

**ARTHUR RAMOS DO NASCIMENTO**

**Organizador**

# **PARA ALÉM DAS FRONTEIRAS E DOS DIREITOS HUMANOS**



**Coletânea de estudos  
em comemoração aos  
10 anos da Faculdade  
de Direito e Relações  
Internacionais – UFGD**  
e pela instalação do Programa  
de Pós-Graduação em Fronteiras  
e Direitos Humanos

## CONSELHO EDITORIAL

**Ana Claudia Santano** – Doutora e Mestre em Ciências Jurídicas e Políticas pela Universidad de Salamanca, Espanha. Pós-doutoranda em Direito Público Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Professora de diversos cursos de pós-graduação no Brasil e no exterior.

**Emerson Gabardo** – Professor de Direito Administrativo da Universidade Federal do Paraná. Professor de Direito Econômico da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Pós-doutor em Direito Público Comparado pela Fordham University.

**Fernando Gama de Miranda Netto** – Doutor em Direito pela Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro. Professor Adjunto de Direito Processual da Universidade Federal Fluminense e membro do corpo permanente do Programa de Mestrado e Doutorado em Sociologia e Direito da mesma universidade.

**Ligia Maria Silva Melo de Casimiro** – Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade

Católica de São Paulo. Professora de graduação e pós-graduação, da Faculdade Paraíso – FAP, em Juazeiro do Norte, Ceará. Professora substituta da Universidade Regional do Cariri – URCA, professora colaboradora do Instituto Romeu Felipe Bacellar desde 2006, em Curitiba, Paraná.

**Luiz Fernando Casagrande Pereira** – Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Coordenador da pós-graduação em Direito Eleitoral da Universidade Positivo. Autor de livros e artigos de processo civil e direito eleitoral.

**Rafael Santos de Oliveira** – Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre e Graduado em Direito pela UFSM. Professor na graduação e na pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria. Coordenador do Curso de Direito e editor da Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global e da Revista Eletrônica do Curso de Direito da mesma universidade.

---

P221 Para além das fronteiras e dos direitos humanos: coletânea de estudos em comemoração aos 10 anos da Faculdade de Direito e Relações Internacionais – UFGD / organização de Arthur Ramos do Nascimento – Curitiba: Ithala, 2016.  
324p.; 22,5 cm

ISBN 978-85-5544-025-0

1. Direito. 2. Relações internacionais. 3. Universidade Federal do Grande Dourados. I. Nascimento, Arthur Ramos (org.).

CDD 340.1 (22.ed)  
CDU 340

---

Editora Íthala Ltda.  
Rua Aureliano Azevedo da Silveira, 49  
Bairro São João  
82030-040 – Curitiba – PR  
Fone: +55 (41) 3093-5252  
Fax: +55 (41) 3093-5257  
<http://www.ithala.com.br>  
E-mail: [editora@ithala.com.br](mailto:editora@ithala.com.br)

Capa: Duilio David Scrok  
Projeto Gráfico e Diagramação: Duilio David Scrok  
Revisão: Vera Lucia Barbosa



Informamos que é de inteira responsabilidade dos autores a emissão de conceitos publicados na obra. Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida por qualquer meio ou forma sem a prévia autorização da Editora Íthala. A violação dos direitos autorais é crime estabelecido na Lei nº 9.610/98 e punido pelo art. 184 do Código Penal.

**ARTHUR RAMOS DO NASCIMENTO**

**Organizador**

# **PARA ALÉM DAS FRONTEIRAS E DOS DIREITOS HUMANOS**

**Coletânea de estudos  
em comemoração aos  
10 anos da Faculdade  
de Direito e Relações  
Internacionais – UFGD**  
e pela instalação do Programa  
de Pós-Graduação em Fronteiras  
e Direitos Humanos



**EDITORA ÍTHALA  
CURITIBA – 2016**



# SUMÁRIO

## PARTE I

### Direito, direitos humanos e cidadania

O CURSO DE DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS: ALGUNS APONTAMENTOS

*THE LAW DEGREE AT UNIVERSITY FEDERAL OF GRANDE DOURADOS: SOME NOTES*

*Helder Baruffi* .....9

O PENSAMENTO POLÍTICO DOS ATORES CENTRAIS DA TRANSIÇÃO DO REGIME MILITAR DE 1964: ERNESTO GEISEL, GOLBERY DO COUTO E SILVA E SYLVIO FROTA

*THE POLITICAL THOUGHT OF CENTRAL ACTORS THE TRANSITION FROM MILITARY REGIME OF 1964: ERNESTO GEISEL, GOLBERY DO COUTO E SILVA AND SYLVIO FROTA*

*César Augusto S. da Silva*.....31

A IMPLANTAÇÃO DO TELETRABALHO NA SOCIEDADE NEOLIBERAL E SUAS (IN)CONSEQUÊNCIAS: ANÁLISE SOBRE OS REFLEXOS NA PROTEÇÃO TRABALHISTA

*THE IMPLEMENTATION OF TELEWORK IN THE NEOLIBERAL SOCIETY AND YOURS (IN) CONSEQUENCES: ANALYSIS ABOUT THE REFLEXES IN THE LABOR PROTECTION*

*Douglas Policarpo*  
*Emília Gabriela Oliveira Alves*.....59

PARA QUE SERVE A METODOLOGIA EM CIÊNCIAS CRIMINAIS?

*¿QUÉ ES LA METODOLOGÍA EN CIENCIAS PENALES?*

*Gustavo de Souza Preussler* .....91

DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E DIREITOS CULTURAIS NO ESPAÇO AGRÁRIO: OS ENTRAVES CAUSADOS PELA INTERCULTURALIDADE NAS POLÍTICAS DE REFORMA AGRÁRIA

*Denis Henrique Schmeisch*  
*Arthur Ramos do Nascimento* ..... 119

DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E DIREITOS CULTURAIS NO ÂMBITO DA DUALIDADE OCIDENTE E ORIENTE: DESAFIOS DA EFETIVAÇÃO SOB A PERSPECTIVA DA INTERCULTURALIDADE <i>Ricardo Daniel Caballero Messa</i> <i>Arthur Ramos do Nascimento</i> .....	143
---	-----

## **Parte II**

### **Relações internacionais, fronteiras e desenvolvimento**

INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS: UM BREVE ESTUDO DO CASO DA GUERRA DA BÓSNIA <i>Vinícius Farah Parizi Merege</i> <i>Tomaz Espósito Neto</i> .....	173
--	-----

A EVOLUÇÃO DA COOPERAÇÃO BRASILEIRO-NORTE-AMERICANA NO SETOR DO ETANOL ENTRE 2003 E 2010 <i>Tomaz Espósito Neto</i> <i>Juliano Leite Gatti</i> .....	195
---	-----

PARLASUL: MODELO DE SIMULAÇÃO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL <i>PARLASUL: SIMULATION MODELLING OF MERCOSUL PARLIAMENT</i> <i>Henrique Sartori de Almeida Prado</i> .....	213
--	-----

O TERCEIRO SETOR E A ATIVIDADE ESTATAL NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA <i>Adriana Kirchof de Brum</i> <i>Tiago Roa Ovelar</i> .....	229
---	-----

THE VIENNA CONFERENCE AND THE RISE OF HUMAN RIGHTS ISSUE IN THE POST-COLD WAR WORLD <i>Matheus de Carvalho Hernandez</i> .....	245
--	-----

# PARTE I

## Direito, direitos humanos e cidadania







# O CURSO DE DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS: ALGUNS APONTAMENTOS

## *THE LAW DEGREE AT UNIVERSITY FEDERAL OF GRANDE DOURADOS: SOME NOTES*

Helder Baruffi<sup>1</sup>

**RESUMO:** Dentre os mais de 1.300 cursos de Direito existentes no Brasil, este artigo busca descrever a criação do curso de Direito da Universidade Federal da Grande Dourados, o caminho trilhado e a trajetória histórica de implantação do curso, suas dificuldades, contribuições e seus diferenciais, com alguns apontamentos considerados relevantes e que marcaram a história do curso de Direito nestes 10 anos, sob o olhar e vivência de um de seus atores.

**Palavras-chave:** Curso de Direito. História. Registro.

**ABSTRACT:** *Among the more than 1300 Law degree existing in Brazil, this article seeks to describe the creation of the Law degree of the Federal University of Grande Dourados, the trodden path and the historical trajectory of implementation of the course, its difficulties, contributions and differentials, with some points considered relevant and notes that marked the history of Law degree in these 10 years, within the look and life experiences of one of its actors.*

**Keywords:** *Law degree. History. Record.*

---

1 Professor titular da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados. Supervisor e coordenador do curso de Direito da UFGD no período de 2000 a 2006. Diretor da Faculdade de Direito e Relações Internacionais no mandato 2007-2011. Mestre em Educação pela UFRJ (1984) e em Direito pela PUC/SP (1996). Doutor em Educação pela USP (1994). Pós-doutoramento em Direito – Universidade de Coimbra (2013). Professor de Direito Civil e Empresarial. E-mail: helderbaruffi@ufgd.edu.br.

## 1. INTRODUÇÃO

Neste ano de 2015, o curso de Direito da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD completa dez anos. Uma década! Apesar do pouco tempo de existência, o curso tem se destacado no cenário sul-mato-grossense como um curso de qualidade, contando, para isso, com a contribuição de muitos – professores, alunos, técnicos administrativos e profissionais do Direito. Uma obra realizada a muitas mãos.

O processo de criação do curso de Direito deu-se em 1999, ainda sob o signo da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS. Em 2005, conforme disposto na Lei nº 11.153, de 29 de Julho de 2005, foi criada a UFGD, por desmembramento da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS. Essa Lei, em seu Art. 4º, assinala:

*“Art. 4º. Passam a integrar a UFGD, independentemente de qualquer formalidade, os cursos de todos os níveis, integrantes do Campus de Dourados e do Núcleo Experimental de Ciências Agrárias, na data de publicação desta Lei. Parágrafo único. Os alunos regularmente matriculados nos cursos ora transferidos passam automaticamente, independentemente de qualquer outra exigência, a integrar o corpo discente da UFGD”.*

Com a criação da Universidade Federal da Grande Dourados, todos os cursos em funcionamento no Campus da UFMS em Dourados, foram por ela incorporados, o mesmo acontecendo com o curso de Direito. Portanto, a história desse vincula-se, em parte, à história do CEUD – Centro Universitário de Dourados, posteriormente, atribuído a denominação Campus da UFMS em Dourados.

Na década de 1970, o CEUD abrigava os cursos de História, Letras, Agronomia e Pedagogia. Em 1980, foram implantados os cursos de Geografia, Ciências Contábeis e Matemática. Em 1991, o Centro abrigou o curso de Ciências Biológicas e nessa década começou a funcionar também o curso de Análise de Sistemas e os primeiros cursos de

pós-graduação *stricto sensu*, o mestrado em Agronomia e em História. Somente em 2000, foram implantados os cursos de Medicina, **Direito**, Administração, os mestrados em Entomologia e Conservação da Biodiversidade e em Geografia e o primeiro doutorado da região, em Agronomia.

A partir de 2005, com a criação da UFGD, a expansão do ensino superior em Dourados se consolidou, tanto em estrutura física como em termos de corpo docente e técnico-administrativo. Esses investimentos foram consideráveis, com repercussão positiva para a qualidade do ensino.

Especificamente em relação aos cursos de Direito, o ensino jurídico no estado de Mato Grosso do Sul está, originariamente, vinculado às instituições UCDB, em Campo Grande e UNIGRAN, em Dourados. Os primeiros professores dessas instituições – notadamente juízes, promotores e advogados atuantes – eram bacharéis formados quase que exclusivamente pela Faculdade de Direito da antiga Universidade do Brasil, hoje UFRJ, ou pela Faculdade de Direito do Largo de São Francisco.

Embora houvesse um movimento por parte da comunidade para a criação do curso de Direito na UFMS, essa pretensão adiou-se no tempo. Somente a partir de 1995, a UFMS ofereceu o curso de Direito e a UEMS, em 1994, teve autorizado o seu curso de Direito para Dourados, acompanhando o processo de expansão do ensino jurídico no país. Mato Grosso do Sul possui hoje 15 cursos de Direito; o país, mais de 1.300.

## **2. A CRIAÇÃO DOS CURSOS JURÍDICOS EM INSTITUIÇÃO PÚBLICA NO MATO GROSSO DO SUL – SURGIMENTO TARDIO**

A consolidação do ensino superior no Estado se deu a partir da Missão Salesiana de Mato Grosso, que, em 1961, instituiu o primeiro Centro de Educação Superior do Estado de Mato Grosso, a Faculdade Dom Aquino de Filosofia Ciências e Letras (FADAFI), com os cursos de Pedagogia e Letras, voltados para a formação de educadores.

Em 1962 foi criada, na cidade de Campo Grande, a Faculdade de Farmácia e Odontologia de Campo Grande, embrião do ensino superior público no sul do então estado de Mato Grosso. Em 26 de julho de 1966, pela Lei Estadual nº 2.620, os cursos de Farmácia e Odontologia foram absorvidos com a criação do Instituto de Ciências Biológicas de Campo Grande, que reformulou a estrutura anterior, instituiu departamentos e criou o curso de Medicina. O governo do estado de Mato Grosso, em 1967, criou em Corumbá o Instituto Superior de Pedagogia e, em Três Lagoas, o Instituto de Ciências Humanas e Letras, ampliando assim a rede pública estadual de ensino superior, integrando os Institutos de Campo Grande, Corumbá e Três Lagoas. A Lei Estadual nº 2.947, de 16 de setembro de 1969, criou a Universidade Estadual de Mato Grosso (UEMT) e, em 1970, foram criados os Centros Pedagógicos de Aquidauana e Dourados, esse com os cursos de Letras e Estudos Sociais. Apenas com a divisão do Estado de Mato Grosso, foi concretizada a federalização da instituição, que passou a denominar-se Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, pela Lei Federal nº 6.674, de 5 de julho de 1979. Em Dourados, consolidava-se o CEUD, um dos *campi* da UFMS.

Afastando-se do quadro comum das Universidades Federais e seus cursos de Direito, a UFMS, por um bom período de tempo, resistiu ao oferecimento do curso de Direito. Somente em 1995, com base na Portaria nº 1.886, de 30 de dezembro de 1994, que fixou as diretrizes curriculares e o conteúdo mínimo do curso jurídico, com a inclusão de disciplinas propedêuticas, até então suprimidas dos cursos jurídicos, é que foi criado o Curso de Direito na UFMS, em Campo Grande, pela Resolução nº 60, COUN, de 22.12.1995, e implantado no primeiro semestre de 1996, e em Três Lagoas, pela Resolução do COUN nº 59, de 22.12.1995 e implantação em 1996.

Em Dourados, o ensino jurídico em Instituição Pública se deu com a criação da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – UEMS, instituída pela Lei Estadual nº 1461, de 20 de Dezembro de 1993 e credenciada pela Deliberação CEE/MS nº 4787 do Conselho Estadual

de Educação. No ano de 1994, foi autorizada pelo Parecer CEE/MS nº 8/94 de 09 de fevereiro de 1994 a criação do Curso de Direito da UEMS, com funcionamento em Dourados e Paranaíba, sendo reconhecido pela Deliberação CEE/MS nº 5637 de 10 de dezembro de 1999. No processo de implantação desse primeiro curso de Direito em IES pública em Dourados, além dos professores contratados pela UEMS, a convite da, então, Reitora Leocádia Aglaé Petry Leme, participamos eu próprio e o professor James Gallinati Heim, professores do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas do CEUD/UFMS. Essa cedência se deu sem prejuízo das atividades docentes junto ao Departamento, conforme Ofício nº 343/97-RTR/UFMS. Participamos, auxiliando na elaboração dos regulamentos, como professores de disciplinas e, também, das bancas de concurso público para ingresso de professores efetivos, processo esse conduzido pela Universidade Estadual de Maringá – UEM.

Um novo cenário se descortinou para os cursos de Direito a partir do Decreto nº 1886/1996, que dentre outras inovações, redimensionou as Diretrizes Curriculares Nacionais com a ressignificação das disciplinas propedêuticas, a obrigatoriedade do estágio supervisionado e do trabalho de curso, tudo numa perspectiva de mudança do perfil do egresso a ser formado. Assim, em Dourados, houve um forte movimento por qualificação docente. UFMS, UEMS e o Centro Universitário da Grande Dourados-UNIGRAN estabeleceram ações conjuntas visando a formação docente e qualificação profissional que incluiu a implantação, em 1999, de um MINTER entre a Universidade de Brasília-UnB e a UNIGRAN, com 30 vagas. Conforme destaca o Reitor da UnB em apresentação ao livro que sintetiza os resultados dessa ação conjunta, professor Doutor Lauro Morhy (2004, p. 11): “O mundo universitário está em transformação no Brasil. É preciso que seja para melhor”. “É o compromisso ético da Universidade pública nas exigências de novas responsabilidades que redesignam suas tarefas sociais e científicas”, destacou o professor da UnB, José Geraldo de Souza Júnior, coordenador do MINTER (SOUZA JUNIOR, 2004, p. 18).

A presença dos docentes da UnB em Dourados alterou a cultura jurídica, particularmente pelo compromisso e responsabilidade social da UnB em face de novas exigências para as Universidades públicas. O eixo de formação Rio-São Paulo foi acompanhado pelo pensamento jurídico da UnB, aqui expresso na sua vertente mais social.

Como registrado pelo professor Doutor José Geraldo de Sousa Junior, a interação entre os docentes da UnB e os profissionais que atuavam no campo do Direito em Dourados foi imediata: “Desde o início [...], já nos inserimos na dinâmica acadêmica da Instituição e no ambiente cultural da cidade: ministramos conferências, demos entrevistas a jornais, rádios e televisões, lançamos livros; levamos, em síntese, as nossas ideias inseridas nas linhas de pesquisa da Faculdade de Direito da UnB, num circuito contagiante de novos modos de conhecer e de agir que essa interlocução proporcionou” (SOUZA JUNIOR, p. 20). Ao final do programa MINTER, foram 29 mestres formados pela UnB, qualificando não só o corpo docente do curso de Direito da UNIGRAN, como dos cursos de Direito da UEMS e da UFMS/UFGD.

O final da década de 1990 foi de expansão do ensino superior. Nesse contexto, no ano de 1999, por motivação do diretor do Campus da UFMS em Dourados, professor Doutor Wilson Valentim Biasotto, foi realizada uma pesquisa institucional coordenada pelo professor Mário Geraldini, que indicou como expectativa da comunidade, por ordem de prioridade, os seguintes cursos: Direito (noturno), Medicina, Psicologia, Odontologia, Administração de Empresas e Rural, Medicina Veterinária, Educação Física, Jornalismo, Arquitetura e Farmácia/Bioquímica.

Alinhado à política de expansão de vagas para os cursos da UFMS, a direção do Campus instituiu grupos de trabalhos para elaborar projetos de cursos e, por meio da Instrução de Serviço nº 009 de 05/03/1999, constituiu-se uma comissão da qual participaram os professores Antônio Graça Neto, Helder Baruffi, Juarez Marques Alves e a Técnica Administrativa Olga de Almeida Bacheга, com a incumbência

de elaborar o projeto do curso de Direito, o que foi feito e encaminhado para os órgãos superiores da UFMS.

O Conselho Diretor (CD), pela Resolução nº 52, de 28.07.1999, o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (COEPE), pela Resolução nº 93, de 28.07.1999, e o COUNI, pela Resolução nº 77, de 21 de dezembro de 1999, pronunciaram-se favoráveis à criação do curso de Direito, a partir de 2000, na cidade de Dourados.

Os trabalhos realizados pela Comissão serviram de base para a reestruturação e unificação das matrizes curriculares dos cursos de Direito já em funcionamento nos *Campi* de Campo Grande e Três Lagoas e do novo curso em Dourados (CEUD/UFMS).

O ensino público na área jurídica se expandiu no Estado com a criação do curso de Direito da UFMS no Campus de Corumbá e da UEMS em Naviraí (2002), quadro que se mantém estável até os dias atuais.

Dourados se fortaleceu como Cidade Universitária, polo regional que necessita de profissionais para compor a estrutura política com as dimensões da cidadania e do interesse público, o que se espera de um curso de uma Universidade pública. O curso de Direito do CEUD/UFMS, em Dourados, busca tornar-se um ator importante nesse cenário, em que pesem as dificuldades iniciais para a sua implantação. A expectativa da comunidade em relação ao curso de Direito era grande, como demonstrado pelo número de candidatos ao vestibular, que, a cada ano, aumentava.

### **3. A IMPLANTAÇÃO DO CURSO DE DIREITO E A SUA INCORPORAÇÃO À UFGD**

Criado o curso, restava implementá-lo. Vinculado ao Departamento de Ciências Sociais Aplicadas – DCS, que mantinha o curso de Ciências Contábeis, foi instituído, nos termos do parágrafo 2º do Art. 61 do Estatuto da UFMS, pela Portaria nº 132, de 30 de março de 2000, assinada pelo Magnífico Reitor Jorge João Chacha, em caráter provisó-

rio, o colegiado de curso com a seguinte composição: Helder Baruffi, Presidente do colegiado e acumulando os cargos de Supervisor do curso, conforme a Portaria da Reitoria nº 851, de 08 de dezembro de 1999, tendo exercido o cargo de supervisor no período de 2000 a 2006, Antônio Graça Neto, Juarez Marques Alves, Valdeir Justino e Rute Izabel Simões Conceição.

O Projeto Pedagógico do curso havia sido aprovado nos órgãos superiores da Universidade e agora restava dar corpo. O vestibular havia confirmado o acerto da proposta. A procura foi significativa, ficando atrás apenas do curso de Medicina em termos de candidato/vaga.

As aulas tiveram início em março de 2000, com os encargos de ensino distribuídos aos professores Antônio Graça Neto, Célia Maria Staut Melo, Helder Baruffi, Juarez Marques Alves, Neide Araújo Castilho Teno e Valdeir Justino. Na sequência, o professor Antônio Graça Neto afastou-se para o doutorado (2000-2003); o professor James Gallinati Heim, que se encontrava afastado para qualificação, retornou para Dourados e ingressou no quadro docente do Curso no ano de 2001. A estrutura básica do curso girou em torno desses três professores, encarregados das bancas de professores substitutos, tutoria, além de buscar estratégias de sustentação do curso.

Esse início de implantação do curso se deu com muitas dificuldades. A compreensão dos acadêmicos com as dificuldades sempre foi um diferencial que motivava continuar acreditando no projeto. Participavam divulgando os editais para seleção de professores substitutos e, principalmente, convidando profissionais para ministrarem palestras e mesmo dar aulas como professores voluntários.

Nos dois primeiros anos, o curso dividia as mesmas salas de aula com o curso de Direito da UEMS, que era oferecido no turno matutino, o Bloco C da “cidade universitária”. Dividia, também, o acervo bibliográfico. No período de 2000 a 2004 foram adquiridos pouco mais de duzentos livros para os cursos implantados, conforme relatório apresentado em face do Convênio UFMS e UEMS, de cooperação mútua.



Os livros disponíveis na biblioteca do CEUD/UFMS na área de Direito eram aquelas poucas obras das disciplinas de Direito comercial, administrativo e tributário, utilizadas pelo curso de Ciências Contábeis. O suporte era a biblioteca de Direito da UNIGRAN, local de pesquisa, estudo individual e em grupo, e das atividades de grupos de estudos, programa implementado para compor as atividades complementares.

Junto com a criação e implantação dos novos cursos (Administração, Direito e Medicina) havia a expectativa de investimentos em recursos humanos e recursos para infraestrutura, porém essa expectativa não se confirmou. As turmas iam aumentando e as salas disponíveis diminuindo. As poucas reformas – a transferência do acervo bibliográfico do CEUD/UFMS para a biblioteca da UEMS e a transformação do espaço utilizado para biblioteca em sala de aulas do mestrado em Agronomia, e disponibilizado, à noite, para as aulas de uma turma do Direito, a junção de laboratórios – essas foram insuficientes para atender as necessidades dos cursos de Administração e Direito, laboratórios e Núcleo de Prática e Assistência Jurídica.

Nesse quadro de dificuldades, o curso passou pela avaliação *in loco* para reconhecimento. Apesar das críticas, foram assinalados pontos positivos, como o comprometimento do corpo discente e docente, esse quase que exclusivamente composto de professores substitutos e/ou voluntários, com a qualidade do ensino, além da liderança e empenho na superação das dificuldades por parte do supervisor do curso. Também foram assinaladas as fragilidades, como a inviabilidade de manutenção do curso nas condições em que se encontrava: biblioteca insuficiente, salas de aula dispersas em diferentes blocos do Campus, estrutura física insuficiente. Registre-se, aqui, o apoio do Presidente da OAB local, Afeife Mohamad Hajj, -que não mediu esforços na defesa do curso ressaltando a importância desse para a Advocacia, tanto junto à comissão avaliadora, quando em Dourados, quanto em Brasília, frente ao resultado pouco positivo obtido na visita *in loco*.

Como alternativa às limitações de espaço físico, no ano de 2004, o curso passou a ter aulas no prédio da escola SEI – Serviço de Educação

Integral, no bairro Jardim Universitário e, nos anos seguintes, na Escola Municipal Professora Avani Cargnelutti Fehlauer, no Jardim Flórida, espaço esse cedido pela Prefeitura Municipal.

Apesar da boa vontade de todos – alunos, professores, comunidade, era evidente a precariedade: salas desconfortáveis, falta de investimento em livros e em espaço físico e contratação de docentes. A opção para os alunos realizarem pesquisa e trabalhos de grupos era a frequência à biblioteca da UNIGRAN. O Núcleo de Prática e Assistência Jurídica estava para ser estruturado em espaço cedido pela Prefeitura local. Alguns móveis foram cedidos pelos professores de estágio Cristine Albanez Joaquim Ricci e Fabrício Braun, professores substitutos junto ao NPAJ e por alguns alunos da primeira turma de Direito.

Mas há muitos pontos positivos a serem destacados, e também boas lembranças, como o comprometimento do corpo docente. Professores substitutos ou voluntários responderam positivamente às demandas por um ensino de qualidade, com proposição de projetos de ensino e extensão. Também foi um momento de formação docente. Vários professores, hoje mestres em instituições de ensino do país, tiveram sua formação didática inicial no novel curso de Direito do CEUD/UFMS, assumindo disciplinas e ou ministrando cursos em projetos de ensino e/ou extensão.

Cabe destacar, também, o comprometimento da comunidade jurídica local com o curso. Diferentes profissionais atuaram, voluntariamente, como professores em disciplinas práticas – particularmente aquelas que demandavam experiência profissional. Sem buscar retorno pessoal, contribuíram com o curso: Carlos Rezende Gonçalves, juiz titular da 4ª Vara Cível da Comarca de Dourados, Bonifácio Hugo Rauch, juiz titular da Vara Única de Itaporã, Antônio Arraes Branco Avelino, juiz do Trabalho em Dourados, Reginaldo Marinho da Silva, Cícero Feitosa de Lima e Clarence Willians Duccini, defensores públicos atuantes nas defensorias cível e criminal de Dourados, José Joaquim e Cristine Albanez Joaquim Ricci, advogados que atuaram como professores substitutos e, depois, voluntariamente, no NPAJ, Marco Antônio

Pimentel dos Santos, Bárbara Ribas, Isaac Marinho, advogados que, nas suas áreas, supriram deficiências que não era possível preencher com as poucas vagas de professor substituto disponíveis para o curso.

Acresce-se a esses aqui nominados, todos aqueles professores com contratos de substituto, que durante todos esses anos deram o suporte necessário para que o curso de Direito se mantivesse ativo. Deixo de nominá-los para não cometer o erro do esquecimento, unicamente por não ter, neste momento, o acesso completo aos registros.

Deixo um registro particular: o comprometimento e trabalho da servidora Graziela da Silva Gomez Stefanello, que embora com contrato precário junto à FAPEC para atuar no Núcleo de Prática e Assistência Jurídica quando da implantação do curso, fez muito mais. Organizou a Secretaria do Curso de Direito: pastas dos docentes, relatórios dos projetos de ensino e extensão, atividades complementares e trabalhos de curso, o que foi essencial para atender a primeira visita da Comissão avaliadora do MEC/INEP para reconhecimento do curso.

Os primeiros anos foram de muito trabalho: implementação do Projeto Pedagógico e seus regulamentos (estágio supervisionado, atividades complementares, monografia jurídica), convênios com a Prefeitura Municipal de Dourados para cedência de espaço para o funcionamento do NPAJ, e com os órgãos públicos visando a realização de estágios, remunerados ou não, particularmente Ministérios Públicos Estadual e Federal, Tribunal de Justiça, Defensoria Pública, Tribunal Regional do Trabalho, OAB e do programa de Mobilidade Acadêmica da ANDIFES, com alunos participando de estudos na UnB, UFPR e UFSC, além da implementação de projetos de iniciação científica via UFMS/CNPq.

Apesar de não haver recursos para projetos de extensão, alguns eventos marcaram a formação acadêmica dos alunos do Direito, como o “I Encontro Internacional de Direito na Fronteira Brasil-Paraguai”, evento de extensão realizado na cidade de Pedro Juan Caballero – PY, no ano de 2000 e que visou integrar os cursos de Direito de Dourados,

Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, evento coordenado pelo professor Lúcio Flávio J. Sunakozawa, à época, coordenador do curso de Direito da UEMS, Campus de Dourados e também professor voluntário no curso de Direito do CEUD/UFMS nos anos de 2001 e 2002. Esse evento contou com o apoio do mestrado em Direito da Universidade de Marília – UNIMAR; o projeto de extensão “O pensamento jurídico de Norberto Bobbio”, com a leitura e discussão das principais obras do jurista italiano, coordenado pelo professor Adilson Josemar Puhl; o “Iº Colóquio de Filosofia em Dourados. Alteridade – uma atitude científica”, realizado em 2001, com a participação de alunos dos cursos de Direito das três instituições de ensino de Dourados e dos alunos concluintes do ensino médio, e que teve o objetivo de iniciar reflexões em torno da filosofia do Direito. A partir desse evento, formou-se um grupo de estudo de filosofia do direito, em uma interface com as obras do jusfilósofo Goffredo Teles Junior; o “IIº colóquio de filosofia em Dourados. O direito e o outro”, realizado em 2003, com a colaboração do Instituto de Hermenêutica Jurídica da Unisinos; o projeto de extensão “GOL- Grupo Orientado de Leitura” (2004-2006) proposto e conduzido pelos acadêmicos, sob liderança da aluna Vera Byczynski de Souza e que visou a motivação da leitura de obras jurídicas e que teve a adesão de alunos não só do curso de Direito, mas também de outros cursos, particularmente do curso de História, fortalecendo a integração, tanto interna à Universidade, quanto externa; o projeto “Universidade cidadã” coordenado pelo professor Rubens Ramão Apolinário de Sousa, projeto que foi replicado em 2014, no âmbito do PROEXT; a “Semana Jurídica Acadêmica da Faculdade de Direito da UFGD” em 2006, numa integração dos cursos jurídicos do Brasil e do Paraguai. Esse se constituiu no primeiro evento da Faculdade de Direito/FADIR, agora sob os auspícios da UFGD e coordenado pelo professor James Gallinati Heim e que contou com a participação de docentes da Universidade Nacional de Assunção – PY.

A criação e implantação da UFGD, com a incorporação do curso de Direito à nova Instituição, estabelece um novo cenário. As articulações se dão em torno da implantação do projeto, que teve como tutora a

Universidade de Goiás. As comissões são muitas e os docentes do curso de Direito, poucos.

Em 2006, o professor James Gallinati Heim, chefe do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas – DCS, foi indicado diretor *pro tempore* da Faculdade de Direito, cargo que foi exercido, posteriormente, pela professora Maria Goretti Dal Bosco; a coordenação do curso foi assumida pelo professor César Augusto Silva da Silva. Em 2007, quando ocorrem as primeiras eleições para Reitor da UFGD e também para diretor de Faculdade, eu próprio me candidatei, sendo eleito para um mandato de quatro anos (2007-2011). A vice-direção foi exercida pelo professor José Gomes da Silva.

A realidade era outra. Os investimentos em infraestrutura eram visíveis e abriram-se os concursos para professor efetivo, que dinamizaram a Faculdade e, com ela, o curso de Direito.

Visando o atendimento à comunidade, foi proposto o curso de Especialização em Direitos Humanos e Cidadania, coordenado pelo professor César Augusto Silva da Silva. Esse curso teve a adesão imediata da comunidade, constituindo-se um diferencial importante. Na sequência, por solicitação, foi oferecido, em convênio com o Ministério da Justiça, em duas oportunidades, o curso de Especialização em Segurança Pública e Cidadania. O primeiro, coordenado pelo professor Gassen Zaki Gebara (2008-2010) e o segundo, pelo professor Adilson Josemar Puhl (2008-2011). No contexto do REUNI, foi criado o curso de Relações Internacionais e com ele, a mudança do nome da Faculdade, que passou a ser Faculdade de Direito e Relações Internacionais.

Com a institucionalização de grupos de pesquisa, projetos de ensino e extensão, foi possível realizar, no período 2007 – 2012, o Congresso Transdisciplinar Direito e Cidadania, evento de abrangência internacional coordenado pelo professor Acelino Rodrigues Carvalho, e o Encontro Científico, que ocorria em paralelo ao mesmo evento, cujos trabalhos foram publicados em seus Anais. O Congresso, nas seis edições consecutivas, contou, dentre outros, com a presença e participa-

ção dos professores Doutor Paulo Cunha, da Universidade do Porto e Doutor Francesco Rubino, da Universidade Paris – Nanterre; Doutor Rodrigo Perez Lisisic – Universidade do Atacama – Chile; PhD Martha Huggins, da Tulane University Louisiana- EUA; Doutor Ramón Campderrich Bravo, da Universidade de Barcelona, Espanha; Doutor Luiz Fernando Sosa Centurión e Doutor Celso Castillo Gamarra, da Faculdade de Direito e Ciências Sociais da Universidade Nacional de Assunção – Paraguai. Abriram-se portas para estudos no exterior.

