exclusividade, às autoridades domésticas**” [...] a grande nota característica do Direito Internacional Público na atualidade, é sua enorme expansão, tanto no referente à extensão de assuntos sob seu império (a mencionada globalização horizontal), quanto a seu vigor em direção a maior eficácia (uma das citadas consequências da globalização vertical”. (grifei)

Por fim, para mais uma vez exemplificar o que aqui se defende – que o enriquecimento das relações internacionais causa a relativização da soberania, trazemos questão das organizações internacionais, que são instituições criadas por Estados soberanos, através de tratados, com finalidade de cooperação a melhoria das condições sociais, políticas e econômicas de seus membros. Podemos citar, entre as principais organizações internacionais: ONU (Organização das Nações Unidas, OEA (Organização dos Estados Americanos), OMC (Organização Mundial do Comércio), OMS (Organização Mundial da Saúde), OIT (Organização Internacional do Trabalho). A Corte Internacional de Justiça estabeleceu que “as organizações internacionais são sujeitos de direito internacional, vinculadas, portanto, pelas obrigações que lhe incumbem as normas do direito internacional, de suas constituições ou de acordos internacionais que sejam partes”⁸.

As organizações internacionais guardam em sua essência um caráter intergovernamental e possuem como uma de suas características clássicas a participação exclusiva de Estados Soberanos como membros, além de relacionamento entre governos face a sua autonomia plena (FANTINEL, 2009, p. 28). Toda essa característica de cooperação entre os Estados componentes das organizações internacionais só pode ter como consequência a necessidade de que os mesmos abram mão de parte de sua soberania para alcançar o bem comum. Contudo, mesmo com o avanço do

⁸ Opinião Consultiva sobre *INTERPRETATION OF THE WHO*.

Direito Internacional e o evidente enfraquecimento do conceito clássico de soberania, o mesmo não deixa de existir.

No âmbito do MERCOSUL, o Tratado de Assunção se afastou do modelo de construção comunitária, preferindo fazer apenas uma união aduaneira. Nota-se que os países que compõem o bloco têm restrições à formação de uma ordem jurídica supranacional.

Atualmente a tentativa de integração proposta pelo Mercosul não prevê a criação de instituições supranacionais, pois é um projeto intragovernamental, mas com sua natural evolução, torna-se necessária uma revisão constitucional, pois o excesso de nacionalismo é responsável por causar elevados prejuízos ao desenvolvimento do Mercosul.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Assim como se organizou a sociedade humana, assim como cada indivíduo perdeu sua liberdade pessoal para criar a sociedade humana, corporificada em nações, assim estas hão de perder um pouco da sua soberania para criar esse superorganismo necessário à paz do mundo e à felicidade do gênero humano”. Gilberto Amando

Conforme visto, o velho conceito de soberania sofre atualmente grande restrição em sua abrangência, especialmente em decorrência do processo de internacionalização dos direitos-humanos pós-Segunda Guerra. O conceito tradicional de soberania, segundo o qual ela seria o poder ilimitado do Estado em relação ao qual nenhum outro tem existência, quer internamente, quer internacionalmente, passa a enfraquecer-se de maneira significativa na contemporaneidade.

Vimos também que as organizações internacionais (mas não só elas) fazem com que os Estados se obriguem a compromissos mútuos, tanto em tratados quanto em convenções internacionais, de tal forma que com tais acordos de vontade diminuem voluntariamente a própria discricionariedade, restringindo, conseqüentemente, as suas próprias soberanias. Analisamos a

opinião de monistas e dualistas, não restando dúvidas acerca de que, na atualidade, há a prevalência da teoria monista internacionalista no que se refere às relações entre o direito interno e o direito internacional.

Os Estados, voluntariamente, se obrigam a restrições e limites sem que possam posteriormente, abdicar das obrigações que assumiram. Entretanto, importante ressaltar que os Estados, em suas relações internacionais, devem estar em situação de plena igualdade jurídica. A concepção de soberania deve, portanto, ser adaptada às aspirações do direito externo. Não há como defender a existência de soberania absoluta.

Conforme entende Cínara Locateri (2011) neste estudo histórico-evolutivo do conceito de soberania, voltado aos objetivos buscados pela integração, a exemplo da União Europeia, percebe-se que o caminho da efetivação do Mercosul é longo e necessita de vontade política comum dos Estados-membros para atingirem os objetivos traçados no Tratado de Assunção e buscarem a integração supranacional. Para a autora, porém, além de todas as diversidades e dificuldades encontradas, o processo de integração do Mercosul não pode ficar à mercê de teóricos ultrapassados, filiados à corrente doutrinária monista, que clamam por uma soberania absoluta, em meio às revoluções e inovações ocasionadas pelos processos de globalização e de integração.

Diante do exposto, trazemos aqui novamente as questões que suscitaram a pesquisa no presente artigo: “Com o fenômeno do mundo globalizado, que impacto sofreu o conceito clássico de ‘soberania’?” e, “É possível a construção de uma ordem jurídica supranacional no âmbito do Mercosul?”. De tudo, podemos chegar às seguintes conclusões:

- a) O conceito de soberania nascido historicamente na passagem da idade média para a idade moderna serviu como dogma legitimador do Estado-Nação moderno, não servindo para o Estado contemporâneo – pelo menos em seu conceito original.