Nesse mesmo período, buscou-se a formação de um corpo docente capaz de construir um programa de Mestrado em Direito, proposição que contou com a assessoria do professor José Ribas Vieira, da UFRJ. Desse projeto, embora não tenha sido aprovado pela CAPES em primeira submissão, surgiram produtos relevantes, como a Revista da Faculdade de Direito e Relações Internacionais – Revista Videre, proposição da professora Wanise Cabral Silva e que contou, na sequência, na editoração, com a contribuição dos professores Rafael Salatini de Almeida, Verônica Maria Bezerra Guimarães e do Técnico Administrativo Waltecir Cardoso Pereira; os livros: BARUFFI, Helder (org.). Direitos Fundamentais Sociais: Estudos em homenagem aos 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e aos 20 anos da Constituição Federal, publicado pela editora da UFGD em 2009, que contou com artigos dos professores Antonio Baylos Grau, Luis Prieto Sanchís, Maria José Romero, da Universidad de Castilla-La Mancha e de docentes da FADIR/UFGD; ALMEIDA, Rafael Salatini de; BARUFFI, Helder, GUIMARÃES, Verônica Maria Bezerra. (Org.). Relações Internacionais e Direito: Estudos Multitemáticos. Dourados: Edufgd, 2010; e GUIMARÃES, Verônica Maria Bezerra(Org.). Direitos Humanos e Relações Internacionais: debates contemporâneos, publicado pela editora da UFGD em 2012, com artigos de docentes dos cursos de Direito e Relações Internacionais e de alunos do curso de Especialização em Direitos Humanos e Cidadania da FADIR. Essas coletâneas foram aprovadas em editais da Editora UFGD e encontram-se disponibilizadas no site da Editora da UFGD (<http://portal.ufgd.edu.br/setor/editora/catalogo>). Também é

necessário destacar a produção individual dos docentes, com artigos e/ou livros ou capítulos de livros publicados em revistas nacionais e internacionais, e ou organizados por docentes de outras Unidades da UFGD, particularmente daqueles docentes envolvidos nos Programas de Mestrados.

Em termos de espaço físico e infraestrutura, a partir de 2009, a UFGD ampliou as instalações físicas, com a construção do prédio da Faculdade de Direito e Relações Internacionais (FADIR), em terreno adjudicado pela Procuradoria da Fazenda Nacional, com destinação específica para a construção do prédio da FADIR. Aqui cabe um registro especial ao Procurador Joédi Barbosa Guimarães que atento às demandas do curso, atendeu a solicitação do corpo docente, na voz do professor Hassan Hajj.

Assim, em agosto de 2012, a Faculdade de Direito e Relações Internacionais passou a funcionar em prédio próprio, definido como Unidade IV, situado à Rua Quintino Bocaiúva, 2.100 – Esquina com a Rua Manoel Santiago – Jardim da Figueira, CEP 79.824-140 – Dourados/MS, com área construída de quase dois mil metros quadrados, em dois andares interligados por escada e elevador, com salas de aulas equipadas com ar condicionado, dois auditórios com capacidade para 115 pessoas, com data show e computador interligado à internet, dois laboratórios de informática e 16 gabinetes de trabalho para os docentes, além dos gabinetes para a direção da Faculdade e para as Coordenações de Cursos.

Diferente da sua origem, quando o curso zanzava à procura de espaços, hoje o curso de Direito conta com espaço adequado para o ensino, a pesquisa e a extensão. Uma biblioteca em construção e um acervo bibliográfico que atende muito bem as condições de oferta do ensino, como assinalado na última avaliação *in loco* para reconhecimento do curso. O conceito do curso foi considerado, pela comissão avaliadora, como muito bom, em consonância com os resultados avaliativos já produzidos pela Comissão Própria de Avaliação, Guia do Estudante, dentre outros.

Conforme disposto no Projeto Pedagógico, que teve a participação de diferentes atores na sua construção, primeiro eu próprio e depois os professores Antônio Graça Neto, César Augusto Silva da Silva, Cristina Grobério Pazzó, Flávia Trentini, José Gomes da Silva, Simone Becker, Douglas Policarpo e Gustavo de Souza Preussler, o curso de Direito proposto para a UFGD é um curso que procurou superar antigas dicotomias e desconstruir velhas polaridades. Buscou-se, a partir desse projeto pedagógico, à luz da implantação do REUNI, fazer a interação entre teorias e práticas; ou ainda, possibilitar ao discente egresso do curso de Direito da UFGD uma visão mais humanística e menos tecnicista das ciências jurídicas, como proposto por Luis Alberto Warat (2004); uma pedagogia da autonomia (Cf. FREIRE, 1996).

Como registrado no Projeto Pedagógico do Curso – PPC, sob essa linha de raciocínio, algumas considerações ilustrativas foram tecidas. Em relação às disciplinas ministradas nos três primeiros semestres do curso, na vigência do REUNI a matriz curricular enfatiza conhecimentos transdisciplinares e/ou interdisciplinares, tais como: “Cidadania, diversidade e direitos humanos”; “Linguagem, lógica e discurso”; “Sociologia Jurídica e Antropologia”; “Teoria do Estado e Ciência Política”; “Economias regionais, arranjos produtivos e mercados”; “Sociedade, meio ambiente e sustentabilidade”; “Território, fronteiras e globalização” e “Educação, sociedade e cidadania”.

Assim, paralelamente e em diálogo com tais disciplinas, o aluno cursará aquelas mais específicas e voltadas ao conhecimento jurídico, tais como, Direito Civil e Direito Constitucional. Por conseguinte, a visão produzida da e na interdisciplinaridade se fará com o ensino de Direito Constitucional e o aprendizado da Constituição a partir, por exemplo, das realidades singulares vividas por sujeitos indígenas, quilombolas e estrangeiros no estado de Mato Grosso do Sul. O mesmo estende-se ao Direito Civil. No que diz respeito aos demais semestres, as interações entre prática(s) e teorias, incluindo as advindas das Ciências Sociais, Filosofia, dentre outras, se faz presente, com destaque para as relativas ao estágio e à elaboração do trabalho de curso, esse na sua ver-



tente de Iniciação Científica/Artigo científico. Os resultados positivos são evidenciados na educação continuada em programas de Especialização e/ou Mestrado.

A interdisciplinaridade e o diálogo entre teorias e prática(s) não se vincula apenas à atividade real de atendimento e assistência à população com dificuldade ao acesso à justiça, mas ao exercício do diálogo entre alguns dos projetos de pesquisa e de extensão desenvolvidos pela FADIR, e a capacitação dos discentes e docentes para o atendimento de demandas específicas, como a possibilidade de compreensão das demandas de populações indígenas, dos quilombolas, da educação ambiental, da cidadania, com o envolvimento, nos projeto de extensão, de estagiários e bolsistas selecionados alunos do curso de Direito, notadamente aqueles vinculados ao PROEXT.

Exemplo desse diálogo são os projetos de extensão “Congresso Transdisciplinar Direito e Cidadania”, coordenado pelo professor Acelino Rodrigues Carvalho; “Encontro Científico Transdisciplinar Direito e Cidadania”, coordenado pelo professor Helder Baruffi, “Educando para Direitos Humanos: Defesa e promoção do acesso à justiça de indígenas sul mato-grossenses” coordenado pela professora Simone Becker, “Novos paradigmas do acesso à Justiça” coordenado pela discente Mariane Haerberlin de Moraes, “Colóquios de Direito e Literatura: quinta às cinco”, coordenado pelo professor Antônio José Guimarães Brito. “NPAJ na praça Antônio João” coordenado pelo professor Antônio Zeferino da Silva Junior; “Formação de Defensores de Direitos Humanos em Áreas de Assentamentos”, coordenado pelo professor Gustavo de Souza Preussler; “Visitas aos Tribunais Superiores”, coordenado pelo professor Hassan Hajj; “Direito e Cinema: um diálogo interdisciplinar” coordenado pela professora Verônica Maria Bezerra Guimarães; “Direito na escola: universidade cidadã”, coordenado pelos professores Rubens Ramão Apolinário de Sousa e James Gallinati Heim e “Simpósio Jurídico – UFGD” coordenado pelo professor Arthur Ramos do Nascimento.

Nas disciplinas do REUNI, o curso de Direito contou com a colaboração de docentes da FADIR, como os professores Adriana Kirchof de Brum, Alfa Oumar Diallo, Henrique Sartori de Almeida Prado, Mário Teixeira de Sá Júnior, Tomáz Esposito Neto, João Nackle Urt.

Mas há mais. Há a atuação de um corpo docente que deixou marcas indeléveis. Esses estão registrados nas placas das turmas na conclusão do curso e formaturas.

Como bem expresso no PPC, na concepção de curso proposto e operacionalizado nesses 10 anos, ser um egresso do curso de Direito da FADIR/UFMG é ser capaz de enfrentar os desafios do seu tempo, articulando saberes adquiridos/construídos nas várias áreas do conhecimento, de diversas naturezas, para solucionar com eficiência e sabedoria a pluralidade de situações da vida, competências que se buscou imprimir na formação do perfil do egresso, nas dimensões da compreensão e da produção crítica do Direito, no quesito da educação continuada, na capacidade de desenvolvimento de formas extrajudiciais de prevenção e solução de conflitos (individuais e coletivos), e na capacidade de visualizar o direito nas suas complexidades histórica, política e social, onde o compromisso ético da educação deve se estender ao exercício profissional, como assevera Severino (2004).

Nesse sentido, os professores não são meros transmissores de informações, e sim colaboradores no processo de ensino/aprendizagem. Essa atitude de percepção da atividade docente como atividade relevante, e não como acessória, complementar a outra atividade, ou como bico. É a vivência da prática docente no seu verdadeiro sentido e com as consequências disto resultante, como nos alerta Hans Jonas (2006). Mais do que professor, é preciso ser educador (ALVES, 1980).

#### **4. ALGUMAS EXPECTATIVAS**

Nesses 10 anos de curso de Direito da FADIR/UFMG e 16 anos de existência, tomando-se como ponto de partida a sua criação no ano de 2000, sob os auspícios da UFMS, o que se visualiza, a partir da his-

tória, é a certeza de que os esforços não foram em vão. Apesar das dificuldades dos primeiros anos, os resultados foram fortemente positivos: aprovação nos processos seletivos para vagas de estagiários nos órgãos públicos, estadual e federal, e no Exame de Ordem. Hoje, com o curso devidamente estruturado, os egressos vencem desafios maiores.

Atualmente, estão dispersos no país mais de 500 bacharéis em Direito formados pela UFGD. Desses, muitos estão estabelecidos em escritórios de advocacia, atuando nos diferentes ramos do Direito. Outros compõem o staff de analistas do judiciário, atuando junto aos juízes, atores centrais na aplicação de um Direito em consonância com os princípios da paz social, da fraternidade e da solidariedade, com o reconhecimento do outro como ser sujeito de direitos; há também aprovados em concurso para Procurador Federal do Trabalho. Outros, ainda, ingressaram na carreira docente, já mestres ou doutorandos, dos quais se espera sejam os princípios formadores expressos nas diretrizes do curso e na prática de cada um dos docentes, efetivamente operacionalizado na prática, concretizando a afirmativa de que a matriz curricular proposta busca vencer as antigas antinomias. Afinal, em um país com tantas diferenças, é necessário fazer a diferença.

Estiveram à frente da coordenação do curso de Direito os professores Helder Baruffi (2000 a 2006), César Augusto Silva da Silva (2006-2008), Simone Becker (2008-2010), Douglas Policarpo (2010-2012), James Gallinati Heim (2012-2014). Atualmente, a responsabilidade pela condução do curso está a cargo do professor Antônio da Silva Zeferino. De todos há marcas na formação acadêmica dos bacharéis.

Além dos docentes já nominados no decorrer dessas anotações, compõem o quadro de professores da FADIR: Alisson Henrique do Prado Farinelli, Hermes Moreira Júnior, Marcio Augusto Scherma e Matheus de Carvalho Hernandez que, cada um por meio das suas atribuições acadêmicas, participaram do processo de consolidação do curso de Direito, em aulas, projetos, comissões e Conselho Diretor. Nesse percurso, além do corpo docente, o curso contou com a colaboração de servidores que hoje encontram-se lotados em outros setores da Uni-

versidade, como os técnico-administrativos Thaís de Britto Lopes Correa, Soviana Foppa e Waltecir Cardoso Pereira e dos atuais servidores, Alessandro Felix de Moura, Rafael de Oliveira Luna, Vivian Manfrin Muhamed Zahra, Deusdete Junior Santos, Suzy Adriana dos Santos, Helton Marcos de Lima, Antônio Duarte Neto e, atuando no NPJ, Bruno Pereira Nakamura Silva e Fernanda de Lima Nunes Duque Estrada.

O que se visualizou nesse processo de consolidação do curso de Direito da UFGD foi uma prática docente comprometida com o processo ensino-aprendizagem e voltada para o desenvolvimento do senso crítico, da pesquisa, da inter e transdisciplinaridade, da vivência da ética e do respeito à alteridade. Há expectativas de verticalização do curso, com programas *stricto sensu* em Direito, um desejo da comunidade regional que busca a continuidade dos seus estudos fora do Estado. Um surgimento tardio, sem dúvida.

Cabe, por fim, um registro de que o que está aqui anotado não tem a pretensão da verdade absoluta, nem do rigor do registro histórico; é o ponto de vista de um dos docentes do curso que, desde o ano de 1989, quando ingressou na UFMS, dedicou todo o seu tempo à causa da Educação. Porém, é um ponto de vista. Um olhar. Outros atores certamente contarão a história do curso de Direito da UFGD, nesses anos, sob outra perspectiva. Aqueles que por diferentes motivos não puderam concluir o curso, ou talvez aqueles que, privilegiados intelectualmente, tiveram que suportar aulas monótonas, certamente terão outro olhar; o mesmo pode-se dizer daqueles que, nessa trajetória, não estão aqui perfilhados. Outros olhares, outras histórias, outros apontamentos. Fica aqui esta contribuição.

## 5. REFERÊNCIAS

ALVES, R. **Conversas com quem gosta de ensinar**. São Paulo: Cortez, 1980.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 11.153, de 29 de julho de 2005. **DOU** de 1 de agosto de 2005. Dispõe sobre a instituição da Fundação Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD, por desmembramento da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. Portaria 1.886, de 30 de dezembro de 1994. **DOU** de 04 de janeiro de 1995. Fixa as diretrizes curriculares e o conteúdo mínimo do curso jurídico.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

JONAS, H. **O princípio responsabilidade**: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC- Rio, 2006.

MATO GROSSO DO SUL. Lei estadual nº 1461, de 20 de dezembro de 1993. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul.

MORHY, Lauro. A responsabilidade social da UnB em face de novas exigências para as universidades públicas. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo (Org.). **Na fronteira: conhecimento e práticas jurídicas para a solidariedade emancipatória**. Porto Alegre: Síntese, 2003.

SEVERINO, A. J. A formação e a prática do professor em face da crise atual dos paradigmas educacionais. **CIÊNCIA & OPINIÃO**. Revista do Núcleo de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas. Centro Universitário Positivo. v. 1, n. 2/4, jul. 2003/dez. 2004.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo (Org.). **Na fronteira: conhecimento e práticas jurídicas para a solidariedade emancipatória**. Porto Alegre: Síntese, 2003.

WARAT, Luis Alberto. **Epistemologia e ensino do direito**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.



**O PENSAMENTO POLÍTICO DOS ATORES  
CENTRAIS DA TRANSIÇÃO DO REGIME  
MILITAR DE 1964:  
ERNESTO GEISEL, GOLBERY DO COUTO E  
SILVA E SYLVIO FROTA**

***THE POLITICAL THOUGHT OF CENTRAL  
ACTORS THE TRANSITION FROM  
MILITARY REGIME OF 1964:  
ERNESTO GEISEL, GOLBERY DO COUTO E  
SILVA AND SYLVIO FROTA***

César Augusto S. da Silva<sup>1</sup>

**RESUMO:** Utilizando uma metodologia com base no enfoque qualitativo voltado para a ação política dos atores centrais na dinâmica do período militar brasileiro, este texto procura vislumbrar o panorama e os momentos fundamentais da transição rumo ao retorno da democracia representativa, com ênfase no pensamento político e na ação dos personagens centrais, o general Ernesto Geisel, o presidente da abertura política e seu conselheiro, o general Golbery do Couto e Silva. Na análise da biografia de Ernesto Geisel, e das entrevistas dadas pelo presidente, além da análise de “Ideais traídos” do general Sylvio Frota, ministro do Exército daquela administração, bem como nos discursos do presidente antes e durante sua administração, procurando evidenciar os problemas e limites daquele longo processo que duraria dez anos.

**Palavras-chave:** Ernesto Geisel – Golbery do Couto e Silva – Sylvio Frota- Abertura Política.

**ABSTRACT:** *Using a methodology based on qualitative approach toward the political action of the central actors in the period dynamics of the brazilian military,*

---

1 Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal de Dourados/MS – UFGD. cesarsilva@ufgd.edu.br

*this article attempts to envision the landscape and the key moments of the transition to the return of democracy, with emphasis on political thought and action of central characters, general Ernesto Geisel, the president of political openness and his adviser, General Golbery do Couto e Silva. In the analysis of the biography of Ernesto Geisel, and interviews given by president, besides the analysis of “Betrayed Ideals” general Sylvio Frota, army minister of that administration, as well as the president’s speeches before and during his administration, seeking highlight the problems and limits of that long process of ten years.*

**Keywords:** *Ernesto Geisel – Golbery do Couto e Silva – Sylvio Frota – Opening Policy*

## **1. INTRODUÇÃO**

Esse trabalho procura evidenciar o pensamento político e a visão de mundo das principais lideranças do regime militar que se instalaram no poder em 1964, e que resolveram fazer uma abertura “lenta, segura e gradual” a partir da posse do general Ernesto Geisel em 1974, ainda que, aparentemente, todas as condições políticas e econômicas objetivas para o prolongamento do regime estivessem colocadas. Essas lideranças políticas estavam no centro do processo decisório que levou ao retorno da plena democracia representativa no país.

Utilizando uma metodologia com base no enfoque qualitativo focado na ação política dos atores centrais na dinâmica do período, esse texto procura vislumbrar o panorama e os momentos fundamentais da transição rumo ao retorno da democracia representativa de qualidade (O’DONNELL, 2013, p.15), com foco na formação política e na ação dos atores centrais, particularmente sobre uma possível transição política. Foco qualitativo esse que se apresenta basicamente no pensamento de Ernesto Geisel, o presidente da abertura, e de seu Chefe da Casa Civil, o general Golbery do Couto e Silva. Além do general Sylvio Frota, um dos principais antagonistas para o fim do regime de exceção, senão a mais importante liderança militar da facção de “Linha Dura” do regime (NAPOLITANO, 2014).



Ou seja, com enfoque na análise da biografia de Ernesto Geisel, em testemunho aos cientistas políticos Maria Celina D'Araújo e Celso Castro, publicado em 1997, e nas obras posteriores dos mesmos autores. Assim como nas entrevistas dadas pelo presidente Geisel ao “brasileirista” Alfred Stepan, ainda nos anos 1980, e particularmente com a publicação de “Ideais traídos” do general Sylvio Frota, ministro do Exército daquela administração, um dos atores centrais da resistência à distensão política.

Sylvio Frota começou a escrever sua obra ainda no primeiro semestre de 1978, logo após a crise de sua exoneração, mas o livro só foi publicado em 2006, muito tempo após sua morte. O general Fiúza de Castro, em 1982, amigo do ex-ministro de Exército deu parecer de que o livro não deveria ser publicado naquele momento, durante a administração de João Baptista Figueiredo (outra liderança do grupo de Geisel), porque acreditava que traria processo judicial civil e militar contra Frota e sua família (FROTA, 2006, p. 15). Após o retorno da plena democracia representativa, a partir de 1985, Sylvio Frota não queria prejudicar a carreira de seu filho, capitão de Mar e Guerra da ativa naquela época, Luiz Pragana da Frota, responsável por enviar a obra à editora. E dessa maneira, o documento só veio à luz no ano de 2006.

Nesse sentido, a publicação de seu livro, tanto tempo depois de ter participado de um dos momentos mais decisivos do regime militar de 1964, reveste-se de importância capital para a recuperação histórica e política do período, tendo em vista que apresenta uma das expressões mais detalhadas e acabadas da vertente política do anticomunismo no Brasil (FROTA, 2006, p. 15). Reflexo da preocupação do autor e seu grupo com essa ideologia específica desde os anos 1930 e os embates no Clube Militar (FROTA, 2006), relatando as dimensões da grave crise militar vivida durante a administração de Geisel, evidenciando que a possibilidade de “golpe branco” não era fictícia.

Em uma narrativa voltada para os atores políticos daquela conjuntura de meados dos anos 1970, pode-se afirmar que a maior parte da oposição armada das guerrilhas havia sido abatida ou estavam sendo

controlada. Do mesmo modo que o regime encontrava-se em seu auge do ponto de vista econômico e com uma política externa baseada no slogan “Projeto Brasil Grande Potência” (REZENDE, 2013, p. 115).

No auge de seu poder, exercido com um enorme controle do Poder Executivo sobre o Congresso Nacional e o Poder Judiciário (OLIVEIRA, 2005, p.14), o regime começou a se transformar por dentro, a partir de um projeto político que não contava com apoio suficiente no interior das próprias Forças Armadas nacionais.

A resposta para a questão do porque dessa transformação encontra-se nos argumentos utilizados por Stepan (1986), confirmados pela narrativa de Gaspari (2002a, 2002b e 2003), a respeito dos papéis centrais na cena política da época dos generais Ernesto Geisel, Golbery do Couto e Silva e João Baptista Figueiredo, indo de encontro à opinião de parte de seus próprios colegas de farda para o retorno da plena democracia representativa. Assim como nos argumentos daqueles que defendem a tese de que tal abertura foi produto da conjuntura internacional e dos problemas sociais e econômicos pelos quais passava o país.

Para efeitos desse trabalho, se faz uso do conceito de democracia enquanto contrário à ditadura, adotado por Stepan (1986). E também os conceitos de sociedade política e sociedade civil utilizado pelo mesmo autor durante sua obra. A sociedade civil enquanto o cenário em que vários movimentos sociais e organizações cívicas mobilizam-se para promover seus interesses, e a sociedade política como o local onde os poderes políticos se organizam para a contestação ao regime.

Como frisa o autor, nenhuma instituição política deve ser entendida enquanto um bloco monolítico, totalmente homogêneo, como se fosse um único ator político. Assim, “militares enquanto governo” e “militares enquanto instituição” são distinções adotadas por esse texto com base na obra de Stepan (1986, p. 41). Os “militares enquanto governo” refere-se àqueles que constituem as lideranças e que dirigem o governo, assim como “os militares enquanto instituição” designa a maior parte da corporação militar. Ou seja, aqueles que estruturam suas bases

e administram os ciclos de treinamento de rotina nos quartéis e nas academias militares, administrando a complexa rede do sistema de ensino militar e da burocracia da instituição (STEPAN, 1986).

É importante frisar também que segundo Stepan (1986, p. 12-13), muitos acadêmicos se tornaram especialistas no estudo das atividades da oposição exercida por fragmentos específicos da sociedade civil, negligenciando as análises das contradições internas do próprio governo ao tempo do regime de 1964 a 1984. Ou seja, privilegiou-se a dicotomia sociedade civil versus Estado, com tendência a diminuir o papel da sociedade política e das lutas internas das facções que governavam o país.

Assim, nesse sentido, esse texto procura dar uma contribuição para o debate em torno dos conflitos entre as facções políticas que ascenderam ao poder em março de 1964, em uma “condensação de uma relação de forças” (POULANTZAS, 1980, p. 141). E que tiveram dentre seus muitos momentos emblemáticos de disputa política, o confronto entre o presidente Ernesto Geisel e seu ministro do Exército, o general Sylvio Frota. Com cada um deles ascendendo ao poder, advindo de facções políticas distintas.

As contradições de classe e de grupos, examinadas apenas as que existem entre as frações do bloco no poder político, assumem no seio do Estado a forma de contradições internas entre os diversos ramos e aparelhos do Estado, e no seio de cada um deles, conforme as linhas de direção do governo (POULANTZAS, 1980, p. 152). E assim acontecendo, dizia o mesmo Poulantzas (1980), é porque as diversas classes e frações de blocos no poder só participam da dominação política na medida em que estão presentes no Estado. É o que ocorria naquele período do regime militar, em que as contradições de frações de blocos no poder revelaram-se extremamente “explosivas”, capaz de influenciar a precipitação do fim do regime.

## **2. A ABERTURA POLÍTICA LENTA, SEGURA E GRADUAL**

Ao final de 1973 e início de 1974, o regime estava vinculado basicamente a duas preocupações centrais, tal qual enuncia Rezende (2013,

p. 166): a forma de conduzir a economia e as eleições de 1974, enquanto diretriz de seus rumos para o futuro, em torno de uma distensão política, e os resultados econômicos junto ao público.

O chamado “milagre econômico” era enfatizado como a ratificação dos propósitos do regime em torno da construção de uma nação em que prevalecesse a sua força, mas com responsabilidade (REZENDE, 2013, p. 115). E enquanto elemento central na busca de legitimidade, o crescimento econômico era constantemente divulgado como algo que se projetava enquanto forma de uma democracia social em que o movimento de 1964 teria, segundo os seus líderes, pautado seus objetivos.

E assim, um dos indícios que parecem apontar contrariamente à tese de que a abertura “lenta, segura e gradual” de Geisel tenha sido um projeto político arquitetado previamente, e mais produto das circunstâncias objetivas era a situação econômica do país ao final do ano de 1973: Ernesto Geisel herdou um Produto Interno Bruto de 133 bilhões de dólares, uma inflação de 18,7% ao ano, e uma dívida externa que girava na casa dos 12,5 bilhões de dólares.

Acabaria deixando um PIB de 44,7% maior, de 192 bilhões de dólares. Ele e sua equipe econômica perderiam o controle da inflação que chegaria aos 40% ao ano, com uma média de 20% durante todo o período, assim como a dívida externa bruta alcançaria a casa dos 43 bilhões de dólares (VIZENTINI, 1998, p.198-199).

Em sua administração houve a subida dos preços do petróleo no mercado externo, em função da ação política da Organização dos Países Produtores do Petróleo (OPEP). Os países dependentes do petróleo optaram por restringir a economia, enquanto que o Brasil fez exatamente o caminho oposto, ou seja, um ajuste gradual da economia à crise internacional.

No entanto, Ernesto Geisel fez menção em seu discurso perante o partido do governo, ARENA, em 1973, quando de sua indicação para a sucessão de Médici, de que dentre seus objetivos estariam uma disten-

são quando valorizou os partidos políticos como indutores da democracia representativa, sinalizando algumas mudanças:

*“As modificações necessitam ser realísticas e oportunas, com franquias que tenham, como contrapartida necessária, a responsabilidade efetiva, e corresponder incontestavelmente à nossa índole e à vontade política da nação interessada, sobretudo, em que se não quebre o clima de tranquilidade indispensável ao pleno rendimento de seu labor ordenado e produtivo. Resultarão, basicamente, de progressos que se realizem na educação de nosso povo e na sua sadia motivação política, tarefa, esta última, dependente, em larga escala, da atividade das organizações partidárias. **Os partidos políticos** – tanto do governo como da oposição, cada qual no papel que lhe cumpre desempenhar – são essenciais ao estilo de vida democrático, como veículos exclusivos da participação do povo na organização do poder e como responsáveis pela autenticidade do sistema representativo”<sup>2</sup>.*

Ernesto Geisel, Golbery do Couto e Silva e João Baptista Figueiredo foram fundamentais para a distensão, devido ao grande equilíbrio de forças no interior da caserna que eles enfrentavam, com muita resistência advinda do aparelho de segurança que se opunha à abertura. É como Geisel testemunhou para Stepan: “Nenhum governo diz que quer entregar o poder para a oposição” (1986, p. 47), no sentido de que foi proposital a abertura.

Ou seja, para o autor, a principal causa da distensão giraria em torno das contradições internas do próprio governo, com destaque para a ação voluntarista de um grupo específico de militares de visão liberal, entendendo-se que no longo prazo a “Revolução de 64” se esgotaria por si mesma.

Influenciados dentre outros pelo pensamento do cientista político Samuel Huntington, que estivera no Brasil durante a administração de Emilio Garrastazu Médici e escrevera “Abordagens da descompressão

---

2 Disponível em: [www.biblioteca.presidencia.gov.br](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br). Acesso em: 15 jul. 2012.

política”, a pedido de Leitão de Abreu (o chefe da Casa Civil do governo Médici), as chamadas lideranças políticas “castelistas liberais” previam que o regime de exceção não se sustentaria por muito tempo<sup>3</sup>.

O próprio Huntington (1994, p. 129), posteriormente, narraria o processo de transição política do Brasil como aquele de “dois passos à frente, um passo atrás”. Enquanto resultado de uma democratização vagarosa, na qual o governo nunca teve seu controle seriamente ameaçado, comparando-o ao caso espanhol, enquanto protótipos de mudanças “por cima”, de forma lenta, segura e prolongada (HUNTINGTON, 1994).

E conforme Neto (2004, p. 225), a maior parte dos militares que se agrupavam ao redor da ESG – Escola Superior de Guerra – eram chamados de “Sorbonne dos quartéis”, que se articulavam abertamente com os grupos mais influentes e progressistas do empresariado nacional e internacional presentes no país. Dentre esses militares estariam os generais Cordeiro de Farias, Adhemar de Queiroz, João Baptista Figueiredo, além de Golbery do Couto e Silva e Ernesto Geisel.

Não que a facção denominada conservadora de “Linha Dura” também não frequentasse a Escola Superior de Guerra e se articulasse, desde a criação daquela instituição em 1949 (ARTURI, 2011, p. 242) no contexto do final da Segunda Guerra Mundial, transmitindo seus valores para gerações subsequentes de militares, chamados de “troupiers”, ligados ao Grupo de Humaitá (MARTINS, 2007, p. 200-201). Porém, os mais ilustrados e com visão estratégica de mais longo prazo pareciam estar no primeiro grupo.

Geisel e Golbery ocuparam posições-chaves no governo de Castello Branco que prometera devolver o governo aos civis, assim que conseguissem salvar o Brasil da “subversão” e da “corrupção” em defesa da democracia (QUADRAT, 2006, p.131). Naquele governo, Ernesto Geisel foi nomeado o chefe do Gabinete Militar, assim como Golbery do Cou-

---

3 Disponível em: <http://www.anpuhsp.org.br/downloads/CD%20XIX/PDF/Autores%20e%20Artigos/Antonio%20Rago%20Filho.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2012.

to e Silva foi o criador e o primeiro líder do Serviço Nacional de Informações (SNI).

Tal como exposto por alguns (GORDON, 2002, p. 370), o país poderia ter retornado ao regime democrático muito antes de 1985, mas os conflitos internos das facções militares que chegaram ao poder atrasaram e muito esse processo. Notadamente, quando Castello Branco foi forçado pelos militares de “Linha Dura” a promulgar o Segundo Ato Institucional, ainda em 1965, dadas as circunstâncias de uma “passagem do governo que se considerava transitório para um regime autoritário mais estruturado” (NAPOLITANO, 2014, p.79).

Porém, as condições externas estruturais em torno dos choques do petróleo de 1973 e da crise econômica que se seguiria mais tarde, como afirmam outros (MOREIRA ALVES, 1985, p.185), ou uma determinada pressão internacional pelas violações aos direitos humanos como política de Estado (FICO, 2004, p.85) apontam na direção de que a decisão da abertura “lenta, segura e gradual” de Geisel e Golbery foi muito mais circunstancial. Além de uma resposta aos problemas econômicos imediatos e à pressão da sociedade civil.

O quarto general-presidente do regime herdara de Médici uma ditadura com censura aos meios de comunicação, tortura como política de Estado, oposição da Igreja Católica que outrora havia apoiado o movimento de 1964. E um bipartidarismo que colocava todos os tipos de políticos entre a ARENA (o partido do governo) ou o MDB, o partido da oposição moderada (ARAÚJO et alii, 2013, p.19).

Por sua vez, ao compor o seu governo, Geisel não fez nenhuma consulta ao Conselho de Segurança Nacional ou um movimento no sentido de querer agradar à totalidade das facções ou grupos militares. Chegando a contrariar o “parecer dos generais” ao não nomear seu irmão Orlando Geisel para o Ministério do Exército (OLIVEIRA, 2005, p. 31).

Quando iniciou a distensão, com a indicação do general Ernesto Geisel, o regime estava no seu oitavo ano, com o presidente Médici no auge de sua popularidade, com um extremo progresso e um desempe-

nho econômico espetacular, pelo menos até 1973 (o milagre econômico). Uma pesquisa do IBOPE realizada em julho de 1971 atribuía 82% de aprovação ao presidente, com as taxas de crescimento variando na casa dos 11% ao ano, o que era a maior taxa de crescimento econômico do Brasil em todos os tempos (ARTURI, 2011).

Durante o governo de Médici, criou-se uma grande classe média, multiplicando-se o consumo de energia, reformulando-se alguns programas sociais e de fundos rurais; sendo que um trabalhador manual naquele período tinha um rendimento capaz de comprar um automóvel popular novo (GASPARI, 2003, p. 25-26). Ou seja, vivia-se um regime econômico de pleno emprego para a classe média e alguns segmentos populares, além de um crescimento contínuo, e com a luta armada controlada ou dizimada, o que consubstanciava o discurso do chamado “Projeto Brasil Grande Potência”, como forma de solução dos problemas econômicos e políticos (REZENDE, 2013, p. 115).

O próximo general-presidente, Ernesto Geisel, herdaria então todo esse fenômeno econômico positivo para o governo, pelo menos inicialmente. E manteria um crescimento de 5% ao ano, tentando dar continuidade ao projeto de segurança e desenvolvimento do regime, fazendo uma abertura lenta à sociedade política e civil.

Por um lado, as facções militares exaltadas cresciam desde o Ato Institucional nº 2 (AI-2) com base em grupos de pressão política na busca de uma “operação limpeza” e na inevitabilidade do endurecimento do regime (DA SILVA, 2011, p.74-76; p. 85; MARTINS, 2007, p.198; NAPOLITANO, 2014, p.79), o que acabaria redundando no surgimento da comunidade de segurança e informações. Por outro, a resistência armada, representada pela Guerrilha do Araguaia e por células urbanas espalhadas pelas principais cidades brasileiras, estavam dominadas ou sendo abatidas rapidamente. Então, por que essa abertura?

A resposta apontada para essa pergunta, pelos favoráveis a tese de que foi proposital, é que no interior do poder essa mesma comunidade de segurança, representada pelo SNI – Serviço Nacional de Informa-



ções – e pelos demais serviços de informação das três Forças Armadas (CIE, CISA e CENIMAR) que os líderes de 1964 supuseram, em sua criação inicial, que seriam elementos de estabilidade e ordem, tornaram-se um fator de desestabilização e de anarquia completa, criando vida própria (GASPARI, 2002b, p. 27). Operando em uma faixa independente de atuação, sem controle por parte do governo.

A Comunidade de Informações e Segurança se materializou em um setor ímpar das Forças Armadas, com um orçamento não controlado e com uma autonomia de atuação não sujeita às cadeias regulares de hierarquia e disciplina, ao ponto de ameaçar alguns dos valores tão caros à instituição militar. Parecia que o Estado brasileiro investia, criava e permitia a existência de um aparato que funcionava à margem da lei para investigar, prender, julgar e desaparecer com pessoas consideradas nocivas ou subversivas ao país (DA SILVA, 2011, p. 139).

A partir de 1969, com o Ato Institucional nº 5 do ano anterior, o Exército, Marinha e a Aeronáutica reforçaram os departamentos de Ordem Política e Social (DOPS). E dessa forma, os civis e militares designados para a repressão política passaram a atuar pelos departamentos de Operações Internas (DOIs) e pelos Centros de Operações de Defesa Interna (CODIs). A Operação Bandeirante (OBAN), criada em São Paulo, era o centro de unificação das operações (MARIANO, 2003, p. 311), de modo a abater cerca de 40 grupos guerrilheiros espalhados pelo território nacional.

A compreensão das lideranças políticas da “Sorbonne dos quartéis” que haviam sido alijadas do poder com a ascensão dos “troupiers” (MARTINS, 2007) era que essa comunidade de segurança prosperava em um ambiente obscuro, com os excessos não sendo fiscalizados, tornando-se maior do que sua própria missão, radicalizando-se pela experiência no combate direto contra as guerrilhas. E assim, não querendo colocar fim a um regime que tinha nascido dividido desde o início (LYRA, 2009, p.173), ainda que sob as lideranças de Castello Branco (primeiro presidente do regime), por um lado, e Arthur da Costa e Silva (ministro do Exército do regime), por outro.

As rivalidades militares entre os “profissionais” e a comunidade de segurança e informações, ao lado da perda de aliados na sociedade civil, assim como a derrota definitiva das guerrilhas, fez com que Geisel e Golbery optassem por uma abertura segura, mas extremamente longa (ZAUERUCHA, 2005, p. 56). O que acabaria redundando em uma prolongada herança do regime até os dias atuais, afetando a qualidade da democracia (O’DONNELL, 2013, p. 15-95), particularmente quanto à organização das instituições políticas (AVRITZER, 2011, p. 44) que atendessem aos requisitos mínimos de democracia moderna representativa (GONZÁLEZ, 2011, p.51).

### **3. OS PERSONAGENS CENTRAIS: O PENSAMENTO DE ERNESTO GEISEL, GOLBERY DO COUTO E SILVA E SYLVIO FROTA QUANTO À TRANSIÇÃO POLÍTICA**

As principais lideranças políticas no governo eram Ernesto Geisel, e Golbery do Couto e Silva, nas palavras de Gaspari (2003, p. 07), além do general João Baptista Figueiredo, que acabaria sendo o último presidente militar, ainda que esse grupo, chamado de “Clube Inglês” fosse contestado por muitos, enquanto sucessores e herdeiros de Médici (MEDICI, 2012, p. 28). Geisel chegou a solicitar sua ida para a reserva com a vitória de Costa e Silva na sucessão de Castello Branco, e Golbery se opunha frontalmente ao ministro do Exército daquele período inicial do regime.

Geisel e Golbery achavam inclusive que Castello Branco deveria ter demitido imediatamente Arthur da Costa e Silva do cargo de ministro do Exército. No entanto, no seio das controvérsias entre os líderes do movimento de 1964, decidiram enviar à Vila Militar, no Rio de Janeiro, o tenente-coronel João Baptista Figueiredo, que era o chefe da agência do SNI no Rio de Janeiro, subordinado diretamente a Golbery, para que ele constatasse qual era o ambiente entre os militares. Foi, voltou e disse que temia que, se demitissem Costa e Silva, Castello Branco poderia ser deposto (MARTINS, 2007, p. 202), evidenciando a emblemática divisão e luta política interna entre os grupos que alcançaram o poder.

Como expõem alguns (QUADRAT, 2006, p.132), deve-se observar que as facções “Castelistas-Liberais” e de “Linha Dura” não representavam as posições e a cultura política de todos os militares das Forças Armadas. Mas, somente, àqueles que ascenderam à Presidência da República no período do regime de exceção.

De qualquer modo, Geisel, ao ser indicado o sucessor de Médici, resolveu governar o Brasil de modo voluntarioso e singular dentre os generais-presidentes, exercendo sua autoridade de modo tal, que pressionava a comunidade de segurança por um lado, mas por outro impedia os avanços em larga escala da liberalização política.

O general de origem alemã, de formação religiosa luterana, um “centralizador monárquico” extremamente autoritário nas palavras de Stepan (1986, p. 54), realizaria um governo ímpar sob muitos aspectos, usando seu poder político contra os “militares enquanto instituição”, e também contra parte dos “militares enquanto governo”.

Além dos riscos que teria que correr<sup>4</sup>, as alianças que teria que costurar e simultaneamente neutralizar os avanços da sociedade política. Para assim dar satisfações e ao mesmo tempo pressionar os membros da “Linha Dura” e da comunidade de segurança para conseguir governar, o que ele apontou em um dos seus discursos perante a ARENA, em dezembro de 1977: “Tenho enfrentado obstáculos de toda ordem. De um lado, revolucionários sinceros, mas radicais; de outro, contestadores apaixonados, subversivos, desordeiros renitentes” (ARTURI, 2011, p. 257).

Sua ação política era complexa e, aparentemente, contraditória: ora ele costumava aproximações com a sociedade política, ora ele anulava seus avanços, tais como o retrocesso da aprovação da Lei Falcão,

---

4 Por diversas vezes a comunidade de informações das Forças Armadas, dentre elas, o Centro de Informações da Aeronáutica e o Centro de Informações do Exército responsabilizaram Geisel pelo avanço comunista e pelas manifestações da sociedade civil. Dizendo, inclusive, que talvez fosse necessário empregar uma “solução violenta” como havia ocorrido no Chile e na Argentina, conforme verifica Gaspari, em suas quatro obras sobre o período, com base nos documentos privados e na biblioteca de Golbery do Couto e Silva.

em 1976, para as eleições municipais, com o objetivo de “calar os candidatos no rádio e na TV evitando discursos e alguma empatia entre os que os opositoristas dissessem e a vontade popular” (LYRA, 2009, p. 86). E, posteriormente, a criação dos senadores biônicos e a reforma da legislação de maneira a favorecer a ARENA (alterando os critérios do Congresso Nacional), no chamado “Pacote de Abril”.

Por outro lado, quando das mortes do jornalista Wladimir Herzog e do operário Manoel Fiel Filho nas dependências do DOI-CODI em São Paulo em 1975, Geisel foi pessoalmente à cidade paulistana na manifestação da Catedral da Sé, organizada pela Igreja Católica. E exonerou de forma sumária um dos generais membros do Conselho de Segurança Nacional, Ednardo Mello D’Ávila, sem consulta ao Alto Comando da Revolução. O general ocupava o comando do II Exército e era um dos principais líderes da “Linha Dura”, e sua saída causaria grande contrariedade no meio militar (D’ARAÚJO et alii, 1995, p. 12). Além disso, Geisel exigiu a apuração da morte de Herzog (D’ARAÚJO & CASTRO, 1997, p. 371), mesmo encontrando resistência por parte do aparelho de segurança.

Ernesto Geisel fora escolhido pelos militares “enquanto instituição” para suceder a Emílio Médici porque era tido como um homem equilibrado e experiente. E apresentava uma série de atributos valiosos perante a hierarquia militar em torno da experiência política e econômica combinada com um grande prestígio nos quartéis, com relativa penetração em praticamente todas as facções militares, ainda que advindo da linha “Castelista Liberal” (STEPAN, 1986, p. 45).

O prestígio de Geisel estava ancorado, dentre outros fatores, principalmente no fato de que seu irmão, o general Orlando Geisel, ministro do Exército do presidente Médici foi comandante da vitória militar sobre as guerrilhas no meio urbano e rural. E não aspirava à sucessão de Médici, o que abriu caminho para sua indicação, e assim, seu retorno ao poder.

Castello Branco e Golbery foram protagonistas dos embates pela presidência do Clube Militar, ainda nos anos 1950, na cabeça de uma cha-

pa de militares ligados à Escola Superior de Guerra, instituição comandada por Cordeiro de Farias cuja inspiração era o “National War College” dos Estados Unidos. Escola que era defensora do alinhamento político, econômico e ideológico do Brasil com os norte-americanos no contexto da Guerra Fria (NETO, 2004, p.161; NAPOLITANO, 2014, p. 6).

Seguindo fielmente o binômio “segurança e desenvolvimento”, as lideranças da Escola acabaram sendo chamadas de “Sorbonne brasileira” ou “Clube Inglês”, por uma suposta superioridade intelectual em relação aos demais núcleos (NAPOLITANO, 2014; D’ARAÚJO & CASTRO, 2001). Sendo que dentre essas lideranças destacavam-se os generais Ernesto Geisel e Golbery do Couto e Silva.

Dez anos após o movimento de 1964, Golbery e Ernesto Geisel estavam de volta para a abertura de um regime que eles mesmos haviam iniciado, pois foram protagonistas do golpe de Estado ou revolução. Conspiraram no início dos anos 1960 e construíram um aparelho repressivo “incapaz de conviver com um regime constitucional” (GASPARI, 2002, p.129).

Para ilustrar o papel exercido por Geisel no início do regime, basta dizer que enquanto Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional do governo de Castello, ele respondeu asperamente ao general Peri Bevilacqua, Chefe do Estado Maior das Forças Armadas. Esse reclamava da política repressiva dirigida aos elementos vinculados ao governo deposto, e Geisel respondeu que a aplicação do artigo 10 do Ato Institucional nº 1 independia da obrigação de se assegurar o direito de defesa àqueles que se pretendia sancionar com a cassação de mandatos legislativos ou com a suspensão de direitos políticos (DA SILVA, 2011, p.51).

Eis, então, o principal plano de Geisel ao chegar ao poder em março de 1974, segundo seu próprio testemunho: dar continuidade ao projeto de desenvolvimento econômico e segurança do regime, mas retirar os militares da cena política, independentemente da satisfação de parte das Forças Armadas com aquela administração (D’ARAÚJO & CASTRO,

1997, p. 391). Uma saída da arena política que daria todas as garantias à instituição militar de modo que evitasse constrangimentos ou revanchismos em relação aos “anos de chumbo” na repressão aos dissidentes.

Sua ação política aparentemente contraditória e sua aproximação pontual com a sociedade civil e a liberalização gradual parecem demonstrar que a abertura fazia parte de seu projeto político. O que ele justificou, posteriormente, nas entrevistas para Maria Celina D’Araújo e Celso Castro (de que a distensão fazia parte de suas conversas privadas com Golbery do Couto e Silva).

A principal demonstração de que uma grande parte das lideranças militares não estava ciente dos planos para a distensão política ou eram contrários a ela, quando Geisel foi indicado como sucessor de Médici, é exatamente a ferrenha oposição dos órgãos de informação do regime contra esse processo. Além da posição do próprio ministro do Exército, general Sylvio Frota, que denunciava a infiltração comunista na administração do presidente, sentindo que o grupo “palaciano” de Geisel seria traidor dos ideais de 1964. Nas palavras de seu filho, Luiz Pragana da Frota, prefaciador da obra do General Frota, “Ideais traídos” sobre o objetivo do pai com a publicação do livro:

*“O título que escolheu para a obra – Ideais Traídos – reflete sua convicção de que os ideais que ele e várias gerações de militares agasalharam em seus corações e mentes, desde 1922, ao longo de algumas décadas e a despeito de diversas frustrações, tiveram sua melhor oportunidade de concretizar-se com a Revolução de 31 de março de 1964. Contudo, foram traídos por um grupo encastorado no poder desde março de 1974, de falsos revolucionários e aproveitadores, que, tendo recebido delegação daqueles verdadeiros idealistas para realizá-los, seguiu em caminho oposto ao esperado, destruindo a Revolução e enterrando com ela todas as perspectivas e esperanças de atingir-se, num tempo aceitável, aqueles ideais que visavam a arrancar o Brasil do subdesenvolvimento e alçá-lo a uma posição de relevo no mundo, mercê de suas enormes potencialidades” (FROTA, 2006, p. 24).*

O General Sylvio Frota, ministro do Exército de Ernesto Geisel, ao longo de toda sua obra faz dezenas de acusações contra o então presidente e seu grupo de traírem os ideais do “golpe ou revolução”. De serem totalmente “esquerdistas”, tomando um rumo diferente do que seria esperado pelos revolucionários que chegaram ao poder em março de 1964.

Causa espanto as palavras do ex-ministro do Exército, ao longo da obra em relação às acusações ao que ele chama de “traidores” e “esquerdistas”, visto que Ernesto Geisel e Golbery do Couto e Silva nunca foram socialistas e/ou comunistas, aproximando-se por um lado ao pensamento da Escola Superior de Guerra (ESG) em relação ao “anticomunismo visceral” (NAPOLITANO, 2014, p. 7) e a defesa da Doutrina da Segurança Nacional, e por outro, ao nacionalismo quanto aos temas econômicos. Geisel, por exemplo, esteve na campanha da criação da Petrobrás nos anos 1950, ao lado de Getúlio Vargas, e chegou a presidi-la na administração de Emílio Garrastazu Médici.

Golbery, o principal conselheiro político de Geisel, sempre analisou a “Revolução de 31 de Março de 1964” como um simples expediente temporariamente indispensável para a manutenção da ordem pública, o combate à inflação e contra as investidas do terrorismo socialista. E que, segundo ele, não tinha compromisso com a realidade nacional (COUTO E SILVA, 2003, p. 483).

Adquirira o hábito de pensar dialeticamente pelas influências e leituras que tinha realizado (GASPARI, 2003, p.117), não acreditando, portanto, no bem e no mal de maneira absoluta, e assim, não raciocinando ao estilo binário e estático em termos políticos. Pressentia, então, que o regime autoritário por suas próprias contradições e exaustões, fatalmente chegaria ao fim de uma forma ou de outra no longo prazo.

Na análise de Golbery, o Brasil entrara com a Revolução de 1964 em uma fase de centralização acelerada em todos os campos e setores da atividade do Estado em relação à sociedade, e estava no momento propício para uma descentralização e desconcentração. Visto que inclu-

sive criticava muito a hipertrofia do poder executivo (COUTO E SILVA, 2003, p. 490) em assuntos decisivos do Estado pelo número de vezes que recorrera às regras de exceção, substituindo inclusive às funções do Poder Judiciário.

A perspectiva de Golbery buscava definir democracia enquanto a democracia liberal representativa, no campo institucional, citando várias vezes o pensamento de Francisco de Oliveira Viana, intelectual do regime de Getúlio Vargas, para justificar sua visão de mundo:

*“O Brasil, desde a implantação da república, é uma nação federativa que respeita e cultiva a autonomia dos estados, como se proclamam e reconhecem as vantagens do municipalismo criador. Não se conseguiria, entretanto esgotar nessa fórmula, necessariamente abstrata e genérica, o dilema, sempre presente e de equilíbrio continuamente mutável, entre centralização e descentralização administrativas.*

*Mestre Oliveira Viana, em estudos da evolução das instituições políticas brasileiras, mostrou bem a eterna oscilação entre esses dois polos da centralização mais rígida e da descentralização mais elástica que teria balizado períodos sucessivos da vida nacional, e, numa visão geopolítica desses fatos históricos, assinalou a importância do fator circulação através de base física tão imensa”. (COUTO E SILVA, 2003, p. 479)*

Nesse sentido, a geopolítica de Golbery do Couto e Silva constata os quadros conceituais de segurança nacional, expondo que a mesma seria “o grau relativo de garantia que o Estado proporciona à coletividade nacional, para a consecução e salvaguarda de seus objetivos, a despeito dos antagonismos internos ou externos” (COUTO E SILVA, 1955, p. 155).

Ou seja, a Doutrina de Segurança Nacional, entendida como a defesa da civilização ocidental e cristã, professada por Golbery estava, claramente, baseada na Doutrina Truman, do presidente dos Estados Unidos (NAPOLITANO, 2014, p. 6). Uma doutrina elaborada por Geor-



ge Kennan, de que a liderança soviética estava intrinsecamente ligada a uma ideia de superioridade socialista/comunista e derrocada inevitável do capitalismo. E que, portanto, era necessário conter a expansão do comunismo nas linhas imaginárias da Guerra Fria e nos chamados “pontos frágeis” do sistema capitalista (BUZAN & HANSEN, 2012, p.122). Toda essa teoria da dissuasão também estava continuamente sob a pressão de novos desenvolvimentos tecnológicos que poderiam ser buscados no contexto de estudos estratégicos internacionais (BUZAN & HANSEN, 2012, p. 133).

Nesse contexto, ele entendia que os Estados moviam-se por movimentos de centralização e descentralização, ou seja, de “sístole” e “diástole”. E no governo de Geisel, chegava o momento da descentralização e da “diástole” do regime brasileiro, visto que outras oportunidades já tinham sido perdidas durante o endurecimento do regime.

Por outro lado, seu antagonista na administração Geisel, o general Sylvio Frota, analisava a conjuntura nacional e internacional de sua época, de forma binária e maniqueísta. E exagerando no seu “anticomunismo” que advinha de sua formação militar nos anos 1930, legítimo representante da “Linha Dura” no governo Geisel (ARTURI, 2011, p. 248).

Ele se diz contrário a uma participação dos militares na política, tornando ainda mais claro o entendimento do general de que as esferas militar e política são praticamente incompatíveis (FROTA, 2006, p. 268).

O general parece não perceber que exatamente por possuírem essas características excepcionais para a arena política, é que Geisel e Golbery eram os mais indicados para por fim a um regime que já havia se alongado por demais, em nome do binômio segurança/desenvolvimento. Para o ex-ministro, o governo diretamente derivado dos valores da Revolução de 64 deveria continuar e seus mandatários eram meros delegados das funções revolucionárias daquele movimento.

Na visão do ministro Frota, militares da estirpe de Ernesto Geisel, Golbery do Couto e Silva, Henrique Lott, Eduardo Gomes ou mesmo o ex-presidente Eurico Gaspar Dutra transgiram demais com o “espíri-

to militar” fazendo muitas concessões à política profissional (ARTURI, 2011, p. 253). E, portanto, eram pessoas não confiáveis e adeptos de uma estranha doutrina, evidenciada pelos embates ideológicos no Clube Militar desde os anos 1950.

Frota fez menção a esses embates políticos no Clube Militar, e citou a “infiltração comunista” no seio das Forças Armadas desde aquele período específico. E que opunha os militares tachados de “esquerdistas” contra os “não esquerdistas” (NETO, 2004, p. 160).

O grupo radical, como bem expôs Frota, conspirava e desejava o poder, desde os episódios revolucionários de 1922 (o 18 do Forte de Copacabana), considerando-se herdeiros do movimento tenentista, remetendo seu pensamento também a Francisco de Oliveira Viana e aos chamados “jovens turcos” (grupo de militares brasileiros que estagiaram no Exército alemão no início do século XX, retornando ao país propondo a modernização das Forças Armadas e criticando a participação militar na política profissional). A quem ele denominou de “pequena elite militar” (FROTA, 2006, p. 37), no sentido de que o Exército seria a única força realmente organizada do país, precisando muitas vezes “corrigir os rumos” do Brasil.

Enquanto influência do tenentismo, a geração de Frota estava pronta para salvar o Brasil dos chamados “casacas”. O nome pejorativo a qual se referiam à elite civil que governava o país desde o Império, em nome da moralidade pública (GASPARI, 2003, p. 33).

Enquanto inspiração em torno dos “jovens turcos”, citava a revista fundada por aqueles oficiais, chamada *A Defesa Nacional*, em que eles analisam o papel das Forças Armadas nas sociedades em formação (FROTA, 2006, p.37). Demonstrando que foi uma das precursoras da Doutrina da Segurança Nacional elaborada posteriormente pela Escola Superior de Guerra.

Um pensamento que se opunha ao chamado “coronelismo” da República Velha e pregava a modernização das forças militares, que desempenhariam uma função excepcional muitas vezes, no sentido de

salvaguardar o país. Pensamento esse que, como demonstra o mesmo Sylvio Frota, forneceria grande inspiração ao movimento tenentista da década de 1920, ainda que esse movimento tenha sido sufocado (FROTA, 2006, p. 38).

Essencialmente, a expressão “jovens turcos” refere-se ao líder Mustafá Kemal, que assumiria o nome de Atatürk (o líder do movimento nacionalista turco – conhecido como “pai dos turcos”) e aos militares turcos que também estagiaram no exército alemão na mesma época dos oficiais brasileiros (PAGDEN, 2010, p. 463). E foi consagrada para aqueles que reivindicam reformas urgentes no seio de determinada organização em contraposição às posições conservadoras. Eram militares diretamente ligados ao positivismo e à centralização do Estado.

Divergia, fortemente, inclusive do primeiro presidente quanto aos rumos do movimento, visto que Costa e Silva é que deveria ter sido o primeiro presidente militar, pois era talhado para os momentos de “desintegração e violência” (FROTA, 2006, p.79). O que fazia com que Castello vislumbrasse um possível conflito armado contra essa ala radical do Exército.

Ora, parece pouco provável governar um país tão heterogêneo como o Brasil, apenas utilizando princípios morais sem transigir, sem fazer coalizões políticas. E não levar em conta as lições de Nicolau Maquiavel em torno da “fortuna” ou da “virtú” (MAQUIAVEL, 2005, p. 49), e para examinar as situações de incerteza, mesmo em um contexto de autoritarismo e de bipartidarismo (ARAÚJO et alii, 2013, p. 19).

E é nesse ponto que Sylvio Frota parece analisar de maneira primária o contexto político que girava em torno de si, bem como a pretensa lealdade de generais e membros do Conselho de Segurança Nacional. E que para ele, deveriam todos se apegar aos princípios básicos da formação militar e governar por princípios de forma ortodoxa.

Geisel, por outro lado, chega a pensar em devolver o poder aos civis já ao final de seu mandato. Mas ao consultar (nesse caso) os demais militares de seu governo descarta tal possibilidade por entender que

não havia nenhum político civil com “identificação” suficiente com os militares. E com força política capaz de implantar as reformas que estavam por vir (D’ARAÚJO & CASTRO, 1997, p. 412). Ou seja, em uma clara visão de mundo reformadora da sociedade e de que os militares deviam tutelar a democracia política (ZAVERUCHA, 2005, p. 36).

A transição elitista com o poder dado a um político do partido do governo acabaria dando certo, visto que a vitória de Tancredo Neves nas eleições do Colégio Eleitoral terminaria por conceder a presidência para José Sarney, que era originariamente do partido da situação, da ARENA. Deve-se dar crédito à eficiente atuação de Tancredo Neves e outros líderes da Aliança Liberal junto aos militares que os apoiavam, e à ação vigilante desses em relação aos companheiros descontentes da “Linha Dura” (Tancredo deixou-se fotografar pela imprensa indo visitar Ernesto Geisel, em um claro recado aos membros da “Linha Dura”, de que ele tinha o apoio do ex-presidente). Facilitado pelo fato de que Tancredo Neves ser bem- visto pela maioria dos militares, e reconhecido como um político moderado e hábil (D’ARAÚJO & CASTRO, 2001, p. 13).

É evidentemente grave e emblemático o choque entre Geisel e Frota, pois como o próprio Geisel afirmou, o general Sylvio Frota foi paulatinamente se aproximando da facção de Arthur da Costa e Silva até ao ponto de tornar-se membro do grupo “Linha Dura”. E como frisou a respeito de seu ministro, após a exoneração: “Meteram na cabeça do Frota de que ele é que salvaria o Brasil do comunismo” (D’ARAÚJO & CASTRO, 1997, p. 363).

Grave, porque o embate entre eles podia pressupor não apenas o uso de palavras de ordem e divergências no campo das ideias, mas também o uso de armas e tropas fiéis a um grupo ou outro. Demonstra o general Frota que caso houvesse resistência do Conselho de Segurança Nacional às ordens de Geisel, a administração da abertura poderia ter tomado um “golpe branco” dos favoráveis à continuação do regime de exceção, evidenciando a fragilidade do sistema:

*“Na última vez em que visitei o Centro de Informações do Exército, opus-me firmemente a que um grupo de, aproximadamente, 60 oficiais – muito bem armados – desse um **golpe de mão**” no palácio do Planalto. Considerando a reconhecida coragem de seus integrantes e a sua experiência em ações deste tipo, não obstante as prováveis perdas de vida, **não poderia ser duvidoso** o êxito da operação, mui especialmente se atendermos à circunstância de um general estar disposto a comandá-la. Houve quem chorasse, solicitando a liberação do grupo para o assalto, justificando que não se tratava do general Sylvio Frota, mas de impedir que a Revolução de 1964 morresse naquele dia” (FROTA, 2006, p. 522).*

Ernesto Geisel afirma que esse momento não foi tão grave, porque ele estivera preparando cuidadosamente a saída do ministro e estava ciente das possíveis reações de Frota. E tendo apoio dos comandantes de todas as unidades militares espalhadas pelo país, e que o ministro estava isolado quando de sua queda (D’ARAÚJO & CASTRO, 1997, p. 408). Assim, a exoneração daquele que aspirava sucedê-lo na Presidência da República, do mesmo modo que Arthur da Costa e Silva havia sucedido Castello Branco, revelou-se relativamente tranquila, evitando-se assim um retrocesso ou a continuidade “ad infinitum” do regime.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os atores políticos centrais na longa transição política brasileira que duraria cerca de dez anos, foram destacadamente os generais Ernesto Geisel e Golbery do Couto e Silva, além de João Figueiredo. Esses dois personagens desempenharam funções estratégicas no início do regime militar, no período do governo Castello Branco e também desempenhariam funções decisivas no governo da abertura, de modo a fazer o país retornar ao pleno regime representativo.

Os fundamentos dessa opção política da distensão têm origens tanto estratégicas quanto conjunturais. Em parte, têm razão os autores que apontam que esses personagens preparavam essa abertura como um projeto fundamentado, com base no pensamento do general Gol-

bery do Couto e Silva. As evidências são as obras prévias de Golbery, o pensamento da Escola Superior de Guerra fundada em 1949, do cientista político Samuel Huntington, que visitara o Brasil pouco antes do início do processo de abertura, além das pesquisas de Elio Gaspari, assim como as indicações dadas pelo próprio presidente em seus discursos antes e durante sua administração.

Por outro lado, tem razão também quem aponta os limites e as dificuldades econômicas em que mergulharia o regime. Especialmente ao final de 1973, em que o regime também foi muito pressionado pela conjuntura econômica e pelo avanço da participação política da oposição, e a insatisfação de grande parte da população com os resultados ao longo da década de 1970.

Ernesto Geisel foi colocado por Castello Branco na chefia do Gabinete Militar da Presidência da República, de onde surgiram as primeiras punições em uma nova ordem que se instalava. E Golbery do Couto e Silva criaria o Serviço Nacional de Informações (SNI), estabelecendo uma complexa rede de informações, espionagem e repressão, e que a partir do AI-5 de 1968, teria um aumento de importância política fundamental.

Ambos tiveram que arquitetar um complexo plano de idas e vindas, na articulação política com os diversos atores da sociedade política e da sociedade civil. E ainda com os militares enquanto instituição e com os militares enquanto governo.

Esse complexo plano teve sua continuidade ameaçada diversas vezes, em muitos episódios de resistência aberta ou silenciosa tanto da oposição moderada, como pela comunidade de segurança e pelos militares radicais contrários à abertura, cujo episódio mais ilustrativo é o confronto entre o presidente Geisel e seu ministro de Exército, Sylvio Frota, exonerado do cargo em 12 de outubro de 1977, por incompatibilidade política. Momento esse narrado tanto por Geisel como por Frota como algo emblemático no confronto entre as facções militares que governavam o país.

Os valores e a visão de mundo das lideranças políticas principais que estavam no centro da agenda política no momento do início da transição correspondiam aos valores herdados do pensamento militar que advinha desde os anos 1920, em torno do tenentismo e do pensamento político de Francisco de Oliveira Viana, além dos precursores “jovens turcos”. E os projetos estratégicos advindos da Escola Superior de Guerra por outro, que correspondia à fórmula do binômio segurança nacional/desenvolvimento econômico.

As divisões e rivalidades entre grupos militares durante o regime de exceção, em que essas facções foram as que mais se destacaram em virtude de alcançarem a Presidência da República, é um demonstrativo evidente que não se pode e nem se deve analisar as Forças Armadas, ou o Exército, enquanto um só grupo, um só personagem na cena política de forma monolítica. As facções militares dividiram-se e alternaram-se no poder desde o início do regime de 1964. E um dos pontos evidentes dessa divisão, é que durante a administração de Geisel, houve sérios riscos de acontecer um “golpe branco” patrocinado pela facção denominada “Linha Dura” contra os liberais que estavam na presidência, que culminaria com a exoneração de Sylvio Frota do cargo de ministro do Exército, e ainda o posterior caso do atentado do Riocentro, em 1980.

## 5. REFERÊNCIAS

ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil (1964-1984)**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

ARAÚJO, Maria Paula *et alii*. *Ditadura militar e democracia no Brasil: história, imagem e testemunho*. Rio de Janeiro: Ponteio, 2013.

ARTURI, Carlos S. A cultura política da linha-dura militar: os “ideais traídos” do general Sylvio Frota. In: BAQUERO, Marcelo (org.). **Cultura(s) políticas (s) e democracia no século XXI na América Latina**. Porto Alegre: UFRGS, 2011.

AVRITZER, Leonardo. Governabilidade, sistema político e corrupção no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo. FILGUEIRAS, Fernando (orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

BUZAN, Barry e HANSEN, Lene **A evolução dos estudos de segurança internacional**. Tradução de Flávio Lira. São Paulo: UNESP, 2012.

D'ARAÚJO, Maria Celina e CASTRO, Celso(orgs.). **Ernesto Geisel** (biografia) – Ditadura militar. 5. ed. São Paulo: FGV, 1997.

\_\_\_\_\_. **Militares e política na nova república**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

D'ARAÚJO, M. C. *et alli* (orgs.) **A volta aos quartéis**: a memória militar sobre a abertura. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

FICO, Carlos. **Além do golpe**: versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. São Paulo: Record, 2004.

FROTA, Silvio **Ideais traídos**: a mais grave crise dos governos militares. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

GASPARI, Elio. **A ditadura derrotada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

\_\_\_\_\_. **A ditadura envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002(a).

\_\_\_\_\_. **A ditadura escancarada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002(b).

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf Democracia, cultura política e experiências participativas na América Latina. In: BAQUERO, Marcelo (org.). **Cultura(s) políticas (s) e democracia no século XXI na América Latina**. Porto Alegre: UFRGS, 2011.

GORDON, Lincoln **A segunda chance do Brasil**: a caminho do primeiro mundo. São Paulo: Senac, 2002.

HUNTINGTON, Samuel. **A terceira onda**: a democratização no final do século XX. Tradução Sérgio Goes de Paula. São Paulo: Ática, 1994.

LYRA, **Fernando**. Daquilo que eu sei: Tancredo e a transição democrática. São Paulo: Iluminuras, 2009.

MAQUIAVEL, **Nicolau**. **O príncipe**. Tradução de Lívio Xavier. Rio de Janeiro: Ediouro, 2005.

MARIANO, Nilson. As garras do condor: como as ditaduras militares da Argentina, do Chile, do Uruguai, do Brasil, da Bolívia e do Paraguai se associaram para eliminar adversários políticos. Rio de Janeiro: Petrópolis, 2003.



MARTINS, Luciano A liberalização do regime autoritário no Brasil. IN: O´-DONNELL, Guillermo. SCHMITTER, Philippe C. WHITEHEAD, Laurence. **Transições do regime autoritário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

MARTINS, Paulo Egydio. **Paulo Egydio**: depoimento ao CPDOC / FGV. Organização Verena Alberti, Ignez Cordeiro de Farias, Dora Rocha. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

MEDICI, Roberto Nogueira. **MÉDICI**: o depoimento de Roberto Nogueira Médici. 2. ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2012.

NAPOLITANO, Marcos **1964**: história do regime militar brasileiro. São Paulo: Contexto, 2014.

NETO, Lira. **Castello**: a marcha para a ditadura. São Paulo: Contexto, 2004.

O´DONNELL.G. Democracia, desenvolvimento humano e direitos humanos. In: **Revista Debates – Dossiê Qualidade da Democracia**. V.. 7.n. 1. jan-abr. 2013.

OLIVEIRA, E. R. de. **Democracia e defesa nacional**: a criação do Ministério da Defesa na Presidência de FHC. Barueri: Manole, 2005.

PAGDEN, Anthony. **Mundos em guerra**: a luta de mais de 2500 anos entre o oriente e o ocidente. Tradução de Sally Tilelli. Osasco: Novo Século, 2010.

POULANTZAS, Nicos. **O estado, o poder, o socialismo**. Tradução de Rita Lima. São Paulo: Graal, 1980.

QUADRAT, Samantha Viz. A ditadura civil-militar em tempos de indefinições: 1964-1968. In: MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes(org.). **Democracia e ditadura no Brasil**. Rio de Janeiro: Eduerj, 2006.

REZENDE, Maria José de. **A ditadura militar no Brasil**: repressão e pretensão de legitimidade. Londrina: EDUEL, 2013.

STEPAN, Alfred. **Os militares**: da abertura à nova república. Tradução de Adriana Lopez e Ana Luiza Amendola. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

SILVA, Angela Moreira Domingues da. **Ditadura e justiça militar no Brasil**: a atuação do superior tribunal militar 1964-1980. Tese de Doutorado apresentada ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea – CP-DOC. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

SILVA, Golbery do Couto e Geopolítica e poder. Rio de Janeiro: UniverCidade, 2003.

**Geopolítica do Brasil.** 2. ed. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1955.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro.** Porto Alegre: UFRGS, 1998.

ZAVERUCHA, Jorge. **FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia 1999-2002.** São Paulo/Rio de Janeiro: Record, 2005.