- b) No Estado contemporâneo há os que sustentam a relativização do conceito de soberania, outros, que a soberania está morta. Defendemos que, embora o conceito de soberania subsista, é mais fácil trabalhar com seus atributos..
- c) Dentre os atributos, temos o direito de jurisdição. Neste caso, basta separar a jurisdição do Estado, da jurisdição comunitária, causa muito menos equívocos conceituais.
- d) O MERCOSUL pode tornar-se uma comunidade supranacional. Os maiores desafios são as barreiras constitucionais à conformação de um mercado comum e a precária incorporação das regras do MERCOSUL aos ordenamentos jurídicos nacionais.
- e) O caminho para a efetivação dos objetivos do Mercosul ainda é longo e necessita de vontade política comum dos Estados-membros. Para que se atinjam os objetivos traçados no Tratado de Assunção, é necessária a busca de uma integração supranacional, bem como, imperiosa a implementação de instrumentos constitucionais a fim de que haja harmonização de suas legislações, e, com isso, seja possível o fortalecimento do processo de integração.

6 REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de direito internacional público**. São Paulo: Saraiva, 2002.

AGUIAR, Eduardo Henrique de Almeida. Da soberania do Estado brasileiro frente à OMC. In: GUERRA, Sidney e SILVA, Roberto Luiz (Coords.). **Soberania: antigos e novos paradigmas**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.

ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. **A ordem jurídica no Mercosul**. Porto Alegre:

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 42. ed. São Paulo: Globo, 2000.

BASSO, Maristela (Org.). **Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

CAMPAGNOLO, Umberto; Hans, KELSEN. **Direito Internacional e Estado soberano**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DALLARI, Pedro B. de Abreu. O Mercosul perante o sistema constitucional brasileiro. In: BASSO, Maristela (Org.). **Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

FANTINEL, Alexsandra Ramos. Organizações internacionais no contingente intergovernamental e supranacional e a questão da soberania dos Estados. In: **Estudos de Direito Internacional**. Vol. XVII. Curitiba: Juruá, 2009.

FERRAJOLI, Luigi. **A Soberania no mundo moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERREIRA JÚNIOR, Lier Pires. Estado e Soberania no contexto da globalização. In: GUERRA, Sidney e SILVA, Roberto Luiz (Coords.). **Soberania: antigos e novos paradigmas**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.

FERREIRA, Pinto. **Teoria Geral do Estado**. Tomo II. José Konfino Editor, 1957.

FILHO, Justen. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2006.

FRIEDE, Reis. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

GOMES, Eduardo Biacchi. **Blocos Econômicos: solução de controvérsias**. Curitiba: Juruá, 2009.

GUERRA, Sidney. Soberania e globalização: o fim do Estado-nação? In: GUERRA, Sidney; SILVA, Roberto Luiz. (Coord.). **Soberania: antigos e novos paradigmas**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.

GUERRA, Sidney; SILVA, Roberto Luiz. (Coord.). **Soberania: antigos e novos paradigmas**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.

HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARADIM, Carlos Henrique. (Orgs.). **Grupo de reflexão prospectiva sobre o MERCOSUL**. Ministério das Relações Exteriores: Brasília, 2003.

IANNI, Océvio. A era do globalismo. 3. ed. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1997. *Apud* GUERRA, Sidney e SILVA, Roberto Luiz (Coords.). **Soberania: antigos e novos paradigmas**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.

KELSEN, Hans; CAMPAGNOLO, Umberto. **Direito internacional e estado soberano**. Organização de Mario Giuseppe Losano. Tradução de Marcela Varejão. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

LOCATERI, Cláudia Cínara. Soberania e integração: possibilidades no âmbito do MERCOSUL. **Revista da Universidade Federal de Santa Catarina**. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/30264-31088-1-PB.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

LUPI, André Lipp Pinto Basto. Soberania e Direito Internacional Público. In: GUERRA, Sidney e SILVA, Roberto Luiz (Coords.). **Soberania: antigos e novos paradigmas**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Soberania e a proteção internacional dos Direitos Humanos. In: GUERRA, Sidney e SILVA, Roberto Luiz (Coords.). **Soberania: antigos e novos paradigmas**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.

MELLO, Celso de Albuquerque. **Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

MIRANDA, Jorge. **Curso de Direito Internacional Público**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

PAGLIARINI, Alexandre Coutinho. **A Constituição europeia como signo**: da superação dos dogmas do estado nacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

PAGLIARINI, Alexandre Coutinho. **Constituição e direito internacional**: cedências possíveis no Brasil e no mundo globalizado. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

PIOVESAN, Flávia (coord.). **Direitos Humanos, globalização econômica e integração regional**. Desafios do Direito Constitucional Internacional. São Paulo: Max Limonad, 2002.

POZZOLI, Lafayette. **Direito Comunitário Europeu**: uma perspectiva para a América Latina. Método: São Paulo, 2003.

RAMOS, Rui Manuel Moura. **Das Comunidades à União Europeia**: estudos de Direito Comunitário. Coimbra: Coimbra editora, 1994.

REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1997.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**: curso elementar. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**: curso elementar. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

RODRIGUES, Sérgio Luiz. **Mercosul**: Uma Questão de Soberania. Disponível em: <<https://agu.jusbrasil.com.br/noticias/1491141/mercosul-uma-questao-de-soberania>>. Acesso em: jan. 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SORIANO. Aldir Guedes. Soberania e o direito à liberdade religiosa. In: GUERRA, Sidney e SILVA, Roberto Luiz (Coords.). **Soberania**: antigos e novos paradigmas. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. O direito internacional em um mundo em transformação. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. *Apud* SORIANO. Aldir Guedes. Soberania e o direito à liberdade religiosa. In: GUERRA, Sidney e SILVA, Roberto Luiz (Coords.). **Soberania**: antigos e novos paradigmas. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.



Débora Cristina Veneral e Karla Kariny Knihs

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **As assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia (os desafios de uma associação inter-regional)**. Barueri: Manole, 2003.