SITES CONSULTADOS:

<http://www.anpuhsp.org.br/downloads/CD%20XIX/PDF/Autores%20e%20Artigos/Antonio%20Rago%20Filho.pdf>

[www.biblioteca.presidencia.gov.br](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br)

<http://cpdoc.fgv.br/>

[www.revistadebates.ufrgs.br](http://www.revistadebates.ufrgs.br)

# **A IMPLANTAÇÃO DO TELETRABALHO NA SOCIEDADE NEOLIBERAL E SUAS (IN)CONSEQUÊNCIAS: ANÁLISE SOBRE OS REFLEXOS NA PROTEÇÃO TRABALHISTA<sup>1</sup>**

## ***THE IMPLEMENTATION OF TELEWORK IN THE NEOLIBERAL SOCIETY AND YOURS (IN) CONSEQUENCES: ANALYSIS ABOUT THE REFLEXES IN THE LABOR PROTECTION***

Douglas Policarpo<sup>2</sup>

Emília Gabriela Oliveira Alves<sup>3</sup>

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. A ideia de progresso vinculada à globalização; 3. Até onde a globalização alcança?; 4. O trabalho globalizado. Da transição à atualidade; 5. As benesses (somente) ideológicas aos teletrabalhadores; 6. O teletrabalho; 7. Implicações sociojurídicas; 8. Teletrabalho equiparado ao trabalho em domicílio, um grande erro; 9. Por detrás da máscara do teletrabalho; 10. O Isolamento pelo teletrabalho; 11. Flexibilização e conseqüente precarização; 12. A necessidade de subsistência da relação de emprego como forma de minimizar a precarização; 13. O Estado e seu fim; 14. Conclusão; 15. Referências.

**RESUMO:** A globalização advinda especialmente do neoliberalismo, com as rápidas evoluções tecnológicas, converge para uma nova modalidade de ofício: o

- 
- 1 Este trabalho é resultado de iniciação científica junto ao grupo de pesquisa 'Direito Humanos, Desenvolvimento e Poder Judiciário', em sua linha 'desenvolvimento e a dignidade do trabalho'.
  - 2 Professor efetivo da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Mestre em Direito. Doutorando em Ciência Política. E-mail: douglasdc@hotmail.com
  - 3 Egressa do Curso de Direito da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

teletrabalho. Com a mundialização do mercado de capital, o modelo neoliberal influencia sobremaneira a postura dos estados e a conjuntura social. O teletrabalho se configura na possibilidade de o trabalhador realizar suas atividades fora da empresa por meios telemáticos. A fim de apresentar o teletrabalho a partir de uma perspectiva mais crítica e realista, contrária à exposta pela mídia de massa, faz-se necessário contrapor às benesses da volta ao lar às complexas conjunturas sociais, políticas e econômicas desencadeadas pelo teletrabalho, como a amplificação de contratos de trabalho fluidos e flexibilizados, o trabalho precarizado, desregulamentado e subvalorizado e, principalmente, o desemprego estrutural. Dessa forma, busca-se, no presente trabalho, utilizando o método dedutivo de abordagem e por técnica de pesquisa bibliográfica em fontes secundárias, estudar e demonstrar que a omissão estatal, pressionada por interesses corporativos e de organizações internacionais, como é o caso do Brasil, tem propiciado um cenário de propagação exclusiva do capital neoliberal, deixando de lado proteções sociais e trabalhistas, o que coaduna com o crescimento da miséria a nível mundial.

**Palavras-chave:** Neoliberalismo. Globalização. Teletrabalho. Flexibilização e precarização.

**ABSTRACT:** *The globalization of neoliberalism arising especially with rapid technological developments, converges to a new way of working: telecommuting. With the globalization of capital markets, the neoliberal model greatly influences the attitude of States and the social environment. Telework is configured in the possibility of the worker performing activities outside the company by electronic means. In order to introduce teleworking from a more critical and realistic, contrary to the view put forward by the mass media, it is necessary to counteract the benesses perks homecoming complex social, political and economic situations triggered by telecommuting. As the amplification of fluid and more flexible work contracts, precarious, desregulated and undervalued work and mainly structural unemployment. Thus, we seek, in this work, using the literature on secondary sources to study and demonstrate deductive method of approach and research technique that state failure, pressed for corporative interests and international organizations, as is the case of Brazil, has allowed a scenario exclusive spread of neoliberal capital leaving aside social and labor protections, which is consistent with the growth of poverty worldwide.*

**Keywords:** Neoliberalism. Globalization. Telecommuting. Flexibility and precarization.

## 1. INTRODUÇÃO

Este estudo se propõe a discorrer acerca de uma das temáticas resultantes do neoliberalismo: o teletrabalho. Para tanto, diante da imensa dificuldade de se definir o capitalismo contemporâneo, uma vez que as suas consequências foram e são, ainda, imprevisíveis, mesmo para o grupo que o fundou (OLIVEIRA; PAOLI, 1999, p. 29), faz-se necessário, ao menos, que se tome como ponto de partida que a temática a ser estudada está intrinsecamente ligada à globalização.

A partir dos anos 1970, com a crise do modelo capitalista pós-guerra, o chamado Estado do Bem-estar, que resumidamente, se baseava em dois princípios básicos, o keynesianismo, modelo de intervenção estatal que controlava crises econômicas e sociais, desemprego, investimentos etc (OLIVEIRA; PAOLI, 1999, p. 29) e o fordismo, padrão de gestão de trabalho industrial com produção e consumo em massa (DRUCK, apud PEREIRA, 2004, p. 96), abre-se espaço para o neoliberalismo.

Somou-se ainda à campanha em prol da liberalização do comércio mundial a intensa revolução tecnológica do período pós-guerra, esses fatores foram importantes para que o modelo neoliberal, inicialmente aplicado no Chile, e posteriormente na Inglaterra e nos Estados Unidos, se expandisse rapidamente para todo o mundo capitalista e “aparentemente se encontrar em plena afirmação” (OLIVEIRA; PAOLI, 1999, p. 8, 28).

A sua implantação teve como pressuposto principal o “ataque ao Estado-Providência com seus encargos sociais e com a função de regulador das atividades do mercado... destruía a liberdade dos cidadãos e a competição, sem as quais não há prosperidade” (OLIVEIRA; PAOLI, 1999, p. 27).

Desde a implantação do neoliberalismo até o presente momento, significativas mudanças ocorreram, entretanto, diante da inviabilidade de se abranger todas as áreas por ele afetadas, como economia, política, cultura, processos sociais, entre outros, é que se propõe desenvolver a

pesquisa voltada aos seus impactos em uma parcela da realidade trabalhista, muito atual e significativa, que é o teletrabalho.

O grande responsável pelo surgimento do teletrabalho é o desenvolvimento tecnológico, que possibilita uma rápida, eficiente e cada vez mais barata comunicação entre empresa e empregado. A incansável busca do homem em diminuir as distâncias, atingiu tamanha proporção que as representações de tempo e espaço se transformaram e passou-se a viver na era da extrema velocidade e do desaparecimento das distâncias (SILVEIRA E SILVA, 2013, p. 2).

A globalização e a liberalização do mercado mundial, somadas aos grandiosos avanços da informática e da telecomunicação, contribuíram significativamente para a realidade do teletrabalho, somando-se a isso os extremados níveis de concorrência comercial. Inevitavelmente, exige-se maior produtividade empresarial, qualidade dos produtos e serviços e a redução de custos (ABDALA, 2003, p. 26).

É nesse cenário, de uma globalização fervilhante e do modelo neoliberal pregando a omissão do Estado para que esse, entre outras medidas, desregulamente o Direito do Trabalho (ABDALA, 2003, p. 26), que surgiu o fenômeno do teletrabalho.

O teletrabalho, como se demonstrou, é uma modalidade de trabalho em plena expansão na sociedade pós-moderna. Caracteriza-se no atual cenário de aprofundamento do Estado-mínimo, não intervencionista; altas tecnologias da comunicação; comércio livre gerando um mercado único, dominado pelos grandes grupos multinacionais; volatilidade do capital; Estado-nação impotente perante os problemas da sociedade em geral e a sociedade do trabalho, em particular (ANDRADE, 2005, p. 148-149).

Serão abordados aspectos históricos da implementação do teletrabalho, as consequências positivas e negativas geradas pela mesma, e mensuradas possíveis mudanças não só no campo trabalhista, mas social, cultural e político de um modo geral, tendo por base a recente

experiência brasileira e a de países da Europa e dos Estados Unidos, que já o utilizam a mais tempo<sup>4</sup>.

A pesquisa se baseará no estudo de profissionais da atualidade, principalmente no campo jurídico-sociológico, além de investigações nos mais diferenciados meios de comunicação, como internet e revistas, tendo como intuito proporcionar uma visão mais crítica e consciente deste presente-futuro e suas reais implicações.

O presente trabalho tem como foco discorrer acerca da implementação do teletrabalho na sociedade neoliberal, abordando aspectos históricos e políticos, dando ênfase ao sociojurídico. Nesse sentido, trazer as consequências da progressiva implementação dessa modalidade de trabalho na sociedade, nos contratos e mais especificamente seus reflexos na proteção trabalhista.

Sendo assim, abordaremos as questões de como se deu a implementação do teletrabalho na sociedade neoliberal, quais foram as consequências dessa e como ela afeta os governos e a sociedade. Por que ela pode ser considerada como promotora da precarização e da ofensa à dignidade do trabalhador e qual a postura atual do Estado, apresentando, ao final, uma conclusão de nossos estudos.

## **2. A IDEIA DE PROGRESSO VINCULADA À GLOBALIZAÇÃO**

Antes de tudo, é importante destacar que a ideia de progresso por meio do teletrabalho guarda, assim como todas as outras ideias de progresso propagadas pelas elites, muitas implicações não só no mundo do trabalho, mas também no jurídico e no social. Válida se faz a explicação de Gilberto Dupas, em seu livro *O Mito do progresso*, segundo o qual o conceito de progresso oculta interesses meramente hegemônicos, e sem negar os benefícios da vertiginosa evolução das tecnologias, o autor defende a necessidade de se desconstruir o discurso hegemônico do “progresso”, do qual se apropriaram as elites econômicas, que

---

4 O presente texto, em razão de sua extensão, não abordou o estudo comparativo do teletrabalho em diferentes países. Essa temática será objeto de estudo futuro.

sustentam esse mito, renovado por um aparato ideológico, interessado muito mais na omissão das multidões do que propriamente na ação dos intelectuais. (2006, p.1)

Para melhor entendimento do processo atual, retome-se Foucault, segundo o qual, vivíamos em uma sociedade disciplinar, cujo apogeu se deu no início do século XX. Essa sociedade era reflexo da organização de grandes meios de confinamento, ou seja, a constante passagem, pelos indivíduos, de um lugar fechado e com regras próprias a outro, da escola para a igreja, do casamento para a fábrica etc. Mas, tal modelo vem sendo substituído pela sociedade de controle, onde não há mais o deslocamento de uma normativa de um espaço fechado para outro, mas sim “as formas ultra rápidas de controle ao ar livre” (FOUCAULT apud DELEUZE, 1992, p.1).

O que muda é que a disciplina estava preestabelecida e não se parava de recomençar (da casa para a escola, da escola para a fábrica etc), já os controles são uma moldagem autodeformante que muda a cada instante e que nunca se chega ao fim de nada. A constante formação, empresa, serviço “sendo estados metaestáveis e coexistentes de uma mesma modulação, como que de um deformador universal” (DELEUZE, 1992, p. 2):

*“Isto se vê claramente na questão dos salários: a fábrica era um corpo que levava suas forças internas a um ponto de equilíbrio, o mais alto possível para a produção o mais baixo possível para os salários; mas numa sociedade de controle a empresa substitui a fábrica, e a empresa é uma alma, um gás... a empresa se esforça mais profundamente em impor uma modulação para cada salário, num estado de perpétua metaestabilidade, que passa por desafios, concursos e colóquios... a empresa introduz o tempo toda uma rivalidade inexplicável como são emulação, excelente motivação que contrapõe os indivíduos entre si e atravessa cada um, dividindo-o em si mesmo”(DELEUZE, 1992, p. 2).*



No texto, Deleuze propõe que a sociedade do confinamento tinha a toupeira monetária como seu símbolo, já a atual sociedade de controle pode ser representada pela serpente. Destaca, ainda, que as máquinas de informática e comunicação representam o perigo passivo da interferência, a violação constante de privacidade, isso porque tornam possível um mecanismo de controle simultâneo do indivíduo na sociedade e, principalmente, na empresa, uma espécie de coleira eletrônica invasiva (1992, p. 4).

### **3. ATÉ ONDE A GLOBALIZAÇÃO ALCANÇA?**

A clássica ideologia neoliberal estabeleceu medidas de reforma a serem tomadas pelos países capitalistas, como a desregulamentação dos seus mercados, a abertura comercial e financeira, a privatização do público e redução do tamanho e do papel do Estado (PEREIRA, 2000, p. 126), concomitante a uma incisiva mudança no padrão produtivo, tecnológico, organizacional e de gestão do trabalho, articulados a grandes inovações tecnológicas que alteraram os fundamentos materiais de produção e reprodução social.

O fenômeno da globalização é vastamente discutido, Göran Therborn defende que a primeira onda importante de globalização teria ocorrido há dois mil anos, com a primeira expansão das religiões mundiais (2000, p. 88). Entretanto, o presente estudo estabelece como ponto de partida a globalização do pós-década de 1960, a partir da Segunda Guerra Mundial, fenômeno intensificado na década de 1970, com o fim da taxa de câmbio semifixa de Bretton Woods e que teve como resultado a rápida internacionalização dos mercados de capitais e um novo quadro global de “liberalização” dos mercados mundiais (ANTUNES apud CAMPO, 2006, p. 138).

Tal cenário exigiu uma adequação e reestruturação dos Estados, principalmente devido aos mercados voláteis e novas formas de gestão organizacional e da força de trabalho, fatos que invariavelmente contribuíram para a implementação das políticas neoliberais a partir dos anos

1980 (MORAES apud MOREIRA JUNIOR, 2010, p. 80), que tem sido referida como “única e inevitável” política econômica, segundo a qual se estabelece o eixo do “livre jogo das forças do mercado aumentando o intercâmbio de bens e serviços no plano internacional” (CARDOSO, 2000, p. 97).

Não se busca abranger a temática acerca da concepção do neoliberalismo como modelo único, do qual nada resta, senão se adaptar, entretanto, torna-se essencial ressaltar tal discussão, a fim de estimular a reflexão perante os fatos que aqui serão abordados, “devem eles ser tidos como inevitáveis?” e se sim, “qual será nossa postura perante os mesmos?”. Do ponto de vista científico e teórico, tal concepção não se enquadra, uma vez que “não há conhecimento científico, por mais completo e verdadeiro que pretenda ser, que não admita questionamento e refutação” (CARDOSO, 2000, p. 98).

A globalização está intrinsecamente relacionada com o desenvolvimento tecnológico, tanto que o mesmo é tido como parte dos seus geradores, e Coutinho a descreve como “uma etapa nova e mais avançada de progresso tecnológico e de acumulação financeira de capitais” (COUTINHO apud CARDOSO, 2000, p. 98).

Dentro da perspectiva da globalização e seus efeitos, tem-se a inegável e crescente independência da produtividade a fatores exteriores, como matéria-prima, graças a modalidades de aparatos tecnológicos, redes de comunicação extensivas e inúmeras mudanças propiciadas pela microeletrônica, robótica e telemática. Esse novo cenário se difunde nas sociedades e gera uma cadeia de consequências inestimáveis, dentre elas, o teletrabalho.

#### **4. TRABALHO GLOBALIZADO. DA TRANSIÇÃO À ATUALIDADE**

Nesse sentido, defende-se a urgente necessidade de debate e pesquisa acerca do fenômeno do teletrabalho que acompanha a tendência mundial de digitalização, caminho sem volta, que demonstra o constante processo de transformação da sociedade. Por tratar-se de um pro-

cesso em evolução, merece cautela, uma vez que são desconhecidas suas reais proporções e consequências.

Entretanto, não é por tratar-se de um fato ainda em transformação que permite que seja encarado com reticências. Países mais desenvolvidos, em que esse fenômeno já está mais concretizado, podem ser tomados como exemplos e faz-se ímpar a tomada de conscientização da sociedade no sentido de buscar entender o momento presente para estar preparada para tomada de decisões que a implementação massiva do teletrabalho invariavelmente exigirá.

Retomem-se as palavras de Marx, em “O capital”, alertando os leitores alemães da época que se pensavam imunes a todas as mudanças que se operavam naquele período: “sinto-me forçado a adverti-lo: *‘De te fabula narrator!’* [A história é a teu respeito]” (1985, p. 5).

Alvin Toffler, escritor e futurista norte-americano, já em 1928, ao publicar *A terceira onda*, defendia que o novo sistema de produção aliado às recém-chegadas tecnologias da época, como os satélites que baixavam o custo da transmissão de longa distância, deslocaria milhões de empregos em fábricas e escritórios, criados pela industrialização, para o lugar de onde vieram originariamente: a casa (1998, p. 199).

Toffler se referia a um tempo em que graças ao barateamento e à acessibilidade de tecnologias como “máquina de escrever inteligente, juntamente com uma máquina fac-símile ou mesa de computador e equipamento de teleconferência seria possível colocarem-se postos de trabalho em qualquer casa, a transferência para a “cabana eletrônica” (1998, p. 207).

Tal fenômeno, segundo ele, contribuiria “a induzir-nos a entrar na civilização da terceira onda”, uma civilização diferente da civilização industrial, mas ainda não definida por estar em construção e tratar-se de um “futuro fluido... construído por nossas decisões inconstantes e mutáveis” (p. 137). Estamos percebendo a concretização de tais previsões, o teletrabalho já é uma realidade além da Europa e Estados Unidos, estamos prestes a pegar a “terceira onda”.

Feliz ou infelizmente, trata-se de uma “onda” da qual não poderemos escapar, mas para que não sejamos “engolidos” por ela, são necessárias reflexões e discussões afim de serem pesados os pontos positivos e negativos, possibilitando uma tomada de postura consciente perante a mesma. É nesse intuito que este trabalho se apresenta, busca-se acrescentar novas questões e indagações referentes ao teletrabalho, principalmente a partir da perspectiva do direito do trabalho.

## **5. AS BENESSES (SOMENTE) IDEOLÓGICAS AOS TELETRABALHADORES**

Quando o assunto é o teletrabalho, é muito comum encontramos manchetes em jornais e revistas abordando-o com um tom de novidade, “consequência da natural evolução humana”. Enfocam-se, em especial, as suas inúmeras vantagens, prioritariamente as benesses da volta do trabalhador ao lar. Esse trabalho se apresenta em contraponto a tais ideais manipuladores da grande massa e em favor dos interesses do capital, e, para tanto, apresentará problemáticas geralmente não abordadas, mas essenciais à formação de uma consciência crítica referente ao teletrabalho.

Assim, opostamente à defesa da “natural e desejada” implementação do teletrabalho, defende-se a necessidade de cautela e reflexão diante desse novo cenário, e a partir de uma visão menos ilusionista das suas atuais e futuras consequências, pretende-se destacar os pontos críticos abordados por alguns dos principais estudiosos desse fenômeno, pois “há inúmeros fatores insuspeitos, imprevistos... contradições sociais que podem influenciar o curso futuro de uma realidade social em transformação” (ROSSO, 2008, p. 13).

A sociedade moderna se constituiu eminentemente baseada no trabalho, tanto no que toca à identidade de seus membros como também, em grande medida, no seu funcionamento. Especialmente a sociedade industrial, que durante mais de um século sedimentou as relações sociais, culturais, econômicas, políticas etc, do homem. Um de seus dogmas refere-se à essência da vida baseada no trabalho subordinado,

e, além disso, pode-se destacar a interação empregado-empresa, divisão do tempo entre trabalho e família, e outros pressupostos racionalistas da industrialização (ANDRADE, 2005, p. 149).

Os avanços tecnológicos recentes como microeletrônicos, biotecnologia, meios comunicativos e organizacionais mudam paradigmas e contribuem para o surgimento de novas realidades. Na área trabalhista, sua utilização traduz-se na amplificação do trabalho mental do homem. (ANDRADE, 2005, p. 299). Portanto, caminha-se para a automatização da produção e redução do número de empresas físicas e de trabalhadores necessários dentro das mesmas, tendo como consequência o *desemprego estrutural* e a perda da identidade dos indivíduos e dos grupos como pertencentes à classe trabalhadora (DOMINGUES, 2005, p. 78).

## 6. O TELETRABALHO

O teletrabalho não é uma nova técnica de trabalho, vendedores e representantes comerciais já a utilizavam primitivamente ao buscarem seus clientes em locais diferentes do local de trabalho. Entretanto, principalmente a partir da década de 1990 (ARAÚJO; BENTO, 2002, p. 23), com a já referida globalização, os avanços tecnológicos nas redes de informação, a telecomunicação a custo razoável e a alta performance organizacional, encontraram um fértil cenário para se desenvolver (MELLO, 2013, p. 1).

A palavra “teletrabalho” se origina das palavras gregas e latinas “telou” e “tripaliare”, que significam “longe” e “trabalhar”, respectivamente. (ESTRADA apud SILVA, 2012, p. 3). Existem variadas definições de teletrabalho e ainda subdivisões em espécies, mas é possível caracterizá-lo como modalidade de trabalho à distância, alternativa de trabalho flexível que possibilita que a prestação das atividades profissionais seja realizada fora da empresa, na residência dos trabalhadores.

Trata-se de uma modalidade em rápido processo de expansão, cuja defesa se baseia na tentadora oferta: “trabalhe sem sair de casa”, ressaltando os benefícios trazidos aos funcionários, como a volta ao

convívio familiar, redução do stress, flexibilidade de horário, fuga do congestionamento no trânsito, entre outros.

A mídia, massivamente, dá destaque aos supracitados benefícios, e, nesse sentido, é válido esclarecer que o propósito do teletrabalho é de primeira e prioritariamente “oferecer uma nova e eficiente resposta às empresas para enfrentarem as pressões do mercado”, visando o desenvolvimento estratégico das organizações e a redução de custos com a infraestrutura da empresa tradicional (MELLO, 2013, p. 1).

Há que se destacar que uma das principais características do teletrabalho é a “suprema flexibilização da mão de obra” e a compactação do tempo, uma vez que o empregado se torna responsável pela auto-gestão e autocontrole da sua produtividade, contribuindo enfim para a tendência das organizações estabelecerem contratos fluidos, num tipo de regime de empreitada com seus “colaboradores” (ARAÚJO;BENTO, 2002, p. 24).

## **7. IMPLICAÇÕES SOCIOJURÍDICAS**

No campo social e psicológico, Yoneji Masuda enfatiza que o atual momento de transição da sociedade industrial para a sociedade da informação abarca inúmeras consequências, é o chamado choque do futuro, provocado pela incapacidade das pessoas de se adaptarem à rápida transformação social, uma vez que o trabalho é ainda a “motivação essencial do comportamento humano” (ANDRADE, 2005, p. 298-302).

Assim, uma das principais temáticas a serem abordadas quando se busca uma compreensão mais completa do verdadeiro alcance das mudanças trazidas pela progressiva implementação do teletrabalho é a quebra da identidade dos indivíduos e de toda a sistemática social implantada no decorrer do desenvolvimento da sociedade industrial.

As já existentes instabilidades, enfermidades psíquicas e inseguranças da sociedade industrial não são atenuadas pelo teletrabalho, e, contrariamente, apresentam-se novas problemáticas. Vive-se um distúrbio do mecanismo social que pode “desencadear modalidades in-

desejáveis e atípicas de totalitarismos e de individualismo, de neoimperialismo e de neocolonialismo culturais”, por isso, é imprescindível “assumir a causa da democracia na formação política da sociedade informática” (ANDRADE, 2005, p. 301-302).

## **8. TELETRABALHO EQUIPARADO AO TRABALHO EM DOMICÍLIO, UM GRANDE ERRO**

No Brasil, não foram elaboradas leis específicas para o teletrabalho. Utiliza-se muito o Artigo 6º, CLT, que estabelece que “não se distingue entre o trabalho realizado no estabelecimento do empregador e o executado no domicílio do empregado, desde que esteja caracterizada a relação de emprego”. Há, portanto, uma associação do teletrabalho ao trabalho em domicílio, pelo fato de ambos serem prestados a distância, ou seja, não exigem a subordinação física do empregado.

Entretanto, o teletrabalho e o trabalho em domicílio guardam muitas diferenças. Histórica e tradicionalmente, o trabalho doméstico configura-se pela execução de atividades manuais, as quais sempre coexistiram paralelamente às atividades industriais. Já o teletrabalho está atrelado a tarefas que se utilizam de tecnologias e telecomunicações e inclui setores diversos, como secretariado, consultoria, edição, contabilidade etc.(SILVA, 2012, p. 4) e, conseqüentemente, abrange desde “empregos altamente criativos e qualificados como pouco qualificados e muito dependentes” (LALLEMENT apud ARAÚJO; BENTO, 2002, p. 18).

Existe o gênero “trabalho a distância”, o qual abarca várias espécies, dentre elas o trabalho em domicílio e o teletrabalho, portanto não há como equipará-los. O próprio teletrabalho se subdivide em três modalidades: o teletrabalho em domicílio, no qual a prestação de serviços se dá no próprio domicílio do empregado com a ajuda de mecanismos de telemática; o teletrabalho em telecentro, realizado em locais alugados, pelos próprios funcionários, da mesma ou de empresas diferentes, distantes da organização principal e o teletrabalho nômade, produzido

pelos trabalhadores sem lugar determinado para o desenvolvimento de suas tarefas (SILVEIRA E SILVA, 2013, p. 5).

O desenvolvimento de tecnologias cada vez mais avançadas contribui para a dispersão do que antes era conhecido como “local de trabalho”, esse, cada vez menos, se relacionará a entidades geográficas, passando a ser entendido como “um espaço em rede, ou seja, um arranjo organizacional físico-virtual de trabalho” (MELLO, 2013, p. 1). A própria noção de tempo é alterada, devido à extrema velocidade das tomadas de decisões e a capacidade do sistema de reagir a mudanças. (ALEMÃO; BARROSO, 2012, p.79)

O teletrabalho não se restringe ao domicílio do empregado, configurando-se, também, nos casos em que é realizado em locais intermediários e indeterminados. O alto grau de utilização de tecnologias permite o controle e o comando dos serviços contratados, de modo que esse é o seu grande diferencial para o trabalho em domicílio. Nesse último, estão presentes meios normais de comunicação como telefone, fax, enquanto que no teletrabalho há a utilização massiva dos “meios telemáticos” (BARROSO, 2010, p. 4).

Tal diferenciação demonstra a existência de claras particularidades entre essas modalidades, de modo que a sua equiparação na legislação brasileira demonstra um descaso e uma despreocupação inaceitáveis diante da urgente necessidade de serem pensadas alternativas, uma vez que o deslocamento do local de prestação do serviço, o controle da atividade do empregado sendo feito a partir do resultado final do trabalho, entre outros, demonstram claramente a ideia organizacional, produtiva, contratual e de flexibilidade subjacente na modalidade de teletrabalho (BARROSO, 2010, p. 3).

## **9. POR DETRÁS DA MÁSCARA DO TELETRABALHO**

Quando se aborda a questão do teletrabalho, há grande destaque de suas vantagens, como a comodidade do trabalhador, que pode permanecer em casa e, com isso, se dedicar à família e a diversas outras atividades; a



flexibilidade do horário, extinguindo seu atrelamento a uma jornada específica; o desempenho da função baseado nas metas que precisa produzir; a redução dos congestionamentos e emissão de CO<sub>2</sub>; a possibilidade de aumento do mercado de trabalho para os deficientes, questão ambígua, já que a permanência do portador de necessidade especial em casa vai contra todas as políticas de inclusão atuais (OLIVEIRA, 2010, p. 2).

Do ponto de vista do empregador, as vantagens são ainda maiores, o teletrabalho possibilita o oferecimento de melhores respostas às empresas para enfrentarem as pressões e exigências do competitivo mercado; com a indiscutível redução de gastos, a empresa tem a possibilidade de gastar menos, ou nada, com espaço físico, energia elétrica, ajuda de custo para refeição e transporte, investimento em equipamentos e todos os encargos de se manter uma sede, como aluguel, manutenção, limpeza, entre outros (OLIVEIRA, 2010, p. 2).

Entretanto, as referidas vantagens não se imunizam de contestação, e a primeira refere-se ao falso discurso que defende o início da “Idade de Ouro” do capitalismo na qual, propiciado pelas transformações tecnológicas, o homem finalmente encontraria a tão sonhada liberdade na iniciativa e execução de seu trabalho. Na realidade, vive-se um processo histórico de desintegração que se dirige para o aumento do antagonismo e aprofundamento das contradições do capital, é a dúbia face contemporânea, de um lado a racionalidade produtiva do capital, de outro a irracionalidade social, formada por um contingente crescente de desemprego estrutural, condições de trabalho cada vez mais reduzidas e precarizadas (ALVES;ANTUNES, 2004, p. 349).

Os discursos de quem procura divulgar o teletrabalho dão incisivo destaque à possibilidade de se trabalhar num horário organizado pelo próprio trabalhador, longe do controle direto de supervisores, mas tal defesa é contraditória, uma vez que o controle do empregador continua existindo, sobre a roupagem do estabelecimento de pautas, metas, prazos e condições prefixadas que o empregado se compromete a atingir (SILVA, 2012, p. 8).

Trata-se do fenômeno denominado, por Antônio de Pádua Melo Neto, de “assalariamento por meta”, o qual engloba alto volume de produção, prazos de cumprimento de tarefas, alta exigência de qualidade, além de atribuir novas responsabilidades aos trabalhadores, como organização de seu próprio ambiente de trabalho, redução de refugos, redução de retrabalho, regulação de estoques, entre outros. O que demonstra, claramente, a elevação do grau de complexidade das atividades e um maior controle dos resultados obtidos pelo trabalhador (VIÉGAS apud NETO, 2012, p. 23).

Diante de tal realidade, invariavelmente, o trabalhador vê-se obrigado a executar jornadas longas e extenuantes, intensificar seu ritmo de trabalho, a utilizar finais de semana e a trabalhar muito mais horas do que quando laborava no interior da própria empresa, ultrapassando limites de jornada, legalmente estabelecidos, a fim de atingir as metas definidas, caracterizando a sobrecarga de trabalho, além das pressões dos empregadores no sentido de elevarem os níveis de produtividade e a necessidade de incessante busca, por parte dos trabalhadores, para alcançar maiores níveis de exigência e de qualificação profissional (ARAÚJO; BENTO, 2002, p. 29).

O que fica implícito, mas não é suscitado pela mídia favorável a essa modalidade de trabalho, é o desaparecimento da divisão entre o tempo destinado ao exercício da profissão e o tempo de lazer, enfoca-se apenas os mimos cotidianos a que o trabalhador passará a ter acesso, entretanto essa intersecção nada mais é do que um prolongamento da jornada de trabalho, que não é devidamente remunerada.

Mais grave ainda é o fato de que a extrema facilidade de comunicação e de localização possibilitadas pelas novas tecnologias utilizadas na modalidade do teletrabalho permitem que os trabalhadores, conectados a aparelhos eletrônicos, sejam monitorados, além de facilitar sobremaneira a possibilidade de serem acionados a qualquer momento do dia para resolverem quaisquer eventualidades solicitadas por seus empregadores (DELEUZE, 1992, p. 4). Podendo surgir uma nova modalidade de escravidão: a

tecnológica, contradizendo a ideia primordial de “liberdade” que o teletrabalho proporcionaria. (RESEDÁ apud VIÉGAS, 2012, p. 24).

O próprio campo de trabalho feminino é influenciado pelo teletrabalho, mesmo com a expansão desse, que seria uma “conquista” de longos anos de lutas a ser comemorada, ainda vê-se a sua concretização de maneira desigual e injusta. As mulheres, hoje representantes de mais de 40% da força de trabalho, têm sua remuneração inferior à dos homens, mesmo quando atuam nas mesmas funções que esses, “o mesmo ocorrendo com relação aos direitos sociais e do trabalho, que também são desiguais” (ALVES; ANTUNES, 2004, p. 338).

De modo velado, tem-se iniciado a forma de “exploração” da força feminina. Explique-se que a elas, frequentemente, destinam-se as atividades que exigem menores níveis de qualificação, preferencialmente no “universo do trabalho *part-time*, precarizado e desregulamentado” (ALVES; ANTUNES, 2004, p. 338), uma maneira de se desvalorizar e subvalorizar a capacidade feminina, reafirmando posições machistas recorrentes na história ocidental.

Como exemplo, pode-se destacar a exploração do trabalho feminino conjugado com a telemática vem sendo ampliada em grande escala em empresas como a *Benetton*, a *Nike*, dentre outras, as quais “vêm aumentando as atividades de trabalho produtivo, realizado no espaço domiciliar...conectadas ou integradas às empresas”. Desse modo, “o trabalho produtivo a domicílio mescla-se com o trabalho reprodutivo doméstico, aumentando as formas de exploração do contingente feminino.” (ANTUNES, 2007, p. 10)

## **10. O ISOLAMENTO PELO TELETRABALHO**

Outro ponto nevrálgico é referente às inúmeras consequências trazidas pelo isolamento social a que o empregado é submetido, dentre elas, o fim da interação dentro da empresa, da convivência com os colegas e superiores, as reduzidas oportunidades de evolução na carreira ou até mesmo sua ausência (SILVA, 2012, p. 318).

Mais ainda, o isolamento vai contra a necessidade de interação inerente aos seres humanos. Sendo o “homem” um ser político e coletivo, as relações cada vez mais impessoais e invisíveis trazem como consequência a ruptura de laços sociais e as construções de sentido deles derivados, desencadeando inúmeras alterações sociais, psicológicas, culturais, as quais corroboram para o surgimento de uma nova estrutura familiar, novas relações “homem-trabalho” e de complicações patológicas graves (ARAÚJO; BENTO, 2002, p. 54). Vive-se o momento denominado “choque do futuro”, provocado pela incapacidade das pessoas de se adaptarem à rápida transformação social (YONEJI MASUDA apud ANDRADE, 2005, p. 302).

Também se tem como consequência o desgaste da mobilização sindical, uma vez que a dispersão dos trabalhadores os individualiza, resultando, dentre outras questões, na perda de sua capacidade de resistência e organização para agir coletivamente, o que representa o grande risco de se fortalecer o caráter manipulador e alienante do teletrabalho (ARAÚJO; BENTO, 2002, p. 29), pois o fortalecimento sindical é uma das armas mais essenciais para se deter a hegemonia da proposta neoliberal (MARONEZE; NOMA, 2010, p. 12).

O enfraquecimento sindical que se dá no âmbito do teletrabalho não é um acontecimento isolado, mas apenas uma das demonstrações do perigo que nos circunda, o perigo de nos tornarmos uma civilização homogênea e imutável (ANDRADE, 2005, p. 43), segregados e silenciados pelo advento das altas tecnologias.

Nesse sentido, ressalte-se o desencadeamento de: “modalidades indesejáveis e atípicas de totalitarismos e de individualismo, de neoimperialismo e de neocolonialismo culturais”. Em contrapartida, conjuntamente às revoluções tecnológicas, faz-se necessária uma real preocupação e busca de meios que garantam a democracia na formação política da sociedade informática (ANDRADE, 2005, p. 301).

## 11. FLEXIBILIZAÇÃO E CONSEQUENTE PRECARIZAÇÃO

Importante o destaque de que a autonomia da prestação dos serviços, na qual os próprios trabalhadores se organizam em pequenas equipes pluridisciplinares, em que se tornam mais competitivos, flexíveis, inventivos e autônomos, tornando a organização do trabalho como o lugar da autogestão e do autocontrole (BOLTANSKI & CHIAPELLO apud ALEMÃO; BARROSO, 2012, p. 10), traz em seu bojo o perigo da suprema flexibilização da mão de obra e, conseqüentemente, o uso mais generalizado de trabalhadores com contratos precários e “freelancers”, inegavelmente prejudiciais às proteções trabalhistas (ARAÚJO; BENTO, 2002, p. 38).

O teletrabalho é, portanto, um dos sinais mais concretos dessa nova era de precarização e flexibilização das relações trabalhistas. Dentro desse contexto, há que se destacar que os próprios padrões produtivos taylorista e fordista vêm sendo substituídos por formas produtivas flexibilizadas e desregulamentadas, como o modelo toyotista, que surgiu no Japão, na fábrica da Toyota e vem se expandindo. Nele, a produção se vincula à demanda, o trabalho do operário se dá em equipe, com multivariada de funções e tem como princípio o “just in time”, ou seja, a busca do máximo aproveitamento do tempo de produção (ANTUNES, 2000, p. 41).

Ressalte-se que o método “just in time” tem como característica a exclusão dos “estoques de mão de obra sem utilidade imediata”, viabilizando ao extremo a precarização das relações contratuais de trabalho, a fim de promover os preceitos do capitalismo neoliberal, deixando, no entanto, os trabalhadores cada vez mais enfraquecidos e desprotegidos, uma vez que esse modo torna possível:

*“um perfeito ajuste entre a flutuação, a demanda e o número de trabalhadores empregados na linha de produção. Assim, o número de empregados estáveis vinculados diretamente às empresas é reduzido a um seleto número de profissionais altamente qualificados, com grande experiência e responsabilidade e, dificilmente substituíveis, ao passo que ao redor desse núcleo estável gravitará*

*um número variável de trabalhadores periféricos, engajados por um prazo limitado, pouco qualificados e, portanto, substituíveis* (SINGER apud TUPONI; MINARDI; GOMES, 2007, p. 68).

Outra importante característica do processo produtivo atualmente é a chamada “horizontalização”, entenda-se: grande parte de tal processo é transferido a “terceiros”, de modo que apenas cerca de 25% será efetivamente produzido no interior da fábrica. A adoção de tais conjuntos cada vez mais sofisticados e de técnicas de gestão organizacional e tecnológica, centradas na chamada “flexibilização produtiva”, se inserem na lógica da liberalização dos mercados mundiais, desencadeada pelo modelo neoliberal em curso (SANTOS apud PEREIRA, 2001, apud CAMPO, 2006, p. 138).

A flexibilização da produção é justificada pelo discurso neoliberal. Nesse sentido, frente à competitividade e volatilidade dos mercados mundiais, é defendida a necessidade de se executar a “reengenharia da empresa enxuta” (ANTUNES, 2000, p. 41), a qual se dá por meio da redução dos custos, do aumento da produtividade, do estabelecimento de redes interempresariais que permitam às empresas se beneficiar de inúmeras vantagens. Diante dessa realidade, muitos países, buscando atrair a instalação dessas empresas transnacionais ou, simplesmente, mantê-las e, conseqüentemente, os investimentos e empregos por essas oferecidos, iniciaram um processo de desregulação do mercado de trabalho, retirada de direitos trabalhistas, redução de salários, adequação ao ajuste fiscal e a conseqüente minimização do gasto social (CAMPO, 2006, p. 138).

Observa-se uma irracional conjunção de esforços por parte de Estados e mesmo da sociedade em geral, para viabilizar o projeto desenhado e concebido segundo os fundamentos exclusivos do capital, mas que trazem conseqüências profundas e negativas no mundo do trabalho, como a redução do número de trabalhadores formal e economicamente ativos, a expansão das formas de flexibilização e precarização do trabalho, redução salarial, enfraquecimento do poder sindical, além da redução de proteções estabelecidas pela legislação trabalhista (ANTU-

NES, 2000, p. 42). Insere-se, nesse contexto, a modalidade do teletrabalho, inegavelmente fruto desse novo cenário capitalista neoliberal.

De acordo com E. Araújo e S. Bento, a flexibilização da mão de obra tem como consequência a precariedade dos contratos, ressaltando os casos em que o teletrabalho é utilizado explicitamente para exploração, como quando empresas estrangeiras, por meio de contratos flexíveis, utilizam-se da mão de obra qualificada e mais barata em outros países. Tais estudiosos resumem essa problemática da seguinte forma:

*“Embora os defensores desta forma de flexibilização do trabalho argumentem em favor de uma relação duradora entre o trabalhador e a organização, a tendência é para que as organizações que implementam o teletrabalho estabeleçam contratos fluidos com os seus ‘colaboradores’, em regime de empreitada e assentes num regime temporal ‘autodisciplinado’” (2002, p. 24).*

Essas novas roupagens que caracterizam o atual mundo do trabalho, no qual cada vez mais se concretizam formas precárias de exploração da força de trabalho, expõem os trabalhadores a um mercado incerto, regulado por mecanismos cada vez mais flexíveis que estabelecem condições definitivamente desfavoráveis, tendem a suprimir os direitos sociais historicamente conquistados pelos mesmos, além do inegável enfraquecimento do caráter político das lutas de classe e a fragmentação da legislação trabalhista (MARONEZE; NOMA, 2010, p. 10).

Não há espanto perante o fato de o teletrabalho ter se proliferado na vigência da ideologia neoliberal, a qual defende a redução de custos e intervenções sociais por parte do Estado, o teletrabalho representa para as empresas a possibilidade de redução do “custo social” por meio da flexibilização. Ettighoffer defende que o teletrabalho não passa de uma estratégia empresarial que embasa a “deslocalização” e a “subcontratação”, mesmo porque as empresas não estão equipadas tecnologicamente para utilizar o teletrabalho da forma como é idealizado (apud ARAÚJO; BENTO, p. 32).

Meyer e Rowan explicam, a partir da teoria do Novo institucionalismo, que o teletrabalho é a mais nova e reverenciada modalidade de trabalho, a qual na maioria das vezes configura-se “como uma prática que, impossibilitada de atingir os efeitos desejados, desencadeia outros, não observáveis do ‘exterior’”. Uma vez que não há preocupação das empresas em fornecer as condições e os suportes ideais que corroborem com a apropriada implementação do teletrabalho, por outro lado, tem-se benefícios econômicos exorbitantes para as mesmas (apud ARAÚJO; BENTO, 2002, p. 23).

De modo que, sobre o consentimento dos ditames da moda, as organizações recorrem ao teletrabalho para “solucionar os problemas mais imediatos e não propriamente para mudar a organização... numa situação de distanciamento entre a mudança ideal e o seu processo de implementação concreto: uma mudança que vale externamente pela sua ‘atualização’, mas que, intrinsecamente é ‘não-mudança’, ‘não-novo’.” (MEYER e ROWAN apud ARAÚJO; BENTO, 2002, p. 23).

Em contrapartida, segundo dados recentes da OIT, cerca de um terço da população mundial encontra-se em relações precarizadas, temporárias de trabalho ou efetivamente desempregadas (ANTUNES, 2000, p. 36).

## **12. A NECESSIDADE DE SUBSISTÊNCIA DA RELAÇÃO DE EMPREGO COMO FORMA DE MINIMIZAR A PRECARIZAÇÃO**

É importante verificar se ocorre a concretização da relação de emprego na modalidade do teletrabalho, uma vez que há importantes diferenciações entre relação de trabalho e de emprego. Essa última é geradora de direitos e proteções trabalhistas, caracterizada quando presentes os requisitos da permanência ou não eventualidade, da pessoalidade, da onerosidade e da subordinação. Entretanto, existem posicionamentos que relativizam a existência da relação de emprego no teletrabalho, a partir da defesa da inexistência da subordinação nessa modalidade de prestação de serviços, o que acarretaria a desconfigura-



ção da relação de emprego. Entretanto, é necessário distinguir dentre os diversos tipos contratuais de teletrabalho, a natureza e o grau de subordinação, uma vez que é indispensável a diferenciação entre o teletrabalhador empregado e o teletrabalhador autônomo (SILVA, 2012, p. 320).

Frente a toda essa busca de desvinculação por parte dos empregadores a fim de livrar-se de encargos trabalhistas e de desonerar-se das inúmeras consequências do vínculo é preciso cautela para que a alegação da falta da subordinação não se torne uma válvula de escape e torne possível a desconfiguração das relações de emprego no teletrabalho, quando na verdade essa existiu/existe.

Afinal, não é por haver uma descentralização do processo produtivo, que passou a ser desenvolvido à distância do tomador, que sempre estará ausente a subordinação, uma vez que, como já se ressaltou anteriormente, graças a softwares extremamente desenvolvidos, pode-se precisar horas de trabalho, pausas, reprogramações automáticas de metas quando já cumpridas, de modo que pode-se até mesmo afirmar que alguns teletrabalhadores sofrem a incidência de uma carga ainda maior de subordinação a seus empregadores (SILVEIRA E SILVA, 2005, p. 4).

### **13. O ESTADO E SEU FIM**

Para tanto, faz-se mister reivindicar a elaboração de legislação específica para a modalidade teletrabalhada. O sistema jurídico-legal brasileiro, como já se disse, permanece negligente perante essa situação, de modo que atualmente é utilizada a analogia para regulamentar, minimamente, tal relação. Entretanto, como tem-se apontado no decorrer deste texto, trata-se de modalidade de trabalho com muitas peculiaridades, as quais necessitam de legislação própria a fim de que o “capital” não se aproveite das possíveis brechas e silêncios da lei para usurpar a exploração do “trabalhador”.

É com grande espanto que se vê o descaso do Estado brasileiro perante tão urgente regulamentação. Há inclusive grande pertinência quando se associa a relação entre as inúmeras medidas do Estado de

flexibilização das leis trabalhistas com o intuito do mesmo de angariar cada vez mais a permanência e instalação de transnacionais no país. Afinal, tornar-se-ia contraditória a imagem de um Estado pró-capital, mas que ao mesmo tempo regulamenta uma das maiores formas flexibilizadas de trabalho atuais, o teletrabalho.

É possível que se destaquem algumas das mais preocupantes (in) consequências da falta de lei. Estudiosos dessa temática destacam: na questão sindical, a inexistência de lei específica faz surgirem dúvidas a respeito da base territorial a que o empregado se enquadra, se naquela onde desempenha efetivamente sua função ou na mais próxima da empresa (OLIVEIRA, 2010, p. 10); a possibilidade de o empregador escapar da vigilância de inspetores a respeito do (des)cumprimento das leis trabalhistas (MORAES apud BARROSO, 2010, p. 4); as questões referentes a acidentes de trabalho estendem-se ou não à localização da ocorrência, independentemente da localização? (VIÉGAS, 2012, p. 29); a questão das horas extras trabalhadas, como serão remuneradas?

O Projeto de Lei nº 4505, de 2008, defende que, devido à suposta dificuldade para o controle da “jornada aberta” do teletrabalho, o encargo de ajustar a execução das tarefas às horas normais de trabalho cabe ao trabalhador (BARROSO, 2010, p. 8). Tal proposta de lei demonstra a necessidade de se elaborar uma legislação especializada é imprescindível.

A atuação da sociedade no sentido de não permitir que sejam elaboradas leis exclusivamente “pró-capital” é essencial, afim de que o trabalhador não fique desprotegido em seus direitos mais essenciais já conquistados. Como se viu, o supracitado projeto de lei trata da questão das horas extras de modo claramente desfavorável ao teletrabalhador, que no caso se veria obrigado a intensificar o seu ritmo de trabalho para poder dar conta de todas as suas atividades.

Seja o teletrabalho inevitável, ou não, faz-se mister a sua regulamentação legal, uma vez que ele se insere em um plano de medidas do capital-neoliberal, cuja premissa é a busca pelo lucro a partir da mundiali-

zação do mercado de capital, mesmo que essa implique a exclusão social e o aprofundamento das desigualdades, consequência das novas formas de organização do trabalho, onde se tem a perda de postos de trabalho ou a crescente informalidade desses, devido à precariedade e flexibilização dos empregos (POLICARPO, 2010, p.7).

Do outro lado está o Estado, cuja premissa é a de defender os interesses de seus cidadãos, o que não significa que seu papel seja de barrar o desenvolvimento econômico, mas sim que esse seja pautado na democracia e justiça, tendo uma “participação efetiva, não interventiva, porém regulatória” (POLICARPO, 2010, p.7).

O fato é que a sociedade pós-moderna traz consigo a realidade da perda da soberania do Estado-nação. Devido à globalização, este é confrontado com as exigências de megacorporações transnacionais e se vê imerso em blocos econômicos regionais e internacionais. O padrão de consumo e de produção impostos pelo neoliberalismo corroem a soberania e limitam o papel do Estado, o “mercado” passa a ser o centro de poder. Assim, está instaurado o descompasso entre o “dever” de atuação estatal e os limites do seu “poder” de agir nesse cenário (TUPONI; MINARDI; GOMES, 2007, p. 10-11).

Diante da formação e crescente intervenção de instituições formadas a nível internacional, como FMI, Banco Mundial, OMC, UE etc e a tendência de organização do trabalho no mundo globalizado por meio de empresas transnacionais que dividem sua produção em países que lhes proporcionam melhores condições, desde salários baixos, benefícios fiscais, falta de regulamentação laboral, o Estado-nação desintegra-se, perdendo “legitimidade política, institucional e administrativa” devido à profundidade da interferência (invasiva) dos fenômenos da globalização (FERREIRA, 2002, p. 212-213).

Perante esse antagonismo de forças, anseia-se pela atuação estatal no sentido de buscar o equilíbrio, atendo-se na elaboração de regras trabalhistas que acompanhem as atuais mudanças sem esquivar-se de resguardar as garantias essenciais a quem, de direito, necessitar. Não

bastará a realização de instrumentos normativos e disciplinadores coerentes, feito isso, será preciso atentar-se para sua promoção e fiscalização, sob pena de o próprio conceito de Estado vir a sucumbir perante os mandos e desmandos do capital (POLICARPO, 2010, p. 7).

Dentre as inúmeras consequências da desintegração do Estado-nação uma das mais importantes a ser destacada é o crescimento da miséria a nível mundial. A perda da legitimidade do Estado em influenciar os rumos sociais por meio do controle e regulamentação do trabalho ocorreu com a crise do modelo de Estado do Bem-Estar social, e o teletrabalho é apenas uma de muitas consequências que convergem para uma única realidade global: “a desgraça de uns é privilégio pra outros” (LUTTAK apud FERREIRA, 2002, p. 216).

O impacto das fusões e concentrações do sistema financeiro internacional resulta invariavelmente no drástico aumento do desemprego, da precariedade dos vínculos contratuais, da pobreza e da exclusão social (FERREIRA, 2002, p. 216). Dado que o Estado, cada vez mais, deixa de proporcionar políticas de proteção social, como segurança, educação, saúde e habitação.

## **14. CONCLUSÃO**

Tendo partido do fim do Estado do Bem-estar e posteriormente com a globalização e o início do modelo neoliberal buscou-se estabelecer um nexos entre esses momentos históricos, tanto do passado quanto do presente-futuro, e o teletrabalho, temática central deste estudo. Nesse viés, as rápidas transformações tecnológicas foram importantes para impulsionar o cenário propício para o surgimento do teletrabalho, modalidade de trabalho em plena expansão na sociedade pós-moderna.

Essa nova maneira de exploração da força de trabalho se desenha na conjuntura de uma sociedade com um Estado cada vez mais reduzido, mercado desregulamentado e abertura comercial e financeira, uma vez que sua soberania deve ser sopesada com os interesses das megacorporações

transnacionais e os blocos econômicos regionais e internacionais a que se integra ou se submete, caso dos países capitalistas menos desenvolvidos.

A fim de desvencilhar-se dos ultrapropagados discursos hegemônicos que defendem que a implementação do teletrabalho não passa da natural consequência da “evolução humana”, logo é incontestável, apresentou-se que o retorno do trabalhador à sua casa guarda muito mais interesses corporativos e econômicos do que propriamente a finalidade de propiciar a ele as benesses da volta ao lar.

O teletrabalho, modalidade na qual o empregado realiza suas atividades fora da empresa, seja em casa ou em locais intermediários ou indeterminados, por meios telemáticos, traz inúmeras mudanças, e dentre as principais a se destacar estão a flexibilização da mão de obra, a precarização da relação de emprego que desencadeia a desoneração das responsabilidades trabalhistas legais, os contratos fluidos, a sobrecarga de trabalho na maioria das vezes não remunerado, a necessidade de renovação e aperfeiçoamento vorazes por parte do profissional a fim de acompanhar a disputa de mercado, além do desemprego estrutural, talvez o que mereça maior destaque.

Ademais, social e culturalmente, inúmeras mudanças podem ser ressaltadas, uma vez que o teletrabalho influi para que os indivíduos se tornem cada vez mais dispersos, dificultando seu posicionamento e organização enquanto grupo pertencente à classe trabalhadora. O novo cenário de isolamento se constitui com o fim da interação dentro da empresa, da convivência com os colegas e superiores, os reduzidos ou quase inexistentes planos de carreira nas empresas e a dissolução/perda de força dos agrupamentos sindicais, uma de suas mais perigosas consequências, uma vez que os sindicatos são uma das maiores “armas” que os trabalhadores possuem para reivindicar tanto o respeito aos direitos historicamente conquistados quanto a elaboração de novas leis pautadas em princípios protetores dos trabalhadores para as novas realidades que se apresentam.

Em contrapartida, as empresas e megacorporações, visando reduzir custos e encargos sociais, utilizam-se cada vez mais da modalidade teletrabalhada que lhes proporciona além da redução de custos com infraestrutura da empresa, a possibilidade de utilização de mão de obra mediante contratos precários, buscando descaracterizar a relação de emprego, fugir dos altos salários, das tributações e dos direitos trabalhistas.

Torna-se possível a conclusão de que o teletrabalho é uma dentre as mais variadas e possíveis formas de flexibilização e precarização da relação trabalhista, e que frente às deflagradas mudanças, vive-se o início de uma drástica acentuação das contradições econômicas e sociais, uma vez que os trabalhadores, hipossuficientes, cada vez se encontram mais desprotegidos pelo Estado em prol do propagado ideal neoliberal, que vem se concretizando de modo desregulamentado e impensado. Acentua-se, o já em processo, crescimento da riqueza econômica ao lado do aumento da miséria.

Diante da impossibilidade de prever os efeitos da implantação em massa do teletrabalho, buscou-se por meio deste texto suscitar e esclarecer os aspectos menos divulgados dessa nova modalidade que se alastra nas sociedades capitalistas, mas que merecem especial atenção a fim de que não deixemos que ocorra o descontrole da situação do trabalhador que se vê imerso/submetido nessa nova realidade.

Tendo feito um estudo não apenas do campo legalista, mas também social, tornou-se possível rascunhar o contorno dessa realidade que ainda se desenha em nosso país, mas que guarda uma profunda gama de consequências sociais.

## 15. REFERÊNCIAS

ALEMÃO, I.; BARROSO, M. R. C. O teletrabalho e o repensar das categorias tempo e espaço. **Enfoques – revista dos alunos do PPGSA-UFRJ**, v.11(1), mar. 2012. pp. 73-88. Disponível em: < <http://www.enfoques.ifcs.ufrj.br>>.

ALVES, G.; ANTUNES,R. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. In: ALVES, G.; ANTUNES,R. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>.

ANDRADE,E. G. L. **Direito do trabalho e pós-modernidade: fundamentos para uma teoria geral**. São Paulo: LTR, 2005.

ANTUNES,R. Dimensões da precarização estrutural do trabalho. In: Druck, Graça; FRANCO, Tânia (organizadores). **A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização**. São Paulo: Boitempo, 2007.

\_\_\_\_\_. Trabalho e precarização numa ordem neoliberal. In: **A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho**, Buenos Aires, Clacso, 2000. Disponível em:<<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101010021549/3antunes.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2013.

ARAÚJO, E. R.; BENTO, S. C. **Teletrabalho e aprendizagem: contributos para uma problematização**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

BARROSO, M. R. C. Teletrabalho a domicílio e as transformações do trabalho. In: Seminário do trabalho: trabalho, educação e sociabilidade, 7, 2010. **Anais**. Marília: UNESP, 2010. Disponível em: <[http://www.estudosdotrabalho.org/anais-vii-7-seminario-trabalho-ret2010/Marcia\\_Regina\\_Castro\\_Barroso\\_teletrabalho\\_a\\_domicilio\\_e\\_as\\_transformacoes\\_do\\_trabalho.pdf](http://www.estudosdotrabalho.org/anais-vii-7-seminario-trabalho-ret2010/Marcia_Regina_Castro_Barroso_teletrabalho_a_domicilio_e_as_transformacoes_do_trabalho.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2013.

CAMPO, G. L. R. Globalização e trabalho na sociedade de risco: ameaças contemporâneas, resistências local-globais e a ação política de enfrentamento. **Teoria e Evidência Econômica**, Passo Fundo, v. 14, n. 26, p. 135-156, mai. 2006.

CARDOSO, M. L. Ideologia da globalização e (des)caminhos da ciência social. In: GENTILI, Pablo (Org.) **Globalização excludente: desigualdades, exclusão, democracia na nova ordem mundial**. Petrópolis: Vozes, 2000.

DELEUZE, G. **Post-scriptum sobre as sociedades de controle**. Conversações: 1972-1990. Rio de Janeiro: ed. 34, 1992. Tradução de: Peter Pál Pelbart. Disponível em:<<http://www.ufes.br/ppgpsi/files/textos/Deleuze%20%20Post%20scriptum%20sobre%20sociedades%20de%20controle.pdf>>. Acesso em: 4 ago. 2013.

DUPAS, G. **O mito do progresso**. São Paulo: Unesp, 2006.

FERREIRA, J. M. C. Trabalho e sindicalismo no contexto da globalização. In: S-cherer-Warren, Ilse (orgs.) **Transformações sociais e dilemas da globalização: um diálogo Brasil/ Portugal**. São Paulo: Cortez, 2002.

MARONEZE, L. F. Z.; NOMA, A. K. A precarização do trabalho no contexto da mundialização do capital. In: **Seminário do Trabalho: trabalho, educação e sociabilidade**, VII, 2010. Anais. Marília: UNESP, 2010. Disponível em:<[http://www.estudosdotrabalho.org/anais-vii-7-seminario-trabalho-ret-2010/Luciane\\_Maroneze\\_e\\_Amelia\\_Noma-Precarizacao\\_do\\_trabalho\\_no\\_contexto\\_da\\_mundializacao\\_do\\_capital.pdf](http://www.estudosdotrabalho.org/anais-vii-7-seminario-trabalho-ret-2010/Luciane_Maroneze_e_Amelia_Noma-Precarizacao_do_trabalho_no_contexto_da_mundializacao_do_capital.pdf)>. Acesso em: 6 ago. 2013.

MARX, K. **O capital-: crítica da economia política**. Livro 1, vol. II. São Paulo: Difel, 1985.

MELLO, A. A. A. **Recomendações para o teletrabalho baseado em casa**. Disponível em: <[www.beca-ework.com/index.php/biblioteca/artigos/teletrabalho.html](http://www.beca-ework.com/index.php/biblioteca/artigos/teletrabalho.html)> . Acesso em: 2 jun. 2013.

OLIVEIRA, C. de. Implicações do teletrabalho na legislação atual. **Conjur – o teletrabalho e as implicações legais para o empregado e o empregador**, 2010. Disponível em:<[www.conjur.com.br/2010-jul-03/teletrabalho-implicacoes-legais-empregado-empregador?imprimir=1](http://www.conjur.com.br/2010-jul-03/teletrabalho-implicacoes-legais-empregado-empregador?imprimir=1)> Acesso em: 30 mar. 2013

OLIVEIRA, F. de; PAOLI, M. C.(org.) **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e a hegemonia global**. Petrópolis: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999.

PEREIRA, G. dos S. As transformações e precarização do mundo do trabalho. **Revista de Iniciação Científica da FFC**. v. 4, n. 2, p. 95-103, 2004.

POLICARPO, D. O direito do trabalho e seu futuro regulatório. **Jus Societas**. Ji-Paraná: CEULJI/ULBRA Vol. 3 – n. 5, Jul.- Dez. 2010.

ROSSO, S. D. **Mais trabalho!:** a intensificação do labor na sociedade contemporânea. São Paulo: Boitempo, 2008.

SILVA, P. A. M. e. Breves anotações sobre o teletrabalho no direito do trabalho brasileiro. **Suplemento Trabalhista**. São Paulo: LTR, v. 65, p. 317-320, 2012.



SILVA, F. S. e **O teletrabalho como novo meio de laborar e sua compatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro**. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/5499/o-teletrabalho-como-novo-meio-de-laborar-e-sua-compatibilidade-com-o-ordenamento-juridico-brasileiro>>. Acesso em: 31 mai. 2013.

THERBORN, G. Dimensões da globalização e a dinâmica das (des) igualdades. In: GENTILI, Pablo (Org.). **Globalização excludente**: desigualdades, exclusão, democracia na nova ordem mundial. Petrópolis: Vozes, 2000.

TOFFLER, A. **A terceira onda**: a morte do industrialismo e o nascimento de uma nova civilização. Traduzido por: João Távora. Rio de Janeiro: Record, 1998.

TUPONI JUNIOR, B. ; MINARDI, F. F. ; GOMES, M. C. As relações de trabalho e o panorama sócio-econômico da pós-modernidade. **Conhecimento interativo**. São José dos Pinhais, v. 3, n. 2, p. 55-74, jul. – dez. 2007.

VIÉGAS, F. O teletrabalho como forma laboral na era digital. In: Encontro Ibero americano de governo eletrônico e inclusão digital, 16, 2012, Florianópolis: UFSC. **Anais**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/o-teletrabalho-como-forma-laboral-na-era-digital>>. Acesso em: 28 jul. 2013.



## PARA QUE SERVE A METODOLOGIA EM CIÊNCIAS CRIMINAIS?

### *¿QUÉ ES LA METODOLOGÍA EN CIENCIAS PENALES?*

Gustavo de Souza Preussler<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho faz uma análise sobre a importância da metodologia para a compreensão das ciências criminais. Especificamente, a metodologia ressaltada é do materialismo histórico. As contradições científicas paleodogmáticas devem avançar para a compreensão dos processos criminalizantes da pós-modernidade. Isto ocorre porque os processos criminalizantes secundários subterrâneos não se exaurem em um momento efêmero, mas são a continuidade histórica de uma tragédia, de uma mesma matriz massacrante, seguindo a lógica da luta de classes. Logo, a razão do presente estudo.

**Palavras-chave:** Metodologia. Materialismo histórico. Ciências criminais

**RESUMEN:** *Este trabajo analiza la importancia de la metodología para la comprensión de la ciencia criminal. En concreto, la metodología subrayada es del materialismo histórico. Las contradicciones científicas paleodogmáticas deben avanzar a la comprensión de los procesos criminalizantes de la posmodernidad. Esto se debe a la parte subterránea de los criminalizantes procesos que no se agotan en un momento fugaz, pero son la continuidad histórica de una tragedia, la misma cantidad abrumadora, siguiendo la lógica de la lucha de clases. Por lo tanto, la razón de este estudio.*

**Palabras clave:** *Metodología. El materialismo histórico. Ciencias criminales*

---

1 Mestre em Ciência Jurídica na UENP. Doutor em Direito Penal pela UERJ. Professor universitário federal (UFGD)

## 1. INTRODUÇÃO

*“Hoje as relações entre criminologia crítica e direito penal supõem um direito penal crítico, ou seja, um penalista que não só reflete conceitualmente sobre o conteúdo da norma penal, mas que, ao mesmo tempo, tenha uma revisão crítica de sua origem, de seus pressupostos e efeitos; que se direcione ao direito penal como um aspecto desse Estado. Criminologia crítica como investigação do problema criminal e direito penal crítico como investigação desse problema criminal implicam uma conjunção de ambos, o criminólogo crítico será um penalista crítico e o penalista também um criminólogo crítico.*

*(Juan Bustos Ramírez e Hernán Hormazábal Malarée<sup>2</sup>).*

As perspectivas do direito penal poderiam ser divididas em duas grandes correntes, como propôs Francisco Muñoz Conde, em 1978, em seu artigo *Para uma Crítica do Direito Penal*<sup>3</sup>: de um lado, a perspectiva criminológica e, de outro, a jurídico-dogmática.

Classicamente, o delito para a criminologia era tido como um fenômeno social e biopsicológico. Para a perspectiva jurídico-dogmática, o classicismo dominante até hoje é o do positivismo científico. No entanto, o delito refere-se a algo além das dimensões sociais e políticas, separando-as de seu local e estudando o delito como um ponto de vista exclusivamente jurídico, com a ajuda de um método também meramente jurídico<sup>4</sup>.

Edwin Sutherland<sup>5</sup>, com sua teoria da associação diferencial, despatologizou o delito e o interpretou como um fenômeno de aprendi-

---

2 RAMÍREZ, Juan Bustos; MALARÉE, Hermán Hormazábal. *Lecciones de Derecho Penal*. Vol. I. Madrid: Trotta, 1997, p. 29.

3 CONDE, Francisco Muñoz. Para uma crítica do direito penal. *Revista de Direito Penal*. Rio de Janeiro, n. 25, 1978, p. 7-12,.

4 *Ibid.*, p. 8.

5 SUTHERLAND, Edwin. H. *Principios de Criminologia*. 3. ed. Trad. de Asdrubal Mendes Gonçalves. São Paulo: Livraria Martins, 1949.

zagem, de mimetismo social. Assim, o foco do crime não era mais o criminoso. Posteriormente, as teorias conflituais abordam o fenômeno crime como uma criação das instituições de controle social. Não é o criminoso que pratica o crime, mas sim o sistema penal que o busca, o estereotipa e o estigmatiza, como uma profecia que se autoproclama. De outro lado, as agências de controle acompanham a lógica da economia vigente no Estado e as relações do crime são, na verdade, relações de criminalizações. A abordagem do presente trabalho é feita na perspectiva criminológica e não sob a luz da dogmático-jurídica.

Apesar de algumas ilações, a criminologia hoje – ao contrário de 30 ou 40 anos atrás – pretende resolver alguns problemas do direito penal. Aliás, a criminologia sempre teve alguma influência: interpretava, legitimava ou deslegitimava discursos penais de criminalização. Resta agora saber se ela tem o poder cautelar de evitar massacres, como pretende a *criminologia cautelar*, na proposta de Eugenio Raúl Zaffaroni<sup>6</sup>.

A ruptura positivista das ciências se deu no século XX, quando uma linha de pensamento chamada neokantismo veio à tona e dividiu o conhecimento em ciências da natureza e ciências do valor, inserindo o direito, então, nessa segunda categoria.

A ciência penal, na fase do neokantismo, cindiu-se: de um lado, a ciência criminológica como causal-explicativa e a ciência jurídico-dogmática penal como compreensiva axiológica. Esse (falso) divórcio científico fez com que essas ciências caminhassem separadamente. Pode-se dizer *falso* divórcio, pois simulam brigas e separações, mas, querendo ou não, estão juntas: eis que o discurso criminológico, como acima apontado, tem a capacidade de (des)legitimar as práticas dos aparelhos repressivos do Estado.

A integralização científica, mantendo a autonomia de cada uma, é a mais correta percepção da condição penal pós-moderna: trata-se de

---

6 ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *A palavra dos mortos: conferências de criminologia cautelar*. Trad. de Cecília Perlingeiro, Gustavo de Souza Preussler, Lucimara Rabel e Maria Gabriela Viana Peixoto. Col. Saberes Críticos. São Paulo: Saraiva, 2012.

uma visão totalizadora da realidade penal<sup>7</sup>, que faz emergir uma posição crítica do penalista.

Nesse enfoque, passamos de meros expectadores dos aparelhos repressivos e ideológicos do Estado, para nos alocarmos na trincheira da crítica das ideias dos discursos criminais e sua aplicação.

Crítica (ou teoria crítica) não é exatamente um discurso fora de padrões científicos. Trata-se na verdade de não realizar a mera reprodução legal, ou ainda, aceitar as coisas como são impostas e dessa forma colocar as ideias a serviço da modificação da realidade.

A lei penal, por exemplo, é injusta, classista, antidemocrática e aversiva à condição humana (criminalização primária) e a sua aplicação acaba reproduzindo essa lógica (criminalização secundária). Também pode estar em contraposição às liberdades humanas para simplesmente reprimir as necessidades humanas básicas.

Como o capitalismo está vivo até hoje, não há que se falar que as ideias criminológicas críticas também morreram. Elas estão mais vivas do que nunca, já que se esgotaram os limites civilizatórios do sistema de produção vigente<sup>8</sup>. Segundo argumenta Boaventura de Sousa Santos: “o direito, que reduziu a complexidade da vida jurídica à segura da dogmática, redescobre o mundo filosófico e sociológico em busca da prudência perdida”<sup>9</sup>. É essa prudência que a criminologia crítica pretende desenvolver.

## 2. PARA QUE FALAR DE METODOLOGIA EM CIÊNCIAS CRIMINAIS?

Falar em metodologia não é atraente. Muito menos é algo recorrente em trabalhos científicos ligados à área jurídica. Ainda mais quando se fala em um *estudo da teoria do direito penal positivo sistematizado* (dogmático). Segundo Nilo Batista, “a ciência do direito penal tem por objeto o ordenamento jurídico-penal positivo e por finalidade permitir

---

7 CONDE, Francisco Muñoz, op. cit., p. 9.

8 MENEGAT, Marildo. *Estudo sobre ruínas*. Rio de Janeiro: Revan/ICC, 2012, p. 19-22.

9 SANTOS, Boaventura Sousa. *Um discurso sobre as ciências*. 8. Ed. Porto: Edições Afrontamento, 1996, p. 46.

a aplicação equitativa (no sentido de casos semelhantes encontrarem soluções semelhantes) e justa da lei penal”<sup>10</sup>. Assim, não podemos definir ciência jurídico-penal somente como estudo do ordenamento, mas como algo mais abrangente que muitas vezes necessitará romper com as barreiras ideológicas que a lei criou, mediada por métodos científicos.

Aquilo que os juristas chamam de dogmática, na verdade, nada mais é do que um processo de repetição e reprodução de espaços conceituais vazios, sem margem para críticas ou contestações. Como aponta Roberto Lyra Filho, a expressão dogmática tem como primeiro posicionamento *uma tese ou doutrina*, ou ainda *uma regra ou norma*, de caráter intocável, tal como é a lei<sup>11</sup>. Assim, o seu princípio básico é a *proibição de negação*: tudo o que é *dogma deve ser cumprido e não pode ser negado*. É como se o jurista clássico (dogmático) tecesse “com o fio dogmático, arrancando papo da legislação, o seu discurso, cheio de badulaques tecnicistas, que mal escondem a chagas do corpo”<sup>12</sup>. No entanto, o direito penal como saber jurídico não pode esgotar-se em uma dimensão jurídico-normativa. Mesmo que as consequências jurídicas do delito possam ser a pena, não há que se negar o processo criminalizante primário e secundário como dimensão social apta a gerar efeitos formais e informais que vão além da compreensão da pena<sup>13</sup>.

A ciência do direito penal em regra está a serviço da dogmática penal, que expressa a necessidade das classes sociais dominantes, enquanto a criminologia restringiu-se ao paradigma causal explicativo do crime até a sua ruptura com a *reação social*.

Esse paradigma – *reação social do crime* –, diante dos instrumentos de controle, reverte-se no sentido de que o próprio *controle* sele-

---

10 BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. 10 ed. Revan: Rio de Janeiro, 2005, p. 117.

11 LYRA FILHO, Roberto. *Para um direito sem dogmas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1980.

12 Id. Carta aberta a um jovem criminólogo: teoria, práxis e táticas atuais. *Revista de Direito Penal*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 28, p. 5-25, jul/dez. 1979, p. 20.

13 SCHMIDT, Andrei Zenkner. *O método do direito penal: sob uma perspectiva interdisciplinar*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 14.

ciona algumas pessoas e outras não, para defini-las como desviantes (criminalizadas). Trata-se de uma profecia autorrealizante baseada em um metaconceito: *criminalização*. Essa definição engloba a *construção dos ilegalismos* distribuídos entre as classes subalternas de modo igual e, outrossim, as *imunidades* asseguradas às classes dominantes. Seria o princípio da igualdade material em um Estado capitalista de direito, onde, por um lado, os bens selecionados são fragmentos de um sistema de imunidades e privilégios e, por outro lado, os direitos e garantias dos inimigos cômodos são estilhaçados em fragmentos, com a normalização ou alienação dos corpos dóceis em doses homeopáticas de direitos sociais, para que esqueçam a dor infligida pelo sistema econômico. Sobre essa perspectiva, afirma Alessandro Baratta:

*“No que se refere à seleção dos bens jurídicos e dos comportamentos lesivos, o caráter fragmentário do direito penal perde as ingênuas justificações através da natureza da coisa ou da idoneidade técnica de certas matérias e, não de outras, para ser objeto do controle penal. Essas justificações constituem uma ideologia que oculta o fato de que o direito penal tende a privilegiar os interesses das classes dominantes e a imunizar o processo de criminalização, principalmente, para formas de conduta desviante típicas das classes subalternas. Isso se realiza, não somente com a seleção das espécies de comportamento tipificado nas normas, mas também com a diversa intensidade da ameaça penal, que frequentemente está em relação inversa com o dano social dos comportamentos, porém com a mesma formulação técnica das normas. Quando se dirige a comportamentos típicos de indivíduos pertencentes às classes subalternas e que contradizem as relações de produção e de distribuição capitalistas, estas formam uma rede bastante estrita, enquanto que a rede é bastante mais larga quando as normas têm por objeto a criminalidade econômica ou outras formas de criminalidade típicas de indivíduos pertencentes às classes que estão no poder<sup>14</sup>”.*

---

14 BARATTA, Alessandro. Criminologia crítica e política criminal alternativa. *Revista de Direito Penal*, Rio de Janeiro, n. 23/jul.-dez. 1976. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 11.



O paleodogmatismo<sup>15</sup> é um artifício para que o *status quo* seja mantido. A dogmática penal é forma de legitimação da dominação legal e das estratégias de violência institucionalizada. A visão meramente formal (jurídico-penal) produz um verdadeiro fetiche das instituições em punir e exercer a titularidade de direitos subjetivos, tais como segurança pública.<sup>16</sup> A partir da abordagem de que os direitos nascem do reconhecimento do Estado e de seus aparatos organizados de poder, essas mesmas instituições sufocam os processos de construção histórica desses mesmos direitos e a memória das lutas sociais. A estrutura criminalizante subterrânea advém com a própria estrutura do Estado. Na verdade, “o Estado não é titular de um direito penal subjetivo [notadamente de direito à punição (*ius puniendi*)], porque toda pena é uma renúncia à solução de um conflito mediante sua suspensão, levada a cabo com um alto grau de arbitrariedade”<sup>17</sup>. A eliminação dos incômodos sociais – integrantes de movimentos sociais – em uma tentativa de reafirmação hegemônica e colonização pela regulação<sup>18</sup> deixa clara a função do discurso do dogmatismo. O paleodogmatismo é aquele

---

15 FERRAJOLI, Luigi. *Direito e Razão: teoria do garantismo penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

16 CARVALHO, Salo de. *Antimanual de criminologia*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 125.

17 ZAFFARONI, Eugenio Raúl; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. *Direito Penal Brasileiro*. Vol. I. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 243.

18 Pontifca Boaventura de Sousa Santos sobre a definição de regulação e emancipação: “A regulação moderna é o conjunto de normas, instituições e práticas que garantem a estabilidade das expectativas. É o que produz uma relação politicamente tolerável entre as experiências presentes, por um lado, e as expectativas sobre o futuro de outro lado. A emancipação moderna é o conjunto de aspirações e práticas oposicionais, dirigidas a aumentar a discrepância entre experiências e expectativas, colocando em dúvida o *status quo*, isto é, as instituições que constituem o nexo político existente entre experiências e expectativas. Deslegitima as normas institucionais e práticas que garantem a estabilidade das expectativas – isto é, confrontando a regulação moderna –. A modernidade se fundamenta, então, em uma tensão dinâmica entre o pilar da regulação e o pilar da emancipação. Esta tensão se encontra bem expressa na dialética da ordem e da boa ordem, ou da sociedade e da boa sociedade.” (SOUSA SANTOS, Boaventura Sousa. *Sociologia jurídica crítica: Para un nuevo sentido común en el derecho*. Madrid: Trotta, 2009, p. 30-32). **(tradução nossa)**

soterrado nas areias do autoritarismo, que, apesar de ser ultrapassado, mantém-se vivo para produzir massacres e massacres em conta-gotas<sup>19</sup>. Os principais instrumentos desse autoritarismo são as polícias e a justiça penal hegemônica. Essa, por sua vez, não atendeu à agenda democrática e se baseia ainda em preceitos que tendem a reproduzir tão somente as ideologias expressas na letra fria da lei. Essa lógica é defendida por diversos setores da sociedade que são afetados pelo *medo social do outro daninho*. A justiça penal seria a salvação contra os perigosos da sociedade, dominando a sociedade pelo medo e legitimando práticas políticas autoritárias. Segundo Débora Regina Pastana, “estas práticas políticas incentivam a desconfiança e a intolerância que caracterizam a precária sociabilidade das sociedades democráticas atuais”<sup>20</sup>.

---

19 Sobre os massacres em conta-gotas, Eugenio Raúl Zaffaroni esclarece: “(Controle pela morte: massacres em conta-gotas) As mortes entre pessoas desse segmento constituem, com certeza, uma forma de controlá-lo mais fácil e barata do que submetê-lo à vigilância e reprimi-lo continuamente. Os esquadrões da morte, os justiceiros da vizinhança, as mortes por tóxicos ou para eliminar competidores em sua distribuição e a execução policial sem processo, como também a vitimização dos habitantes do próprio bairro e dos policiais, são todas elas funcionais a essa tática de exclusão social. Essa série de mortes configura um *massacre em conta-gotas*, que, diferentemente dos que temos visto e dos quais os internacionalistas não se ocupam, não produzem todas as mortes de uma vez, mas as vão produzindo dia a dia. Os números não são registrados na contabilidade macabra que vimos, mas nem por isso deixam de ser massacres, mesmo que os internacionalistas não se preocupem.” (ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *A palavra dos mortos: conferências de criminologia cautelar*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 432).

20 PASTANA, Débora Regina. *Justiça Penal no Brasil contemporâneo: Discurso democrático, prática autoritária*. São Paulo: Editora Unesp, 2009, p. 55. Ainda sobre esse aspecto, afirma a autora: “No âmbito de Justiça penal, as reformas institucionais que decorrem desse contexto são apresentadas como tentativas de dar conta do suposto aumento da criminalidade violenta, do crescimento progressivo da criminalidade organizado e do sentimento de insegurança que se verifica no âmago da sociedade civil. A pressão da opinião pública, hegemonicamente difundida pelos meios de comunicação de massa, aponta no sentido de uma ampliação do controle penal, tendo como paradigma preferencial o fortalecimento e a severidade no trato com o crime. [...] Assim, o que se observa é que, se nos demais ramos jurídicos (civil, trabalhista e interesses difusos, por exemplo), a maior intervenção se dá pela fragmentação da cidadania; na esfera penal essa maior intervenção também ocorre pelo interesse de perpetuar uma forma de dominação autoritária que só subsiste com a degradação da sociabilidade e a diminuição da liberdade individual. Verifica-se que o atual Estado Burguês, para manter legítimo o uso da força, aperfeiçoa sua dominação; vale

A justiça penal hegemônica faz uso de um dogmatismo que a doutrina denomina de paleodogmatismo. A tendência do paleodogmatismo é a violação dos direitos humanos e não a sua satisfação. Segundo Salo de Carvalho, “a potência que transforma em ato ou omissão é diametralmente oposta ao processo formal de reconhecimentos dos direitos individuais coletivos ou transindividuais”<sup>21</sup>. A lógica estaria ligada a uma “máxima caracterizadora dos Estados Democráticos de Direito (*direito penal máximo, direito social mínimo*), voltada à otimização da intervenção no campo social e à redução dos processos de criminalização, acaba sendo, tanto no plano fático como na esfera jurídica, invertida”<sup>22</sup>. O paleodogmatismo é uma forma de incorporação do senso comum punitivista. No âmbito da criminologia, fica expressa a demanda por ordem e o incentivo ao Estado policial, seja nas Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro, seja na cooptação das forças de (in)segurança pública para proteção de latifundiários na região amazônica<sup>23</sup>.

O bem jurídico ofendido, por exemplo, é nessa seara um interesse de uma determinada classe social e não um valor ético com dignidade, necessidade e relevância da tutela penal<sup>24</sup>. O princípio do interesse social é confiscado pelas classes que dominam o capital. O medo é instigado como forma de governo e o processo cíclico de massacre dos pobres indesejáveis torna-se uma ação de autoridade e não de poder

---

dizer, a supervisão das atividades da população pode ser direta, tal como a prisão, ou simbólica, baseada na formação de opinião ou até mesmo na consolidação de uma cultura aterrorizante”. (Id., p. 55-56)

21 CARVALHO, Salo, op. cit., p. 125.

22 Ibid.

23 A pauta do paleodogmatismo é a mesma do Direito Penal de Exceção, segundo Salo de Carvalho: “Os elementos que definem o horizonte de projeção são os mesmos que possibilitam realizar triste anamnese do estado do direito penal contemporâneo: exercício abusivo das violências das agências penais; criminalização excessiva de condutas; flexibilização de normas processuais. Das doutrinas funcionalistas do inimigo à reversibilidade do discurso garantista (v.g. defesa da proibição da insuficiência na esfera penal), construções teóricas fundadas em situações de exceção que se eternizam, legitimam a maximização da punibilidade.” (Ibid., p. 126)

24 PALAZZO, Francesco. *Valores constitucionais e direito penal*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1989.

totalitário. Segundo Carvalho Filho, “o sonho dourado das elites brasileiras é a repetição, abaixo da linha do Equador, do espetáculo punitivo patrocinado nos EUA, onde, de fato, em virtude de medidas aparentemente mágicas, como a ‘tolerância zero’, os índices de criminalidade decresceram nos últimos trinta anos”<sup>25</sup>. O uso da força policial como verdadeiro neocolonialismo praticado por essas elites deixa sob os escombros da democracia uma série de cadáveres a serem descobertos pelo saber penal crítico.

Tanto é verdade que a criminologia sofreu mudanças no tempo, enquanto a dogmática do direito penal acumulou conceitos a serviço de determinados setores da sociedade, tais como o de culpabilidade, cujo estudo nas obras de Frank Reinhard<sup>26</sup> e James Goldschmidt<sup>27</sup> ainda tem reflexo na teoria do delito contemporânea. Desse modo, a presente tese tem o desenvolvimento com base em uma perspectiva que não seguirá a mera interpretação dogmática, mas sim, a totalidade das ciências criminais, das quais, em especial, far-se-á o uso da criminologia crítica. Isso se justifica porque, embora a dogmática seja mais prestigiada e o método mais eficaz em uso na ciência jurídica, ela não é guardiã solitária das chaves epistemológicas do reino (Nilo Batista)<sup>28</sup>.

Segundo Eugenio Raúl Zaffaroni<sup>29</sup>, a ciência penal (dogmática) alemã apresenta-se integrada no sistema jurídico-penal latino-americano. Porém, devemos ter em mente que essas tendências se diferem das necessidades e da realidade regional. Muitas vezes, essas necessidades estão em descompasso com a política criminal de que a sociedade

---

25 CARVALHO FILHO, Luiz Francisco. Impunidade no Brasil – Colônia e Império. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 18, n. 51, 2004, p. 182.

26 FRANK, Reinhard. *Sobre la estructura del concepto de culpabilidad*. Buenos Aires: BdeF, 2002.

27 GOLDSCHMIDT, James. *La concepción normativa de la culpabilidad*. Trad. Margarethe de Goldschmidt e Ricardo C. Nuñez. Buenos Aires: BdeF, 2002.

28 BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. 10 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2005, p. 117.

29 ZAFFARONI, Eugenio Raúl. A ciência penal alemã e as exigências político-criminais da América Latina. *Revista Discursos Sediciosos*, Rio de Janeiro, Ano 15, n. 17/18, set. 2010, pp. 39-46.

precisa em termos da ordem geral e das particularidades dos sistemas jurídicos, o que torna impossível a aplicação de uma dogmática alemã no direito penal latino-americano. Primeiramente, porque em nossas sociedades as classes sociais são polarizadas. O aumento das classes desvalidas gerou uma demanda cada vez maior de encarceramento e reformas legislativas para atender os empresários morais da sociedade capitalista, formando normas obscuras e com finalidades ideológicas duvidosas de criminalização e segregação dos miseráveis. Um segundo fator seria que “os diferentes segmentos dos sistemas penais apresentam características institucionais e operacionais muito negativas”<sup>30</sup>. Como exemplo, poderíamos citar a militarização policial e os envolvimento dessa própria instituição em ações criminosas.

A dogmática penal germânica não pensou o problema hierárquico e o realismo subalterno. A trama que envolve a exclusão dos criminosos (criminalizados) é a mesma que envolve a polícia (policializados): advindos da mesma origem social e com quase as mesmas expectativas, quando têm acesso às armas, de modo legítimo ou não, o que separa ambos é apenas a autorização do Estado em eliminar o *outro daninho*. O substrato é a altíssima seletividade tanto de vítimas como de criminalizados do sistema que, por uma conduta estatal morosa, demonstra que a proclamação da justiça no caso concreto não tem interesse em acelerar os passos, deixando um número cada vez maior de vítimas sem que seus algozes sejam punidos e sem que os presos sequestrados pelo sistema sejam libertados. Essa circunstância é agravada pela forma de agir da polícia que, pelas razões já expostas, é cooptada pelos senhores do poder punitivo, os mesmos que exercem o poder político e econômico.

Existe um abismo entre o *ser* e o *dever ser* da ciência jurídico-penal e do exercício do poder punitivo e das normas penais. Segundo Eugenio Raúl Zaffaroni, “a ciência jurídico-penal interpreta essas normas para projetar sua aplicação racional mediante decisões judiciais, ou seja,

---

30 Ibid., pp. 39-40.

aspira orientar atos de um poder do Estado (sentenças) que também são atos de governo”<sup>31</sup>:

*“A tarefa da ciência penal de nossa região resulta, por isso, mais complexa que a alemã, pois: (a) por imperativo constitucional deve orientar-se ao restabelecimento da paz social; (b) não pode ignorar que os defeitos e perversões de seus sistemas penais não os fazem um instrumento mecanicamente idôneo; (c) nem que o próprio sistema penal costuma contribuir para aumentar e agravar a conflitividade; (d) cabe a ela mitigar a seletividade extrema do poder punitivo, que retarda a incorporação da cidadania real; (e) e deve observar com especial atenção a contenção do poder punitivo do Estado, para preservar os espaços críticos necessários ao desenvolvimento democrático”<sup>32</sup>.*

A lei e a dogmática são formas de manter determinado *status quo* de uma classe social. Roberto Bergalli, ao fazer uma análise da *Criminologia na América Latina*, diz que “convém reconhecer que as fontes de poder dentro de um estado político podem ser infinitamente diversas. Entretanto, no equilíbrio dessas forças um determinado grupo [...] pode assumir a responsabilidade em determinar a direção dos eventos sociais e, mais especificamente, o conteúdo que as leis de tal época podem assumir”<sup>33</sup>.

Na perspectiva da luta de classes, as massas e sua relação com o direito têm correspondência com a própria propriedade privada e o enriquecimento. Se levarmos em conta a história, as grandes rebeliões ocorreram direta ou indiretamente na luta pelo capital ou pelo acesso à terra. Nessa lógica, as classes dominantes detinham – assim como detêm até hoje – a capacidade de influenciar a construção das leis pe-

---

31 ZAFFARONI, Eugenio Raúl. A ciência penal alemã e as exigências político-criminais da América Latina. Op. cit., p. 40.

32 Ibid., p. 41.

33 BERGALLI, Roberto. *Criminología en América Latina: cambio social, normatividad y comportamientos desviados*. Buenos Aires: 1972, pp. 105-106. **(tradução nossa)**

nais ou sua aplicação hegemônica, consolidando assim o conflito. Por exemplo, em Roma, “a primeira luta de classes se deu entre os *patricios* (grupo dominante, primeiro, e depois classe) e os *plebeus*, e objetivou o poder, como meio de se apoderar do *ager publicus*. Os plebeus pagam o tributo pela sua terra, enquanto os patricios nada pagam pelo *ager publicus*, que monopolizaram para si”<sup>34</sup>. O que vem a seguir é a continuidade da luta de classes do capital comercial contra os camponeses, com a escravidão dos plebeus pelos romanos.

Essa estática autoimpõe a aplicabilidade de determinados dogmas jurídicos. Talvez essa obsessão que a dogmática aloca em seus discursos se dê em contrapartida pelo fato de que o produtor da principal fonte do direito penal dogmático não dá garantias de continuidade. Kirchmann assevera que “são suficientes três palavras do legislador para transformar bibliotecas inteiras em papel de embrulho”<sup>35</sup>.

A finalidade do uso correto da dogmática penal é resolver problemas na aplicação da lei. Assim, a dogmática penal “formará parte deste conjunto de reflexões que oferecem uma certeza não positivista”; porém, “pode-se crer que em qualquer ponto de vista se chegará a resultados muito parecidos na hora de o jurista avaliar o seu trabalho”<sup>36</sup>. Se determinada norma, ideologicamente, defende o direito de propriedade, por exemplo, a política criminal converterá a polícia em verdadeiros cruzados contra as classes tidas como perigosas à propriedade. Do mesmo modo, o sistema de ocupação militarizada, cada vez mais, demonstra a capacidade latente e genocida que converte espaços irregulares de assentamentos urbanos ou rurais em um verdadeiro *tartarus*.

Não há um conceito fechado, muito menos um consenso sobre o que é criminologia; há apenas aproximações. Por outro lado, há certo senso comum de que a criminologia é uma ciência empírica. Segundo

---

34 STUCKA, Petr Ivanovich. *Direito e luta de classes: teoria geral do direito*. São Paulo: Acadêmica, 1988, p. 48.

35 MORILLAS CUEVA, Lorenzo. *Metodologia y ciencia penal*. Granada: Universidade de Granada, 1990, p. 262. (tradução nossa)

36 Ibid. (tradução nossa)

Günther Kaiser, “o termo *empírico* se refere ao tipo de investigação, que está fundada mais na observação que em argumentos ou opiniões”. Em seguida, continua o autor dizendo que “há espaço para a opinião e interpretação”. Cabe destacar que a definição ampla de criminologia inclui “também a análise de conhecimento experimental-científico sobre as *transformações do conceito de delito* (criminalização) e sobre a luta contra a investigação de mecanismos de controle policiais e da justiça”<sup>37</sup>. Por razão do método e técnicas que a criminologia tem (experimental-científica), “é uma ciência do *ser, indutiva*, na medida em que predomina a observação da realidade sobre a perspectiva normativista e o método abstrato”<sup>38</sup>.

No presente trabalho, apesar de ser adotada uma postura primeiramente empírica (análise do caso de Eldorado dos Carajás) mediada pelo método indutivo, pretende-se *expor* os fatos ocorridos no massacre. De outro lado, um método crítico será adotado a fim de desenvolver teoricamente as premissas *criminológicas*, e a *criminalização secundária hegemônica* consiste na produção do controle social formal e informal para privilegiar determinado setor da sociedade contra os oprimidos.

Atualmente, a classe dominante não se mantém no poder somente pela lei penal, mas também pelos aparelhos ideológicos do Estado, voltados a manter o *status quo*<sup>39</sup>. A permanência nesse círculo vicioso

---

37 KAISER, Günther. *Criminología: Una introducción a sus fundamentos científicos*. Estudios de Psicología Criminal. Vol. XVII. Madrid: Espasa-Calpe, 1978, p. 21. **(tradução nossa)**

38 MORILLAS CUEVA, Lorenzo . *Op.cit.*, p. 312. **(tradução nossa)**

39 Ainda completa Vera Regina Pereira Andrade: “O controle capitalista, que a Dogmática se propõe a racionalizar, em nome dos Direitos humanos e da segurança jurídica exigidos pelo Estado de Direito e o Direito Penal liberal, é o mesmo controle que ela contribui para operacionalizar e legitimar, mesmo quando opere seletivamente e viole, sistematicamente, os Direitos Humanos, configurando um suporte importante na manutenção da desigual distribuição da riqueza e do poder” (ANDRADE, Vera Regina Pereira. *A ilusão de segurança jurídica: do controle da violência à violência do controle penal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 313). Ainda nesse sentido, Boaventura de Sousa Santos expõe que “a verdade é que os Estados hegemônicos tem subordinado a defesa dos direitos humanos internacionais a seus interesses e objetivos políticos, definidos em termos nacionais



ocorre, principalmente, porque não é “[...] o crime que produz controle social, mas (frequentemente) o controle social que produz o crime”<sup>40</sup>. Roberto Lyra Filho, em resposta a um jovem criminólogo, replica que “[...] a lei penal, com a ajuda dos aparelhos repressivos, constitui, inventa o crime e a criminalidade, enquanto realidade social e enquanto forma de tê-la e manipulá-la”. Cabe afirmar que o crime não se define somente à lei penal; segundo o autor, essa, apesar de constituí-lo, “inventa crime e criminalidade”, enquanto o realismo social “manipula e faz a sua leitura”<sup>41</sup>.

A criminalização secundária é, segundo Vera Regina Andrade, concebida como um processo articulado e dinâmico de criminalização. Nesse, concorrem todas as agências de controle social formal, envolvendo, nessa modalidade, a Polícia, a Justiça e o Ministério Público, culminando, muitas vezes, em mecanismos de controle social informal, seja pelo simulacro produzido pela grande mídia de massa, seja mediante o sequestro punitivo pelo sistema penitenciário<sup>42</sup>. Elías Neuman expõe que o sistema penal, “mediante os controles criminalizadores está, teoricamente, sendo chamado a solucionar a harmonia da convivência humana, funcionando de modo autoritário”<sup>43</sup>. Também afirma o autor, em recente estudo, que “a impunidade e a criminalização (e também a vitimização) são orientações pela seleção desigual de pessoas, de acordo com uma fortíssima estereotipia presente no senso comum dos opera-

---

mesquinhos, o que tem resultado em estandartes duplos a frequentemente contrapostos que continuam subtraindo a debilidade moral dos compromissos oficiais com os direitos humanos” (SANTOS, Boaventura Sousa. *Sociología jurídica crítica: Para un nuevo sentido común en el derecho*. Madrid: Trotta, 2009, p. 421).

40 SANTOS, Juez Cirino dos. *Criminologia radical*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris e ICPC, 2008, p. 19.

41 LYRA FILHO, Roberto, op. cit., p. 12.

42 ANDRADE, Vera Regina Pereira, op. cit., p. 281.

43 NEUMAN, Elías. *Victimología y Control Social: Las víctimas do sistema penal*. Buenos Aires: Editorial Universidad, 1994, p. 23. **(tradução nossa)**

dores do controle penal, e não pela incriminação igualitária de condutas, como programa o discurso jurídico-penal<sup>44</sup>.

Nessa lógica, toda conduta humana capaz de oferecer algum perigo para as expectativas de comportamentos estabilizadas, em termos contrafáticos, do sistema para o convívio humano<sup>45</sup>, deve ser extraída da esfera cidadã e transposta para âmbito marginal ou a campo de neutralização<sup>46</sup>. E não se fala, neste momento, sobre um inimigo internacional, terrorista, mas, sim, sobre os inimigos cômodos da sociedade, próprios de uma globalização comunicacional, vistos como perigosos nas representações sociais, policiais e jurisdicionais, *inimigo* que vai desde o mendigo e a prostituta até um integrante do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra<sup>47</sup>. Esse postulado é reafirmado na criminologia crítica<sup>48</sup>, dispondo que a população, sob risco de criminalização, é muito mais ambígua e extensa, em especial os porta-vozes e membros da maioria dos movimentos de oposição social.

Considera-se, pois, que a criminologia ortodoxa se demonstra insuficiente para interpretar a luta de classes mediada pela criminalização secundária. Ao mesmo tempo, a partir desse pressuposto, o que se pretende é desvelar a verdadeira função ideológica imposta pelo sistema dominante. Para isso, a presente pesquisa se orientará pela criminologia

---

44 ANDRADE, Vera Regina Pereira. *Pelas mãos da criminologia: O controle penal para além da (des)ilusão*. Rio de Janeiro: Revan/ICC, 2012, p. 138.

45 Confira-se Lola Aniyar de Castro sobre a criminologia funcionalista: “[...] ao conceito de controle social, e não o que lhe é comumente conferido pela criminologia funcionalista, isto é, como as medidas através das quais a reação social se expressaria ante uma conduta que frustre as presumidas expectativas sociais.” (CASTRO, Lola Aniyar de. *Criminologia da libertação*. Col. Pensamento Criminológico: Vol. 10. Tradução: Sylvia Moretzsohn. Rio de Janeiro: Revan/ICC, 2005, p. 43)

46 JAKOBS, Günther; MELIÁ, Manuel Cancio. *Direito penal do inimigo: noções e críticas*. Trad. André Luís Callegari e Nereu José Giacomolli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 22.

47 CASTRO, Lola Aniyar de, op. cit, p. 15.

48 TAYLOR, Ian; WALTON, Paul; YOUNG, Jock. *Criminologia crítica*. Tradução: Juares Cirino dos Santos. Rio de Janeiro: Graal, 1980, p. XVIII.

crítica<sup>49</sup>, pois é essa linha criminológica que permitirá a exposição da face oculta entre controle do crime e relações de produção<sup>50</sup>, mediada pela análise de um conflito massacrante, conhecido como *O Massacre de Eldorado dos Carajás*: Ação Penal número 1996.2126439 da comarca de Curionópolis – Estado do Pará.

### 3. MAS QUAIS AS METODOLOGIAS PARA A CRIMINOLOGIA CRÍTICA E PARA A CRÍTICA DO DIREITO PENAL?

O determinismo metodológico não pode existir em ciências sociais. Seria o mesmo que afirmar que o fato social pode ser colocado em um microscópio.

Também não se pode afirmar que há um método determinado para a investigação. Na abordagem desse caso concreto e da *criminalização secundária e justiça penal hegemônica*, será utilizada a criminologia crítica para desvelar a violência estrutural e institucional que ocorre na trama da luta de classes no âmbito rural. Essa abordagem é necessária para a crítica das criminalizações secundárias em contrapartida ao modelo integral de dogmática. Para Alessandro Baratta, o modelo integral da dogmática consiste na apropriação de elementos sociológicos e antropológicos contidos na criminologia positivista para justificar seus autoritarismos. Logo, esse método – de concepção total da dogmática jurídico-penal – “significa não só aceitar acriticamente as

---

49 Cf. *Ibid.*, p. 4 et seq. No mesmo aspecto: “A ligação oculta entre controle do crime e relações de produção é o foco de pesquisa da Criminologia Radical: o controle do crime pela ação da polícia, da justiça e da prisão assegura a continuidade (reprodução) do sistema social de produção capitalista”.

50 SANTOS, Juarez Cirino dos, *op. cit.*, 2008, p. 42. Nos mesmos termos, Rusche e Kirchheimer afirmam: “A transformação em sistemas penais não pode ser explicada somente pela mudança das demandas da luta contra o crime, embora esta luta faça parte do jogo. Todo sistema de produção tende a descobrir formas punitivas que correspondem às suas relações de produção. É, pois, necessário pesquisar a origem e a força dos sistemas penais, o uso e a rejeição de certas punições e a intensidade das práticas penais, uma vez que elas são determinadas por forças sociais, sobretudo pelas forças econômicas e, conseqüentemente, fiscais” (RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. *Punição e estrutura social*. Trad. Gizlene Neder. 2. Ed. Rio de Janeiro: Revan/ICC, 2004, p. 20).

definições legais como princípios determinantes para a identificação da realidade a ser estudada, mas sobretudo a adoção dos resultados finais de todos os mecanismos de definição e seleção que entram em jogo na aplicação da lei penal”<sup>51</sup>.

Uma teoria crítica pode ser legítima? Uma criminologia crítica pode ser legítima? Quais os limites que dividem o discurso meramente ético e político de uma teoria crítica capaz de romper paradigmas? Na atualidade, não faltam objetos a serem criticados; a grande dúvida da atualidade é qual postura deve o crítico adotar frente ao objeto a ser criticado. Teoria crítica é aquela que não reduz a realidade ao que existe,

---

51 BARATTA, Alessandro. Criminologia e dogmática penal: passado e futuro do modelo integral da ciência penal. *Revista de direito penal*. Vol. 1. n. 1. Rio de Janeiro: Forense e Instituto de Ciências Penais do Rio de Janeiro, 1971, pp. 3-37. O mesmo autor ainda afirma: “Esta situação de dependência da criminologia positivista com relação à definição do seu próprio objeto de investigação, dos resultados contidos em todo o processo de criminalização, faz com que seu status científico seja objeto de séria dúvida. Com efeito, não é possível determinar em razão de que harmonia preestabelecida, a “criminalidade” e os “criminosos”, considerados como realidade ontológica pela criminologia positivista, devem necessariamente coincidir com o resultado da ação (altamente seletiva) do legislador e dos demais segmentos que formam o sistema penal positivo. Esta dependência metodológica fez com que a criminologia positivista se convertesse em uma instância legitimante do sistema penal. Com esse proceder, a criminologia buscava nos sujeitos selecionados pelo sistema penal todas as variáveis que pudessem explicar sua diversidade em relação aos sujeitos normais, com exclusão, porém, do próprio processo de criminalização, o que, à luz das teorias mais avançadas, parece ser o fundamento mesmo de tal diversidade. Dessa maneira, a criminologia positivista contribuía para cobrir com um véu mistificante os mecanismos de seleção, ao mesmo tempo em que proporcionava uma justificação ontológica e sociológica aos resultados desses mesmos mecanismos. O êxito do modelo integral de ciência penal, da denominada *gesamte strafrechtswissenschaft*, pode ser explicado não somente a partir da convergência entre a dogmática e a criminologia no que se refere à legitimação do sistema penal, mas também pelo fato de que a criminologia positivista se achava comprometida com a ideologia dominante na ciência do Direito Penal. O conteúdo dessa ideologia, não obstante as transformações ocorridas na dogmática penal depois dos anos trinta, permaneceu relativamente constante. Não se trata de uma ideologia exclusiva dos juristas, mas de uma ideologia que corresponde ao “saber comum” (*every day theories*) acerca da criminalidade e da pena”. (Ibid., p. 6)

mas sim ao que está subjacente às entranhas da atuação das agências formais e informais de controle social<sup>52</sup>.

#### 4. DO CONCRETO AO ABSTRATO: O MATERIALISMO DIALÉTICO COMO MÉTODO EXPOSITIVO DAS CIÊNCIAS CRIMINAIS

O materialismo dialético deve partir do *concreto*, já que essa dialética não é idealista-hegeliana<sup>53</sup>. O aspecto concreto do método en-

---

52 No mesmo sentido, Boaventura de Sousa Santos expõe sobre a teoria crítica e a exclusão social: “Por teoria crítica entendo toda a teoria que não reduz a realidade ao que existe. A realidade de qualquer que seja o modo como é concebida é considerada pela teoria crítica como um campo de possibilidades e a tarefa da teoria consiste precisamente em definir e avaliar a natureza e o âmbito das alternativas ao que está empiricamente dado. A análise crítica do que existe assenta no pressuposto de que a existência não esgota as possibilidades da existência e que, portanto, há alternativas suscetíveis de superar o que é criticável no que existe. O desconforto ou inconformismo ou a indignação perante o que existe suscita impulso para teorizar a sua superação. Não parece que faltem no mundo de hoje situações ou condições que nos suscitem desconforto ou indignação e nos produzam inconformismo. Basta rever até que ponto as grandes promessas da modernidade permanecem incumpridas ou o seu cumprimento redundou em efeitos perversos. No que respeita à promessa da igualdade, os países capitalistas avançados com 21% da população mundial controlam 78% da produção mundial de bens e serviços e consomem 75% de toda a energia produzida. Os trabalhadores do Terceiro Mundo do setor têxtil ou da eletrônica ganham 20 vezes menos que os trabalhadores da Europa e da América do Norte na realização das mesmas tarefas e com a mesma produtividade. Desde que a crise da dívida rebentou no início da década de 80, os países devedores do Terceiro Mundo têm vindo a contribuir em termos líquidos para a riqueza dos países desenvolvidos pagando a estes em média por ano mais de 30 bilhões de dólares do que o que receberam em novos empréstimos. No mesmo período a alimentação disponível nos países do Terceiro Mundo foi reduzida em cerca de 30%. No entanto, só a área de produção de soja no Brasil daria para alimentar 40 milhões de pessoas se nela fossem cultivados milho e feijão. Mais pessoas morreram de fome no nosso século que em qualquer dos séculos precedentes. [...] a violência policial e prisional atinge o paroxismo no Brasil e na Venezuela.” (SANTOS, Boaventura Sousa. *A crítica da razão indolente: Contra o desperdício da experiência*. 7.<sup>a</sup> Ed. São Paulo: Cortez, 2009, pp. 23-24).

53 Para o idealismo hegeliano, a história não dá saltos. Os homens são frutos do contexto histórico em que vivem, não havendo a possibilidade de manter-se a seu tempo. O idealismo não se reporta à locomoção do processo do concreto ao abstrato ou do abstrato ao concreto, mas sim à vida como construção marcada por uma relação dialética. Essa lógica é marcada pelos traços do racionalismo iluminista da Revolução Francesa. O direito penal (as criminalizações) seriam as manifestações

tende que se deve partir do *real (forma concreta)* para chegar ao teórico ou abstrato. A indagação reside no fato de que, se conhecemos a realidade, os massacres, porque devemos estudar o abstrato, o teórico? Somente a abordagem teórica possibilita o real conhecimento do que aconteceu no aspecto concreto, sua verdadeira face, suas entranhas, o direito penal subterrâneo soterrado no sangue de suas vítimas. Somente por meio da lógica do mundo material é que é possível o conhecimento das realidades sociais, tais como *a sociedade, as classes, a população e o governo de um país*<sup>54</sup>. Nesse sentido, Karl Marx expõe sobre o método da economia política:

*“Quando estudamos um dado país do ponto de vista da economia política, começamos por sua população, sua divisão em classes, sua repartição entre cidade e campo, a orla marítima; os diferentes ramos da produção, a exportação e importação, a produção e o consumo anuais, os preços das mercadorias etc. Parece que o correto é começar pelo real e pelo concreto, que são a pressuposição prévia e efetiva; assim, em economia, por exemplo, come-*

---

da vontade racional (pena) em face do livre arbítrio irracional (atos criminalizados). Trata-se de uma reafirmação da racionalidade. O direito (criminalizações) é a restauração positiva da validade do direito por um processo dialético. Segundo o filósofo: “Como evento que é, a violação do direito, como tal, constitui, sem dúvida, uma existência positiva exterior, que contém em si uma negação. A manifestação desta negatividade é a negação dessa violação que, por sua vez, entra na existência real; a realidade do direito reside na sua necessidade ao reconciliar-se ela consigo mesma mediante a supressão da violação do direito” (HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Princípios da filosofia do direito*. Col. Fundamentos do Direito. Ícone: São Paulo, 1997, p. 103).

- 54 Segundo Henri Lefebvre, o método materialista histórico pode ser interpretado com a seguinte metáfora: “Há relações fundamentais; o edifício de qualquer sociedade repousa numa *base*. Numa casa, é claro, o que vale são os andares, as peças habitáveis; mas devemos, por isso, negligenciar a base e as fundações? Esquecer que estas fundações determinam a forma, a altura, a estrutura do prédio, isto é, as linhas mestras embora deixando indeterminados os múltiplos pormenores e mais ainda a ornamentação?. Pensar de outro modo significa crer na possibilidade de se iniciar uma casa pelo teto e rematá-la pela base. Julgar que, numa sociedade, as ideais constituem os elementos fundamentais significa acreditar que, dada a necessidade de janelas e o seu papel na iluminação dos aposentos, as janelas sejam o elemento fundamental da casa” (LEFEVRE, Henri. *O marxismo*. 5. Ed. São Paulo: Difel, s/d, p. 57).

*çar-se-ia pela população, que é a base e o sujeito do ato social da produção como um todo. No entanto, graças a uma observação mais atenta, tomamos conhecimento de que isto é errado*<sup>55</sup>.

Existe, na relação entre o *discurso jurídico-penal* e a *realidade praticada pelo sistema penal*, um abismo entre teoria e realidade. Em verdade, não se trata de uma crise, capaz de transformar-se no sentido que Thomas Kuhn propunha em sua obra *A Estrutura das Revoluções Científicas*<sup>56</sup>, mas sim de uma aceleração da metástase do sistema penal no canceroso discurso da lei autoritária que mais se preocupa com a propriedade privada do que com os direitos humanos.

Sobre esse aspecto, o paradigma científico que se edifica na lei penal autoritária, assim como a prática autoritária do sistema penal subterrâneo, é o resultado de uma anomalia em um paradigma anterior. Na verdade, a estrutura científica do sistema penal é uma acumulação que em dado momento histórico mostra a sua verdadeira face, sua pulsão vingativa.

A reconstrução de uma estrutura científica necessita de *paradigmas*, que permanecem como estão até a sua *ruptura*. Logo, o determinismo científico é uma necessidade utópica que força o sistema a mudar. No entanto, também a força motriz de modificação se dá pelo esgotamento das forças autoritárias e do protagonismo dos direitos humanos, representado pelos movimentos sociais, o que Boaventura de Sousa Santos chamou de *direitos humanos contra-hegemônicos*<sup>57</sup>.

---

55 MARX, Karl. *Para a crítica da economia política*. Col. Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1978, p. 116.

56 KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. Trad. Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 9. Ed. São Paulo: Perspectiva, 2006.

57 Segundo Boaventura de Sousa Santos, “é preciso tentar criar um discurso hegemônico a partir de uma contra-hegemonia, criar uma hegemonia alternativa que é: “Essa democracia não nos serve”. Por isso falo de uma democracia de baixa intensidade que convive com o fascismo social. Temos duas opções: uma alternativa à democracia, ou uma democracia alternativa. Neste momento não vejo uma alternativa à democracia de alta intensidade que proponho. Por exemplo, outro aspecto do qual não falei é como se faz uma democratização radical. Os seis espaços estruturais são formas de poder que têm de ter uma democratização. Não se democratiza a

Essa perspectiva é importante, segundo Alessandro Baratta, porque, “ao contrário de sua função declarada, isto é, diferentemente de sua ideologia oficial, o sistema de justiça criminal da sociedade capitalista serve para disciplinar despossuídos, para constrangê-los a aceitar a ‘moral do trabalho’ que lhes é imposta pela posição subalterna na divisão de trabalho e na distribuição da riqueza socialmente produzida”<sup>58</sup>. Assim, como é necessário compreender as causas da existência em determinada pena sob o viés da realidade histórica de determinado Estado.

Assim, ao se tratar de conhecimento científico, a estabilidade de seu conceito é utópica; entretanto, algo deve permanecer. As garantias relativizadas dos *condenados da terra* e a subtração da condição de pessoa tornam-se cada vez mais *regra absoluta*. O que deve permanecer são os direitos humanos, não aqueles edificadas de modo burguês, mas sim aqueles usados de forma contra-hegemônica. O movimento de reestruturação científica serve, segundo Thomas Kuhn, para invalidar determinado conceito paradigmático. O autoritarismo penal deve dar lugar a algo melhor, as criminalizações secundárias devem cessar, a *justiça hegemônica* deve tornar-se *justiça penal contra-hegemônica*<sup>59</sup>. Sobre a responsabilidade de repensar os problemas sociais (e a justiça), cabe destacar:

---

família como se democratiza a fábrica ou a comunidade. Como democratizamos a democracia? Esse é o desafio. Poderíamos pensar em algo alternativo, se eu aceitar, como diz o colega, que realmente nunca há prestação de contas na democracia representativa. Não vou dizer que nunca houve, nem que em algum país é mais factível que em outros; não posso generalizar; tenho de fazer análises concretas de situações concretas. O que digo é que agora se torna cada vez mais difícil na democracia representativa a prestação de contas, e não vejo alternativa senão o enfrentamento por meio de mecanismos de democracia participativa usando legalidade e ilegalidade, ação direta e ação institucional. Isso não é inovador, mas é o que temos, e já é muito; em muitos países não é possível fazer isso. Para mim, o modelo é o MST do Brasil” (SANTOS, Boaventura Sousa. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. Trad. Mouzar Benedito. São Paulo: Boitempo, 2007, p. 110).

58 BARATTA, Alessandro. Prefácio. In: BATISTA, Vera Malaguti. Op. Cit. 2003, p. 15.

59 PREUSSLER, Gustavo de Souza. *O direito penal da opressão*. Cuiabá: EduFMT, 2010, p. 21.



*“Como seres humanos competentes, não podemos nos furtar à tarefa de julgar o modo como as coisas são e o que precisa ser feito. Como criaturas reflexivas, temos a capacidade de observar a vida de outras pessoas. Nosso senso de responsabilidade não precisa relacionar-se apenas às aflições que nosso próprio comportamento eventualmente tenha causado (embora isso também possa ser importantíssimo), mas também pode relacionar-se de um modo mais geral às desgraças que vemos ao nosso redor e que temos condições de ajudar a remediar. Essa responsabilidade evidentemente não é a única consideração que pode requerer nossa atenção. Contudo, negar a relevância dessa exigência geral seria deixar de lado algo fundamental em nossa existência social. Não é tanto uma questão de ter regras exatas como exatamente devemos agir, e sim de reconhecer a relevância de nossa condição humana para fazer as escolhas que se nos apresentam”<sup>60</sup>.*

O estudo criminológico pós-moderno não deve mais se preocupar com as causas dos crimes, mas, sim, deve ocupar-se das criminalizações e das causas das criminalizações produzidas pelo Estado capitalista. Trata-se de um verdadeiro salto qualitativo, uma mudança paradigmática. Segundo Vera Regina Pereira Andrade, “o objeto se desloca, portanto, da pessoa do criminoso e seu meio para a estrutura, a operacionalidade e as funções do sistema penal, passando a ocupar um lugar cada vez mais central no interior do objeto da investigação criminológica”<sup>61</sup>. Na mesma perspectiva, Alessandro Baratta considera que, “sobre a base do novo paradigma, a investigação criminológica tem a tendência a deslocar-se das causas do comportamento criminoso para as condições a partir das quais, em uma sociedade dada, as etiquetas de criminalidade e o status do criminoso são atribuídos a certos com-

---

60 SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 207.

61 ANDRADE, Vera Regina Pereira. *Pelas mãos da criminologia: O controle penal para além da (des)ilusão*. Rio de Janeiro: Revan/ICC, 2012, p. 52.

portamentos e a certos sujeitos, assim como para o funcionamento da reação social informal e institucional (processo de criminalização)<sup>62</sup>.

## 5. CONCLUSÃO

A perspectiva do *concreto ao abstrato* é reforçada pelos aspectos negativos esclarecidos pela teoria da reação social, ao expor as dimensões que o poder econômico exerce sobre as criminalizações. Na visão materialista, a abstração da superestrutura social (macrossociológica) demonstra as relações de propriedade e de poder em que se estrutura a conflitividade na sociedade de capitalismo periférico<sup>63</sup>. Da mesma forma que um caso de massacre na verdade esconde dentro de suas sombras a verdadeira lógica de dominação e conflitividade historicamente reproduzida<sup>64</sup>.

---

62 BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*: introdução à sociologia jurídico-penal. Rio de Janeiro: Revan, 1997, p. 211.

63 ANDRADE, Vera Regina Pereira, op. cit., p. 53.

64 Ibid., p. 53-54. Segundo Vera Regina Pereira Andrade, cabe ainda destacar: “Inicialmente caracterizada na obra de Alessandro Baratta como uma ‘teoria materialista do desvio, dos comportamentos socialmente negativos e da criminalização’, a Criminologia crítica foi concebida, desde o início, como uma construção processual. Tanto é assim que, não obstante ter passado a se ocupar fundamentalmente da análise dos sistemas penais vigentes que vieram a ocupar um lugar cada vez mais central no interior do objeto da investigação criminológica, a delimitação do seu objeto da investigação criminológica, a delimitação do seu objeto de investigação foi uma preocupação constante e continuamente revisada na obra do criminólogo, seja na ‘dimensão da definição’ e na dimensão do poder’ (relativas à criminalização), seja na ‘dimensão comportamental’ (relativa aos comportamentos socialmente negativos), sendo ambos os conceitos, criminalização e comportamentos, socialmente negativos, introduzidos desde o paradigma da reação social e da própria Criminologia crítica, em superação paradigmática ao conceito de criminalidade da Criminologia etiológica e seus pressupostos epistemológicos positivistas e deterministas.” (Ibid.)

## 6. REFERÊNCIAS

ANDRADE, Vera Regina Pereira. **A ilusão de segurança jurídica: do controle da violência à violência do controle penal.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

\_\_\_\_\_. **Pelas mãos da criminologia: o controle penal para além da (des)ilusão.** Rio de Janeiro: Revan/ICC, 2012.

ANIYAR CASTRO, Lola. **Criminologia da libertação.** Col. Pensamento Criminológico, v. 10. Tradução: Sylvia Moretzsohn. Rio de Janeiro: Revan/ICC, 2005.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia jurídico-penal.** Rio de Janeiro: Revan, 1997.

\_\_\_\_\_. Criminologia crítica e política criminal alternativa. **Revista de Direito Penal**, Rio de Janeiro, n. 23/jul.-dez. 1976. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

\_\_\_\_\_. Criminologia e dogmática penal: passado e futuro do modelo integral da ciência penal. **Revista de direito penal.** Vol. 1. n. 1. Rio de Janeiro: Forense e Instituto de Ciências Penais do Rio de Janeiro, 1971, pp. 3-37.

BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro.** 10 ed. Revan: Rio de Janeiro, 2005.

BERGALLI, Roberto. **Criminología en América Latina: cambio social, normatividad y comportamientos desviados.** Buenos Aires: 1972.

CARVALHO, Salo. **Anti-manual de criminologia.** 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CARVALHO FILHO, Luiz Francisco. Impunidade no Brasil – colônia e império. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 18, n. 51, 2004.

CIRINO DOS SANTOS, Juarez. **Criminologia radical.** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris e ICPC, 2008.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

FRANK, Reinhard. **Sobre la estructura del concepto de culpabilidad.** Buenos Aires: BdeF, 2002.

- GOLDSCHMIDT, James. **La concepción normativa de la culpabilidad**. Trad. Margarethe de Goldschmidt e Ricardo C. Núñez. Buenos Aires: BdeF, 2002.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da filosofia do direito**. Col. Fundamentos do Direito. Ícone: São Paulo, 1997.
- JAKOBS, Günther; MELIÁ, Manuel Cancio. **Direito penal do inimigo: noções e críticas**. Trad. André Luís Callegari e Nereu José Giacomolli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- KAISER, Günther. Criminología: una introducción a sus fundamentos científicos. **Estudios de Psicología Criminal**. Vol. XVII. Madrid: Espasa-Calpa, 1978.
- KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. Trad. Bratriz Viana Boeira e Nelson Boeira. 9. ed. São Paulo: Perspectiva, 2006.
- LEFEVRE, Henri. **O marxismo**. 5. ed. São Paulo: Difel, s/d.
- LYRA FILHO, Roberto. **Para um direito sem dogmas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1980.
- MARX, Karl. **Para a crítica da economia política**. Col. Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1978.
- MENEGAT, Marildo. **Estudo sobre ruínas**. Rio de Janeiro: Revan/ICC, 2012.
- MORILLAS CUEVA, Lorenzo. **Metodologia y ciencia penal**. Granada: Universidade de Granada, 1990.
- MUÑOZ CONDE, Francisco. Para uma crítica do direito penal. **Revista de Direito Penal**. Rio de Janeiro, n. 25, p. 7-12, 1978.
- NEUMAN, Elías. **Victimología y Ccontrol social: las víctimas do sistema penal**. Buenos Aires: Editorial Universidad, 1994.
- PALAZZO, Francesco. **Valores constitucionais e direito penal**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1989.
- PASTANA, Débora Regina. **Justiça penal no Brasil contemporâneo: discurso democrático, prática autoritária**. São Paulo: Editora Unesp, 2009.
- PREUSSLER, Gustavo de Souza. **O direito penal da opressão**. Cuiabá: EduFMT, 2010.
- RAMIREZ, Juan Bustos; MALAREE, Herman Hormazabal. **Lecciones de derecho penal**. Vol. I. Madrid: Trotta, 1997.

RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. **Punição e estrutura social**. Trad. Gizlene Neder. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan/ICC, 2004.

SCHMIDT, Andrei Zenkner. **O método do direito penal**: sob uma perspectiva interdisciplinar. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUSA SANTOS, Boaventura. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. Trad. Mouzar Benedito. São Paulo: Boitempo, 2007

\_\_\_\_\_. **Sociología jurídica crítica**: para un nuevo sentido común en el derecho. Madrid: Trotta, 2009.

\_\_\_\_\_. *Um discurso sobre as ciências*. 8. ed. Porto: Afrontamento, 1996.

STUCKA, Petr Ivanovich. **Direito e luta de classes**: teoria geral do direito. São Paulo: Acadêmica, 1988.

SUTHERLAND, Edwin. H. **Princípios de criminologia**. 3. ed. Trad. Asdrubal Mendes Gonçalves. São Paulo: Livraria Martins, 1949.

TAYLOR, Ian; WALTON, Paul; YOUNG, Jock. **Criminologia crítica**. Tradução: Juarez Cirino dos Santos. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl. A ciência penal alemã e as exigências político-criminais da América Latina. **Revista Discursos Sediciosos**, Rio de Janeiro, Ano 15, n. 17/18, set. 2010, pp. 39-46.

\_\_\_\_\_. **A palavra dos mortos**: conferências de criminologia cautelar. Trad. Cecília Perlingeiro, Gustavo de Souza Preussler, Lucimara Rabel e Maria Gabriela Viana Peixoto. Col. Saberes Críticos. São Paulo: Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. **Direito penal brasileiro**. V. I. Rio de Janeiro: Revan, 2003.



# DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E DIREITOS CULTURAIS NO ESPAÇO AGRÁRIO: OS ENTRAVES CAUSADOS PELA INTERCULTURALIDADE NAS POLÍTICAS DE REFORMA AGRÁRIA

Denis Henrique Schmeisch<sup>1</sup>

Arthur Ramos do Nascimento<sup>2</sup>

**RESUMO:** Ao falarmos de direitos humanos, vemos que esses vêm avançando no cenário jurídico nacional. Acontece que isso não ocorre em todos os ambientes do país. Podemos visualizar uma clara dificuldade do Estado de promover o avanço desses direitos no espaço agrário. A forma com que se consolidou o sistema agrário no Brasil, desde o regime de sesmarias, foi um agravante para a consolidação de dois extremos existentes, o latifúndio e o minifúndio, onde, sendo esses improdutivos, existe uma ausência de desenvolvimento tanto econômico quanto cultural. Faz-se necessário repensar a reforma agrária de uma maneira que essa venha a abarcar as atuais realidades e necessidades das populações que vivem no (e do) campo, para que possa ser inserida nos ideais e projetos da reforma agrária, a inclusão de aspectos que valorizem o desenvolvimento cultural desses indivíduos, pautados em respeito e dignidade da pessoa humana.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento, Direito cultural, Direito agrário.

- 1 Graduando em Direito, 10º período, na Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados, pesquisador de Iniciação Científica – PIBIC. E-mail:faltou e-mail
- 2 Docente efetivo no curso de Direito da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados, Mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás. Coordenador e pesquisador no projeto: ESTADO, DESENVOLVIMENTO E CIDADANIA COMO PARADIGMAS DE REFLEXÃO DA DIGNIDADE E DOS DIREITOS HUMANOS: análises sobre a transdisciplinariedade dos Direitos Constitucional, do Trabalho, Agrário, Empresarial e Internacional para a (re)construção contemporânea de uma teoria sobre Estado democrático de direito. E-mail: arthurnascimento@ufgd.edu.br

**ABSTRACT:** *When we speak of human rights we see this is advancing the national legal scenario. Is that this does not occur in all the country's environment. We can see a clear difficulty of the state to promote the advancement of these rights in the agricultural space. The way that consolidated the agricultural system in Brazil since the sesmarias system was an aggravating factor for the consolidation of two existing extremes, landlordism and smallholdings where, which are unproductive, there is a lack of development both economic and cultural. It is necessary to rethink the agrarian reform in a way that it will encompass the current realities and needs of populations living in ( and from) the field so it can be inserted in the ideals and projects of agrarian reform to include aspects that enhance the development cultural these individuals, guided by respect and human dignity .*

**Keywords:** *Development, Cultural law, Agrarian law.*

## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A construção dos direitos humanos partiu, historicamente, da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, e visava garantir que todos os indivíduos tivessem o mínimo de seguridade e amparo para o alcance de vida digna sem distinção de classe econômica ou social, cor, sexo, nacionalidade, religião, entre outras diferenciações.

Quando se pensa na reforma agrária como uma política de garantia de acesso à terra, também como um direito humano e fundamental, o que se observa, em grande parte do planeta, é o desrespeito e a indiferença. Destaca-se que a terra e a relação do homem com ela são fatores determinantes para a construção da cultura de uma sociedade. Nesse sentido, a pesquisa se propõe a colaborar com a elaboração e constante (re)invenção da Teoria Crítica dos Direitos Humanos frente ao espaço agrário contemporâneo.

O combate é sempre para se alcançar uma visão crítica sobre as políticas públicas agraristas, de forma a abrir novos caminhos em prol da fundamental e maior luta: um acesso mais igualitário aos bens (materiais e imateriais) indispensáveis a uma vida digna de ser vivida para o homem do campo (ou, ao menos, possibilitar reflexões nesse sentido).



Assim, é preciso fazer a análise dos fatores culturais, que por si só já englobam outros fatores como constitucionalidade de leis, crenças, entre outros, pois a própria sociedade de cada país foi moldada por sua cultura e de outros Estados. A diferença e as igualdades são fatores determinantes para que se adapte a norma a cada país, e assim, deve-se atentar ao sentido do termo “adaptar”, pois a intenção é de penetrar a lei, a norma e a Constituição de cada país, e não escolher o que convém para cada nação. Pensamos que ações entre governo e movimentos sociais do campo devem ser um dos pilares para a reforma agrária, como um fruto das demandas locais, e não como uma lógica meramente assistencialista ou que atenda interesses mercadológicos<sup>3</sup>.

A análise da realidade presenciada nos movimentos camponeses compreende um tecido vasto e rico que vem sendo investigado. O estudo do conjunto das ações que os camponeses desenvolvem para a construção de sua identidade como sujeitos coletivos, assim como o saber social gestado nas lutas cotidianas enfrentadas pelo campesinato, merecem atenção do Direito e de seus estudiosos. Eis o entendimento dos direitos humanos como processos de luta pela abertura e consolidação dos espaços da dignidade humana em direção a um mundo menos injusto e menos cruel, na tarefa de reduzir (e, quiçá, eliminar) as múltiplas formas de exclusão.

Argumentos que variam desde a manutenção da soberania dos Estados até a inaplicabilidade dos direitos humanos em determinados locais e casos são utilizados para justificar seu desprezo e perpetuar a miséria, a fome, as guerras e tantos outros flagelos da humanidade. As especificidades do trabalho, da cultura, da produção e da luta dos camponeses precisam ser levadas em consideração quando se pensam as políticas públicas de desenvolvimento para o campo, especialmente aquelas sob o signo da reforma agrária. As diferentes formas de organização social e política criam variadas visões de mundo, nas quais há

---

3 Aponta-se que, por vezes, as políticas de reforma agrária e agrícolas acabam, por pressões políticas e econômicas, atendendo a anseios do agronegócio e do capital internacional.

um rico tecido educativo sendo permanentemente elaborado de maneira dinâmica. Portanto, o ato de repensar a realidade camponesa deve, necessariamente, ser mediado pelos interesses dos camponeses, especialmente por aqueles expressos pelos movimentos sociais rurais e pelas políticas públicas que visam o desenvolvimento do espaço agrário.

A variável que se coloca nessa proposta, pensando nas metamorfoses do rural contemporâneo, é, além dos movimentos sociais, a interculturalidade, relacionando-as (ambas) à problemática dos direitos humanos, ao desenvolvimento e à cultura. Mesmo delimitando algumas noções básicas que interessam à investigação, faz-se necessário estabelecer pressupostos e recortes com o intuito de possibilitar uma abordagem minimamente coerente, dentro do espaço disponível da pesquisa. Parte-se do entendimento de que o desenvolvimento rural, a reforma agrária e a participação dos movimentos sociais e do Estado estão, na América Latina, e de forma mais ou menos consciente, implementando políticas culturais. Nesse sentido (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000), tais atores se relacionam ou se contrapõem à cultura dominante na região (machista, sexista, paternalista, assistencialista, homofóbica, autoritária), interferem no campo simbólico e propõem significados e práticas culturais alternativas.

Dito de outra forma, nessas lutas em prol do desenvolvimento do campo e da reforma agrária, os atores populares se organizam e se mobilizam coletivamente, com base nos projetos dominantes de construção da nação, e fundamentados em conjuntos diferentes de significados e objetivos. Esse conjunto de significações, estratégias, identidades e objetivos vinculam o debate dos direitos humanos à cultura. Motiva-se a pesquisa, perguntando se o Estado brasileiro (e os países que compõe o MERCOSUL) têm a compreensão de que a cultura é um direito fundamental a ponto de estabelecer uma política como ferramenta para o desenvolvimento do campo? As políticas de reforma agrária contemplam o elemento cultural em sua construção? Caso essas políticas existam, elas se baseiam em princípios interculturais? O espaço agrário, enquanto local de interação dos movimentos sociais, do Estado e de realização

da reforma agrária se constitui um ambiente favorável para que as políticas públicas assumam a interculturalidade?

Uma das questões é identificar se o espaço agrário (especialmente os assentamentos) possui a característica da interculturalidade ou se apenas não está imune aos fluxos simbólicos globais, ao convívio com a cultura e à memória internacional-popular (BARBALHO, 2012, p.13; ORTIZ, 1998, p.111). É importante compreender como esses espaços (de debate e interação) se preocupam com o resgate cultural, com a identidade camponesa, a valorização da cultura popular campesina, a tradição e a conservação das origens culturais, e em que ponto há articulações para novas possibilidades de organização desses mesmos espaços. Paralelamente aos debates políticos internacionais, a questão dos desafios da diversidade cultural ao princípio da universalidade dos direitos humanos vem sendo ventilada também nos foros acadêmicos, revelando um embate teórico entre aqueles que defendem o caráter universal, indivisível e interdependente dos direitos humanos e os que propugnam uma abordagem histórica, política e contingente dos mesmos (HERDY, 2003).

Podemos pensar que o campo apresenta uma realidade complexa. Ora, é possível ponderar que há o camponês que migrou para a cidade, retornando posteriormente para o campo, e esse seria portador de um saber-comum que rompe com a “rigidez de fronteiras epistêmicas e territoriais estabelecidas e controladas pela colonialidade do poder” (MIGNOLO, 2003, p. 35). Tais trabalhadores assentados ou acampados (BARBALHO, 2012, p. 18), vindos das cidades, mas que já tinham saído de seus lugares e culturas de pertença, constituem subjetividades fronteiriças e, nesse sentido, com visões e mundo totalmente diferentes dos do camponês que nunca se desligou de sua localidade. A experiência da diáspora e do *entre-lugar* (BARBALHO, 2008), assumindo o papel de desestabilizadores de uma noção *essencializada* do rural e sua cultura, são circunstâncias que, talvez, não sejam consideradas quando pensamos no desenvolvimento rural.

O presente trabalho está vinculado ao projeto de pesquisa “Estado, desenvolvimento e cidadania como paradigmas de reflexão da dignidade e dos direitos humanos: análises sobre a transdisciplinaridade dos direitos constitucional, do trabalho, agrário, empresarial e internacional para a (re)construção contemporânea de uma teoria sobre Estado democrático de direito”. E essa vinculação se justifica porque este que se apresenta como um desdobramento especializado daquela pesquisa, por envolver as disciplinas de direito administrativo, constitucional, agrário e internacional. Pensar o desenvolvimento nacional baseado nas estratégias governamentais para o campo atende ao objeto de pesquisa proposto de se compreender a função e a atuação do Estado democrático de direito, (re)pensando e (re)construindo a teoria contemporânea que o envolve. Os grandes temas paradigmáticos e focos de discussão, “Estado, desenvolvimento e cidadania” são marcos presentes na atual proposta de compreensão da interculturalidade dentro do pensamento jurídico.

Como metodologia de pesquisa, nesse sentido se fez mister a análise inter cruzada dessas referências bibliográficas para se alcançar uma teoria que aponte para soluções (ou novos questionamentos) quanto à função do Estado democrático de direito nos atuais contornos da realidade contemporânea. Recorreu-se à análise de conteúdos tanto de documentos, reportagens, trabalhos acadêmicos (revisão bibliográfica), entre outras fontes, cruzando dados e proporcionando uma releitura dos direitos fundamentais culturais e do desenvolvimento do campo. A pesquisa se dividirá em dois momentos principais: no primeiro, situaremos como o tema da interculturalidade se insere dentro do âmbito do direito contemporâneo; no segundo momento, apresentaremos como a questão da interculturalidade se insere dentro do debate do desenvolvimento rural.

A pesquisa não pretende ser exaustiva ou conclusiva sobre o assunto. Aqui há especial interesse em abordar a questão como análise inicial apontando a omissão estatal no estabelecimento de políticas públicas que observem o aspecto cultural do público alvo de sua atuação.

O Estado, de uma forma geral, pensa em políticas públicas ignorando que a cultura também é um aspecto que garante e consolida a dignidade da pessoa. A pesquisa, nesse sentido, serve como uma denúncia para a urgente necessidade de se repensar as políticas públicas agrárias, como uma forma de empoderamento do homem do campo, do produtor rural, como ator e autor de sua história de conquista, e no seu acesso ao direito ao desenvolvimento.

## **2. A IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA DO ESPAÇO AGRÁRIO**

Esse trabalho tem como foco a relação contida entre o espaço agrário, os direitos nele inseridos e as políticas que objetivam a reforma agrária, as análises desse cenário, passando também pelas searas jurídicas sociais e culturais. Sabido é que a relação do homem com a terra é algo que não é recente e também se encontra inserido e difundido entre as várias culturas do mundo (podendo citar, por exemplo, a relação de algum grupo indígena com a terra e os aspectos divinos que dela decorrem, até a visão de propriedade privada do produtor rural que, apesar de não atribuir à terra nenhum caráter divino, tira dela seu sustento).

Cita-se que a própria construção da sociedade se dá em relação ao fato de como o homem lida com a terra (natureza) ao seu redor e dela obtém seu alimento. As formas de produção, as relações humanas, os aspectos culturais (inclusive o religioso) perpassam pela relação cultural do homem com a propriedade (ou com a terra, quando coletiva).

Ao longo do tempo, a história demonstrou como essas relações do homem com a terra foram se alterando, fazendo com que houvesse, por parte do Estado, a positivação de normas que regulassem essa relação, de forma a reger desde a aquisição das terras até as formas de exploração e manutenção. A ideia deificada da natureza e da terra foi sendo paulatinamente abandonada por uma visão racional de produção e exploração. A propriedade de terra foi, e ainda é, sinônimo de poder

para quem a possui (principalmente, poder econômico)<sup>4</sup>, motivo que faz com que sua distribuição seja algo (mais que) necessário para o desenvolvimento dos povos e das relações econômicas. Dito de outra forma, a distribuição justa da propriedade representa também uma justa distribuição de poder e riquezas.

Quando a propriedade rural é inserida no cenário proposto pelo Estado democrático de direito, ela passa a ter que respeitar certos ditames propostos por esse Estado, ditames esses que residem na função social dessa propriedade e, caso o proprietário da terra não a respeite, esse será sancionado. A função social da propriedade como preconizada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, apresenta essa ideia da exploração da propriedade, não estritamente materialista ou mercantilizada, mas com um viés social e rompendo com os paradigmas do individualismo. A não observância dessa nova tônica, trazida pelo Direito agrário, por exemplo, implica na desapropriação da propriedade<sup>5</sup>.

Há que se destacar, entretanto, que essa relação não vem se mostrando pacífica, tendo em vista os conflitos (principalmente, armados), entre aqueles que querem a terra (geralmente trabalhadores ligados ao Movimento Sem Terra e indígenas) e aqueles que já a possuem (posseiros, latifundiários etc), fatos que motivam a abordagem da temática.

---

4 Observe-se, por exemplo, que na Roma Antiga a terra não tinha valor por si mesma, apenas era considerada a exploração da terra com os produtos agrícolas. Obviamente, não se ignora que a terra também tinha um valor simbólico por força da religião (a terra simbolizava a deusa Ceres, a divindade da agricultura). Isso também se repete no período pré-republicano em que os grandes coronéis e barões proprietários de terra tinham, na propriedade, poder político pela dimensão das terras, pelos escravos ou pelas culturas agrícolas ali exploradas. A terra (enquanto um bem de valor por si mesmo) teve reconhecimento na sociedade moderna apenas em um passado recente.

5 Faz-se necessária uma ressalva: a análise da função social da propriedade, bem como o procedimento da desapropriação por interesse social, por descumprimento da função social ou para fins de reforma agrária, não são as propostas do presente trabalho. Para saber mais, sugere-se a leitura de Benedito Ferreira Marques (2003), uma das maiores referências do tema na doutrina brasileira.

O Brasil, como país de vocação agrícola e com sua história notadamente marcada pela exploração rural, necessita dar especial destaque ao espaço agrário como palco de discussões, investimentos e pesquisa (tanto mais da pesquisa jurídica que pode lhe oferecer aporte para criação de políticas públicas específicas). No espaço rural não se encontram possibilidades apenas acadêmicas, mas também econômicas e culturais, tanto para manifestação da cultura em seu sentido mais subjetivo (religião, práticas tradicionais, crenças diversas) e em seu sentido objetivo (formas no trato e cultivo da terra, conhecimentos tradicionais de produção, práticas ribeirinhas de exploração dos recursos naturais).

Quando se pensa na existência de uma crise de fome endêmica que preocupa, ainda que não assale toda a comunidade global, é no campo e na exploração agropecuária que podemos encontrar importantes espaços para soluções e novos caminhos. O desenvolvimento biotecnológico (entre outras tecnologias) está posto como caminho possível (ainda que controverso) para atender às crescentes demandas por alimento e alimento de quantidade<sup>6</sup>. A discussão a respeito da cultura do trabalho e do produtor rural (que não deve ser encarado apenas como o grande produtor, mas também o médio e o pequeno) implica, também, em caminhos para o oferecimento de alimentos com qualidade. Ainda cabe dizer que a aplicação de conhecimentos tradicionais fornece novas possibilidades de oferecimento de produtos diferenciados que agregam valor e qualidade<sup>7</sup>.

- 
- 6 Uma das grandes críticas que se impõe aos investimentos na biotecnologia e nas demais tecnologias agrícolas é que essas estão sendo produzidas apenas para atender aos interesses do capital, e destacadamente do capital oriundo do agronegócio. Nesse sentido, a utilização do argumento de combate à fome justifica a produção de alimentos transgênicos, alimentos esses que implicam em produtos mais resistentes a pragas, com menos custo de manutenção/manejo e mais dependentes de insumos, o que não significa proporcionalmente dizer que são alimentos melhores do ponto de vista de nutrição ou barateamento dos preços para o consumidor final.
- 7 Aqui se indica, ainda que o presente trabalho não vá se desdobrar sobre o assunto, que os produtos com selos específicos de origem agregam valor e que encontram, no mercado consumidor, nichos específicos de mercado. Isso valoriza a cultura (como valorização da forma de produção, processamento, cultivo etc.) e se apresenta como exemplo de que é possível conciliar interesses capitalistas e locais.

### 3. DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E DIREITOS CULTURAIS: SUA SIGNIFICAÇÃO PARA A DIGNIDADE DA PESSOA

Desde os primórdios da civilização, a relação do homem, seu desenvolvimento e sua sobrevivência estiveram intimamente ligados à terra e às relações que nela se desenvolviam: isso proporcionou, à humanidade, a possibilidade de abandonar a vida nômade e instalar-se em um só lugar, fazendo desse, seu local de cultivo de alimentos, moradia etc. Tal ato fez com que a humanidade pudesse se organizar em tribos e, assim, caminhar para a forma de civilização que temos hoje<sup>8</sup>.

No tocante à situação brasileira e sua relação com a terra, é necessário pontuar alguns momentos que foram cruciais para a forma atual da relação do homem, da produção e da terra. A forma de colonização que se deu no Brasil foi de exploração e o regime adotado inicialmente, para realizar a expansão dessa colonização foi o sistema de sesmarias, onde aquele que recebia uma parcela de terra do Estado português, nela deveria plantar, estabelecer moradia e os limites de sua propriedade, e também pagar os tributos que lhe fossem cobrados, dentre outras exigências.

Observa-se que as demandas envolvendo o espaço agrário se iniciaram, no Brasil, no tempo da colônia, pois o regime de sesmarias, apesar da expansão do povoamento nas regiões mais remotas do país, por sua vez trouxe algumas consequências negativas, como explica Benedito Ferreira Marques, em seu livro Direito agrário brasileiro:

*“Pode-se avaliar que o emprego das sesmarias no Brasil, foi maléfico e benéfico a um só tempo. Maléfico porque, mercê das distorções havidas, gerou vícios no sistema fundiário até os dias de hoje, que reclamam formulação consistente e séria. Benéfico por-*

---

8 Também não perfaz interesse do presente trabalho traçar uma análise pormenorizada da contextualização histórica da relação do homem com a terra, como se pode observar. Essa análise mereceria, por si só, outro trabalho específico. Para saber mais sobre a história da propriedade e da relação do homem com a mesma, ler as publicações realizadas pelo Ministério do desenvolvimento agrário, disponíveis em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/publicacoes>.



*que, a despeito dos sesmeiros não cumprirem todas as obrigações assumidas, permitiu a colonização e o povoamento do interior do país, que se consolidou com dimensões continentais” (MARGUES, 2012. p. 24).*

Com o regime das sesmarias, teve início no Brasil, um processo de latifundização, uma vez que para conseguir as concessões era necessário ter certa proximidade com a coroa portuguesa, o que não significava absolutamente dispor dos meios necessários para a exploração da terra, ao passo que, aqueles que dispunham das técnicas necessárias para o manejo da terra, por vezes, não possuíam a proximidade necessária para recebê-la, ficando, muitas vezes, com os restos das concessões doadas.

Como se observa, desde o início da propriedade rural (no modelo português) em terras brasileiras, não houve respeito pela cultura como aspecto relevante no desenvolvimento de práticas de exploração. Já havia aqui várias culturas indígenas que exploravam a terra de forma não predatória e em harmonia com a natureza, utilizando os recursos naturais de forma racional. Entretanto, como isso não atendia aos interesses econômicos da metrópole portuguesa, houve a imposição de um modelo alienígena (no sentido de ser estrangeiro) em terras nacionais.

Juntou-se a essa realidade a ausência de regulação legal, já que o regime de sesmarias foi abolido em 17 de julho de 1822, deixando o Brasil sem nenhuma regulação sobre terras por um período de, aproximadamente, 28 anos. Como só houve uma real mudança legislativa no Brasil Império, nesse período, com relação à aquisição de terras, o país restou órfão quanto a essa realidade, o que desencadeou ocupações totalmente desordenadas, e também auxiliou na expansão do grande latifúndio no país. Houve outras tentativas para sanar esse dano causado pelas sesmarias e pela ausência de regulação, entre elas, a Lei de Terras, aprovada por decreto, em 1854. E apesar de ter trazido grandes avanços na seara legislativa sobre a aquisição e catalogação das terras (pode-se observar procedimento discriminatório contido na lei, pois, até hoje

resta como ponto basilar da questão agrária no ordenamento jurídico vigente), não conseguiu superar o problema da concentração de terras.

Tudo isso acabou criando graves e diversos problemas de distribuição de terra em todo o país. Em um extremo dessa relação, encontra-se o grande latifúndio improdutivo que está na mão de alguns poucos indivíduos e, no outro polo, uma infinidade de pequenas glebas, os minifúndios. Mais uma vez, se observa a omissão do Estado brasileiro em pensar políticas agrárias, considerando os interesses das populações camponesas. Os povos tradicionalmente ligados à terra (indígenas, ex-escravos, sesmeiros de fato e trabalho) poderiam explorar a terra de forma direta e com a tutela jurídica do Estado. Entretanto, para, novamente, atender interesses econômicos e políticos, afastou-se o protagonismo do homem do campo.

Objetivando uma melhor distribuição da terra e alteração de cenário descrito acima, foi trazida à realidade do país, a ideia de reforma agrária. O Estatuto da terra, no parágrafo 1 de seu artigo 1º define a reforma agrária como o conjunto de medidas que visem promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios da justiça social e ao aumento de produtividade”.

Todo o período histórico vivenciado pelo Brasil teve desde épocas onde existiu uma regulação fundiária extremamente seletiva, até momentos onde não houve nenhuma forma de regulamentação para fomentar a distribuição e aquisição de terras. Tudo isso encaminhou a nação para a realidade que temos consolidada: os latifúndios, quer sejam produtivos ou não, e os minifúndios. Hoje, ainda é sofrida a forma de distribuição de terras no país, sendo a maior preocupação os grandes espaços de terra que, além de desprezarem as funções sociais da propriedade, contidas na constituição, são também improdutivos. Dadas as dificuldades de ampliação da reforma agrária, faz-se necessário o avanço de políticas na contramão do que vimos acima parar ao homem do campo reais condições de empreender e de produzir, valorizando sua dignidade e sua cultura.

#### 4. REFORMA AGRÁRIA: POLÍTICAS E ESTUDOS

Ao falarmos de reforma agrária, devemos entender que não se trata de um assunto atual ou, quiçá, uma temática exclusivamente brasileira. O acesso à terra e a regulamentação das formas com que esse acesso se dá vêm desde períodos mais arcaicos, sendo possível mesmo dizer que a reforma agrária já era uma exigência e a má distribuição de terras, uma realidade, desde a Roma Antiga.

Um grande avanço que motivou a implantação das reformas agrárias aconteceu no período pós 1ª Guerra Mundial, pois a maioria dos soldados que participaram das lutas armadas era proveniente de zonas rurais. Após novembro de 1918, esses soldados retornaram às suas localidades com forte senso de paz e justiça social, o que motivou para que se caminhasse para uma estabilidade e progresso nessas regiões (SODERO, 2006, p.103). Principalmente, com essas novas ideias, as nações do mundo colocaram como pauta (com destaque, diga-se) assuntos relacionados à produção de alimentos. Desde então (e posteriormente, com a Revolução Verde), a discussão sobre a segurança e a soberania alimentar se tornaram tópicos cotidianos, motivando a valorização da produção agropecuária (e, também, o desenvolvimento da biotecnologia aplicada à produção de alimentos).

Existiram, já em meados de 1919, reformas agrárias em países europeus como Alemanha, Áustria, Polônia entre outros. Nos anos de 1920, na Grécia, na Hungria e na Letônia; em 1921, na Bulgária e, em 1922, na Finlândia e em alguns outros países do norte da Europa. Foi consolidada, assim, uma consciência reformista na Europa pós-guerra, havendo, em todas essas reformas, leis promulgadas e aplicadas (SODERO, 2006, p.107).

Vale mencionar, ainda no lastro de Fernando P. Sodero, o avanço do pensamento marxista ocorrido na Rússia, nesse mesmo período, pois houve, naquele país, a implantação do comunismo e junto com ele veio a nacionalização das terras e, também, a abolição das formas de propriedade privada existentes.

Deve ser observado que todas essas reformas desenvolveram, de modo pulsante, o estudo das matérias relacionadas às atividades agrárias e os problemas relacionados ao homem do campo, tanto no aspecto jurídico, quanto no desenvolvimentista. Isso sinaliza para a importância do protagonismo do trabalhador rural (o homem do campo) como indivíduo inteiro (dotado de interesses econômicos, culturais, religiosos etc.).

Noções como a função social da propriedade (rural) e ramos específicos da normativa legal (direito agrário) passaram a ganhar autonomia e reconhecimento a partir desses períodos.

Nas Américas, a Argentina, o México e, principalmente, a Venezuela, sob um aspecto mais prático e objetivando a implantação dessas reformas, já as realizaram, enquanto que, em solo brasileiro, tanto a ideia quanto a implementação da mesma restam estéreis.

A reforma agrária relaciona-se intimamente com a ideia de mudança do estado agrário vigente, pois não visa a manutenção do grande latifúndio improdutivo, mas sim o benefício da classe trabalhadora no campo, haja vista que a legislação contida em tal reforma visa modificar a estrutura da propriedade rural, fazendo com que essa atenda a funções sociais e não apenas seja uma propriedade privada ausente de função. Como explica o professor Willian Paiva Marques Júnior:

*“Reforma agrária é uma revisão e novo regramento das normas disciplinando a estrutura agrária do País, tendo em vista a valorização humana do trabalhador e o aumento da produção, mediante a utilização racional da propriedade agrícola e de técnica apropriada ao melhoramento da condição humana da população rural” (2008. p 147).*

Nota-se que a distribuição de terra, geralmente é o ponto central do programa de reforma agrária, para que dessa forma possa haver desenvolvimento no campo de modo mais abrangente, não deixando nenhum produtor de lado. Importante salientar que a distribuição das

terras não é a única medida proposta por essa reforma, há também medidas de amparo àqueles que forem seus beneficiários.

A ideia de Justiça Social, tendo por base a igualdade de oportunidade de acesso à terra (diferentemente do que ocorreu no regime de sesmarias), juntamente com o respeito à função social da propriedade rural (diferente dos latifúndios improdutivos), podem ser entendidos como fundamentos para o programa de reforma agrária. Cabe dizer, entretanto, se isso é suficiente para que se efetive o protagonismo do homem do campo ou do destinatário da reforma agrária. Onde o aspecto cultural (inerente e incindível no homem) se encontra nessas políticas?

A reforma agrária, tal como posta (ou idealizada), faria com que o desenvolvimento da propriedade e até o pessoal pudessem chegar ao campo, pois além do aumento da produtividade, a valorização da relação laboral que ali está inserida, a proteção ao meio ambiente e também o próprio bem-estar do trabalhador estariam sendo levados em conta. Agora, cumpre analisar como essa relação de distribuição de terra pode fomentar o desenvolvimento do homem do campo sob a valorização de sua herança cultural e seus conhecimentos tradicionais. Não se pode esquecer que esse desenvolvimento vai desde aspectos sociais e econômicos até questões culturais (religiosos, formas de produção tradicionais etc.).

A busca por formas de desenvolvimento que levem em conta o indivíduo como ser integral e multifacetado, além de não ser algo inserido apenas nas relações do homem com o campo, não é atual e está intimamente relacionada com a dignidade da pessoa e os direitos humanos, temas sólidos e recorrentes dos estudos jurídicos. Denota-se, ao analisar as políticas públicas (e a própria estrutura da reforma agrária) que estas se omitem quanto a esse aspecto amplo do indivíduo. Será possível que o homem do campo tenha sua dignidade contemplada se ele não é entendido como um ser integrado a uma história (pessoal e comunitária) cultural?

Quando são abordados a temática da reforma agrária e dos direitos humanos e o direito ao desenvolvimento, tanto no campo individual quanto no coletivo, no cultural etc., são encontradas algumas barreiras que impedem e retardam o avanço das medidas trazidas por esses temas. É mais fácil pensar em estruturas generalistas e que desconsidere individualidades ou coletividades diferentes.

Algumas das principais barreiras encontradas, residem nas questões da função social da terra e da desapropriação da propriedade rural, em caso de descumprimento dessa função, como explana a redação dada pelo artigo 184 da CRFB/88.

Em tese, o correto seria que uma propriedade que não respeitasse a função social fosse desapropriada, após o devido processo legal, junto com a prévia e a justa indenização. E que as terras da propriedade passassem para a União, que tomaria as medidas necessárias para que houvesse a distribuição correta da terra e o auxílio no cultivo e manejo das culturas que ali se instalassem posteriormente (garantindo assim, o desenvolvimento da área e dos que nela habitassem).

Segundo José dos Santos de Carvalho Filho, o fenômeno da desapropriação consiste no “procedimento de Direito Público pelo qual o Poder Público transfere para si a propriedade de terceiro, por razões de utilidade pública ou de interesse social, normalmente mediante o pagamento de indenização”(2008, p.716). Visualizando a desapropriação e a forma como ela se dá, os objetivos principais da reforma agrária seriam abarcados pelo procedimento supracitado, haja vista que essa é a forma de aquisição por parte do Estado que mais se usa para lidar com a implementação da reforma agrária.

O Estado pode, para realizar tal ato, promover a desapropriação da propriedade rural nos termos do artigo 18 do Estatuto da Terra, que são passíveis até de confusão com os objetivos da reforma agrária.

Artigo 18. A desapropriação por interesse social tem por fim:

a. condicionar o uso da terra à sua função social;

- b. promover a justa e adequada distribuição da propriedade;
- c. obrigar a exploração racional da terra;
- d. permitir a recuperação social e econômica da região;
- e. estimular pesquisas pioneiras, experimentação, demonstração e assistência técnica;
- f. efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais;
- g. incrementar a eletrificação e industrialização no meio rural;
- h. facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, afim de preservá-los de atividades predatórias.

O artigo supracitado demonstra, claramente, que a forma de desapropriação que tem por motivação o interesse social possui como objetivos o progresso e o desenvolvimento do campo e a melhora daqueles que ali habitam. Consagrado no artigo 1º da CRFB/88, no inciso III, a ideia de dignidade da pessoa atinge até a própria reforma agrária, como pode ser observado no artigo acima que enseja posicionamentos estruturais por parte do Estado, para promoção do bem-estar do indivíduo.

Ao tomar como base a função social da propriedade rural e a reforma agrária, fazendo-se valer da desapropriação para que haja a distribuição de terra, e dessa forma proporcionar o desenvolvimento individual e do campo, é possível perceber e avançar na obtenção de direitos e criar condições para que a realidade caminhe para aquilo que a legislação aponta. Dessa forma é possível modificar as estruturas do campo, de modo que os latifúndios improdutivos passem a ser terras produtivas e que os indivíduos obtenham êxito em suas profissões e produções.

A legislação pátria (Lei nº 8.629/93 art. 19) demonstra claramente quem deve figurar como beneficiário da reforma. Não existem distinções no quesito gênero, devendo a lei, beneficiar os trabalhadores da seguinte maneira:

*I – o desapropriado, a quem é assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel;*

*II – os que trabalham no imóvel desapropriado, tais como posseiros, assalariados parceiros e arrendatários;*

*III – os que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários em outros imóveis;*

*IV – os agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar;*

*V – os agricultores cujas propriedades sejam comprovadamente insuficientes para o sustento próprio e da família.*

Deve também ser observado que, nessa ordem de preferência supracitada, terão prioridade também os (as) chefes de família numerosa cujos membros estejam dispostos a exercer atividades (agricultura familiar) na localidade distribuída. Nesse sentido, deve ser fomentado o exercício de práticas culturais sociais (a família como núcleo de criação, consolidação e desenvolvimento de tradições) no trato com a terra e com as pessoas que com ela se relacionam.

Claramente, é dada a preferência para os indivíduos que desenvolvem suas atividades no espaço agrário e, dentre esses, àqueles que possuam maior proximidade com o trabalho exercido na localidade e uma relação com a terra desapropriada. Essa distribuição dos imóveis rurais desapropriados pode ser feita aos beneficiários por meio de títulos de domínio (aqui, devem ser compreendidas como títulos de domínio a venda, a doação e as formas comuns de transmissão da propriedade) e por meio de instrumentos de concessão de uso (conforme Decreto-lei nº 271/67, art. 7º). Deve, nesses casos, ser incluída uma cláusula que firme a ausência de negociabilidade dessas terras, por um espaço de 10 anos. A aderência do trabalhador à propriedade gera uma responsabilidade e também um desejo de investimento (não apenas econômico, mas cultural) para com a terra. Vale menção, de forma clara, de que existem diversos mecanismos que buscam fixar a família de agricultores à terra: tanto a alienação quanto a obrigação de não ceder a terra advinda da reforma agrária, por parte



do beneficiário, pelo prazo de 10 anos. Além da existência de outra obrigação para com essa terra, a de cultivá-la, podendo ser de forma direta e pessoal, por meio do núcleo familiar ou da cooperativa.

Assim, não deve prosperar qualquer ideia de que a reforma é contraproducente em detrimento do grande latifúndio, bem como a “lógica” de que as terras oriundas da reforma podem ser alienadas ao bel-prazer daqueles que as recebem. Existem impedimentos expressos quanto à sua comercialização. Pretendida a valorização cultural do trabalhador rural beneficiado pela reforma agrária, é necessário que se quebrem esses paradigmas e sejam fomentadas, de forma clara, práticas ensejadoras do desenvolvimento cultural do trabalhador e sua forma de exploração e trato com a terra.

Pensamentos contrários à reforma agrária, pautados única e exclusivamente na produção e na comercialização dessas terras, fazem com que se visualize de forma errônea qualquer avanço nessa área, além de gerar uma grossa camada de preconceitos contra os beneficiários e a própria reforma. Essas ideias contrárias, também ignoram que a reforma agrária visa, ainda, a valorização e a garantia da dignidade humana. A distribuição fomentada pela reforma agrária é mais do que meramente entregar certas parcelas cultiváveis de terra para famílias de agricultores. É um mecanismo de (re)distribuição de poder e empoderamento (fomentando o protagonismo do homem do campo enquanto ator social).

A reforma agrária deve ser entendida, dentre diversos aspectos, como uma forma de avanço, tanto dos pontos de vista do desenvolvimento social, econômico e cultural, quanto da valorização da dignidade da humana quando valoriza, por sua vez, os conhecimentos tradicionais dos indivíduos nela envolvidos, pois o recebedor dessas propriedades vincula sua imagem à terra, ao trabalho ali realizado e a todas as características inerentes à realidade do campo, adquirindo identidade. Conceder propriedades rurais, em um sistema pautado pela valorização do capital e da propriedade, agrega valores aos indivíduos que ali se encontram.

O acesso à terra, na forma com que se moldou no Brasil, mantém estreita relação com os princípios da propriedade privada, em clara oposição aos modelos socialistas. Apenas nas constituições mais recentes a questão da função social da terra vem sendo abordada.

Na legislação brasileira ocorreu o inverso do que se verificou na legislação de outros países, como na antiga União Soviética, onde todas as terras, antes da reforma, passaram para as mãos do Estado e a propriedade privada foi completamente abolida. Em nosso território, a intenção estatal é que exista o maior número de propriedades privadas familiares e em forma de cooperativa, coadunando-se, assim, com os métodos da iniciativa privada.

A legislação nacional entende, hoje, que a reforma agrária é e deve ser feita em locais, referindo-se a áreas de propriedade particular onde existam graves distorções fundiárias.. Dessa forma, os locais em claro descumprimento à lei seriam destinados à reforma e distribuição de terra em menores quantidades. É preciso que a reforma agrária seja pensada, realmente, como estratégia de empoderamento do trabalhador rural, que foi, por tanto tempo, explorado e vilipendiado pela lógica do capitalismo desarrazoado. Valorizar o homem do campo enquanto um ser cultural é indicá-lo como destinatário da política de reforma agrária da qual, também, deve ser entendido como construtor. Um protagonista, não um mero espectador. O Direito é uma ciência oriunda da cultura e fortemente influenciada por ela. Não é possível pensar em um direito legítimo, criado em prol da tutela do homem e da sua dignidade, se esse mesmo homem não é visto como alguém (ao mesmo tempo) construído e construtor da cultura.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: A (IN)EXISTÊNCIA DA INTERCULTURALIDADE NAS POLÍTICAS DE REFORMA AGRÁRIA**

Dentre as diversas formas de interpretação para a cultura e tudo aquilo que ela abarca, podemos visualizá-la inclusive como bem jurídico. O texto constitucional populista de nossa nação (Constituição de

1946) trouxe, em seu arcabouço legal, no artigo 174, que “o amparo à cultura é um dever do Estado”, firmando um novo objeto passível de intervenção estatal. A transmissão, geração, proteção e, principalmente, o fomento da cultura seriam agora de interesse e domínio do Estado. Como um bem jurídico e parte da existência do indivíduo, é estranho observar que, na construção das políticas de reforma agrária, a cultura seja colocada de lado (ou, se presente, o faz de forma implícita).

A constituição vigente foi além, firmando em seus artigos que deveria ser de obrigação dos entes federados realizar, não só a promoção da cultura, mas também dos meios de acesso a essa cultura. Nesse sentido, diz o art. 215: “o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes de cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização da difusão das manifestações culturais”. Por isso mesmo, o homem do campo e sua família, enquanto beneficiários da reforma agrária, também são titulares desse direito que deve ser garantido e respeitado, o que ainda não é visto como fator de importância para a construção dessas políticas específicas.

Trazendo tal realidade para o contexto da vida no campo, vemos que esse cenário possui outros autores principais (o capital externo e o agronegócio predatório), pois não é dever do Estado garantir apenas o acesso à terra e a dignidade da pessoa do campo. Nesse sentido, deve também valorizar a cultura daquele que ali insere sua realidade.

A ideia de cultura enquanto bem jurídico reforça o raciocínio de que ela possa ser objeto de direito (sendo passível ou não de aferição econômica) e, sendo ela um direito, é passível de ser exigido. Continuando com o olhar constitucional, a cultura também é entendida como a descrição dada pelo artigo 242, § 1, que afirma que “o ensino da história no Brasil levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro”. Cultura aqui apresenta uma forte e íntima ligação com os parâmetros das etnias, devendo ser compreendida como o conjunto de técnicas de produção, doutrinas e atos, passível de apreensão pela convivência do ensino (CASCUDO, 2000, p. 39).

A expressão “cultura” pode ser vista como um prisma, onde diversas são suas interpretações e variados os contextos onde ela se insere, sendo que todos possuem parâmetros de delimitação que conversam entre si. E, especialmente, considerando a ideia de universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos, o não atendimento do direito à cultura (não só no acesso, mas também no exercício da mesma) deve ser entendido como uma ofensa a todas as dimensões de direitos humanos e garantias.

Por fim, sendo a propriedade um direito por excelência, também deve estar atrelado à ideia do respeito à cultura como patrimônio jurídico, caro à própria existência do indivíduo. O Estado e suas políticas públicas precisam estar atentos a esse aspecto se pretendem ser legítimos e realmente democráticos. Essa falha do Estado (em não observar os aspectos culturais na formação e na execução da reforma agrária) aponta para uma necessária reconfiguração do formato posto, com vistas a alcançar os propósitos até hoje contidos na legislação ao falarmos da dignidade humana.

Destaca-se, após essa abordagem da temática agrária sob uma ótica do desenvolvimento humano, que se trata de um assunto bastante complexo, tanto do ponto de vista de análise, quanto de produção de possível solução para os entraves aqui contidos. O presente ensaio não pretende esgotar o assunto, até mesmo por ser uma abordagem pouco explorada na seara jurídica, mas sim agir como uma provocação inicial para debates futuros e mais amadurecidos. Não há intenção de apresentar respostas, mas tanto mais, indicar falhas na forma como se tem conduzido a reforma agrária, que se contorna de interesses econômicos e, por vezes, esquece que o homem (do campo) é o seu real e principal destinatário. A dignidade se alcança por meio do desenvolvimento humano, e não há humanidade e nem direito apartados da cultura. A cultura se insere na vida humana, na construção do Direito e, deveria ao menos, se inserir na construção da reforma agrária como mecanismo salutar de distribuição de terra e, em última análise, de JUSTIÇA.

## 6. REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (org). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: UFMG, 2000. p. 15-60.

BARBALHO, Alexandre. **Emigrantes/imigrantes**: trânsitos de cultura entre o sertão cearense e as metrópoles brasileiras. Revista Internacional de Folkcomunicação, v. 11, p. 1-12, 2008.

\_\_\_\_\_. Movimentos sociais, territórios interculturais e direitos: pensando a partir do movimento dos trabalhadores sem-terra (MST). In: 36º Encontro Anual da ANPOCS, 2012, Águas de Lindoya. **Anais do 36º Encontro Anual da Anpocs**. São Paulo: ANPOCS, 2012. v. 1. p. 1-15.

BHABHA, Homi. **O local da cultura**. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

CASCUDO. Luiz da Câmara. **Civilização e cultura**. São Paulo: Itatiaia, 2000.

EDGAR, Peter; SEDGWICK; Peter. **Teoria cultural de A a Z**: conceitos-chave para entender o mundo contemporâneo. São Paulo: Contexto, 2003.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 10.ed.rev e ampl. São Paulo, 2012.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. **Resumo de direito agrário**. Leme: J.H. Mizuno Editora, 2008. p 147.

MIGNOLO, Walter. **Histórias locais/projetos globais**: colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

ORTIZ, Renato. **Mundialização e cultura**. São Paulo: Brasiliense, 1998.

O'SULLIVAN *et al.* **Conceitos-chave em estudos de comunicação e cultura**. Piracicaba: Unimep, 2001.



# DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E DIREITOS CULTURAIS NO ÂMBITO DA DUALIDADE OCIDENTE E ORIENTE: DESAFIOS DA EFETIVAÇÃO SOB A PERSPECTIVA DA INTERCULTURALIDADE

Ricardo Daniel Caballero Messa<sup>1</sup>

Arthur Ramos do Nascimento<sup>2</sup>

**RESUMO:** A partir das constantes transformações ocorridas no século XX, os direitos humanos ganharam uma nova perspectiva dos pontos de vista jurídico e social. No Brasil, a CRFB/88 contempla em seu texto essa nova era dos direitos humanos, não se limitando a organizar o Estado, mas aprofundando a problemática de diversos grupos sociais, visando garantir um acesso mais igualitário aos bens, sejam eles materiais ou imateriais. Apesar dos grandes avanços, os desafios tornaram-se cada vez mais visíveis no que tangem a sua aplicação e efetivação frente às diferenças dos grupos sociais. A busca pela igualdade e liberdade, não meramente formais, para todos tornou-se um verdadeiro dilema do ponto de vista fático e um problema do ponto de vista jurídico. Por meio desse contexto, torna-se necessária a (re)invenção da teoria crítica dos direitos humanos em face da efetivação do direito ao desenvolvimento do ponto de vista da garantia dos direitos fundamentais e da efetivação dos direitos sociais, contemplados em nossa lei maior, para a proteção dos bens jurídicos de todos os grupos e o acesso dos mesmos a uma justiça social, sem ferir os princípios gerais e constitucionais.

- 1 Graduando em Direito, 6º período, na Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados, pesquisador de Iniciação Científica – PIVIC, e-mail: dinho.omessa@gmail.com
- 2 Docente efetivo no curso de Direito da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados, mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás. Coordenador e pesquisador no projeto: ESTADO, DESENVOLVIMENTO E CIDADANIA COMO PARADIGMAS DE REFLEXÃO DA DIGNIDADE E DOS DIREITOS HUMANOS: análises sobre a transdisciplinariedade dos Direitos Constitucional, do Trabalho, Agrário, Empresarial e Internacional para a (re)construção contemporânea de uma teoria sobre Estado Democrático de Direito, e-mail: arthurnascimento@ufgd.edu.br

**Palavras-chave:** Direitos culturais. Direitos humanos. Interculturalidade. Oriente-ocidente.

## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE OS DESAFIOS DA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, consagrou-se como a carta de direitos que visava à garantia de uma nova era de liberdade, igualdade e fraternidade (tão aclamadas na Revolução Francesa), no intuito de combater todas as formas de distinção e discriminação. O Estado deve agir (agora de acordo com uma “convenção”<sup>3</sup> construída paulatinamente pela comunidade internacional) para garantir o mínimo existencial para o indivíduo humano, bem como sua dignidade. Ainda que a proposta fosse importante para o pensamento da época e se revelasse um avanço, há que se reconhecer a não efetivação desse ideal no plano prático mundial. Dito de outra forma, o avanço celebrado naquele instrumento internacional não se faz presente na vida cotidiana, sendo salutar encontrar as razões que expliquem as dificuldades da realização dos direitos humanos.

Observa-se o desrespeito das normas internacionais e, mesmo, constitucionais, no que se refere aos direitos humanos (que no plano nacional chamaríamos de garantias fundamentais)<sup>4</sup>. Nesse sentido, o presente ensaio se propõe a colaborar com a elaboração e constante (re)invenção da teoria crítica dos direitos humanos frente ao espaço contemporâneo internacional tentando suscitar uma abordagem culturalista.

---

3 Aqui a expressão “convenção” se dá no sentido de acordo, de comum acordo, de convergir vontades, não como documento internacional que é fonte de direitos e obrigações.

4 De forma singela e sucinta, pode-se dizer que os direitos humanos se diferenciam das garantias fundamentais pela base jurídica em que se sustentam. Os direitos humanos se baseiam na lógica internacional de direitos reconhecidos internacionalmente (com características de universalidade, indivisibilidade etc.), enquanto as garantias são direitos reconhecidos no plano nacional de cada país, especialmente constantes do texto constitucional.



Ainda que não exista qualquer pretensão de exaurir o assunto, ou mesmo apresentar uma abordagem totalmente inédita, acredita-se que a teoria (revisitada) permite abrir novos caminhos em prol da fundamental e maior luta para o acesso mais igualitário aos bens (materiais e imateriais) indispensáveis para uma política verdadeiramente universal de direitos humanos.

É preciso atentar, todavia, para a análise dos fatores culturais que por si só já englobam outros fatores individualizantes. O Direito é criatura e criador da cultura, assim sendo cada sistema de Direito estará construindo e sendo construído por sua realidade cultural. Pode-se citar, por exemplo, a constitucionalidade de leis, crenças, entre outros, pois a coletividade de cada país molda e é moldada pela cultura nativa e ainda por interferência de culturas estrangeiras. Pouco se tem pensado sobre a culturalidade do Direito, as contribuições da cultura para a construção do pensamento jurídico, e, mesmo, qual o conceito de cultura para o Direito e a sua tutela numa perspectiva legal (especialmente constitucional). No Brasil, no aspecto que mais interessa ao debate, temos como expoentes dessa discussão: Tobias Barreto, Silvio Romero, Miguel Reale, entre outros. Essas tradições acadêmicas, entretanto, têm recebido pouca importância nos debates contemporâneos se comparadas à sua salutar contribuição para a discussão da universalidade dos direitos humanos. A discussão é importante, especialmente, se ponderamos que a própria ideia de universalidade dos direitos humanos não é pacífica, pois o elemento cultural é fator preponderante para o debate, mas se encontra em uma situação de mero coadjuvante.

Quando pensamos (sob a perspectiva do Direito Comparado) as diferenças normativas (e jurídicas) entre países que se correlacionam e estabelecem laços comerciais, é visível a dificuldade para um discurso comum (aspectos como a soberania nacional, a interferência estrangeira etc.). Quando se utilizam exemplos, como por exemplo, o Brasil, China e Índia, países com grande peso econômico e político (chamados

de países “emergentes”) e membros do BRICS<sup>5</sup>, há que se considerar as suas diferenças culturais, comparativamente. Cite-se, com destaque, a China como especial Estado culturalmente díspar com o Brasil, ou mesmo com o Ocidente. Singelamente, podemos observar o Brasil como Estado eminentemente ocidental (fruto da cultura ocidental e influenciado direta e indiretamente pela filosofia grega, o direito romano e a fé cristã, como heranças dessa cultura ocidental<sup>6</sup>). A China desponta como um (quase) enigma para a compreensão jurídica, visto ser possível mesmo questionar a existência de um “Direito chinês”<sup>7</sup>. A Índia se encontra, poderia se dizer, no meio do caminho, como um país oriental e fortemente influenciado pela cultura ocidental, em função da colonização inglesa<sup>8</sup>.

A compreensão das diferenças e das similitudes entre os países são fatores determinantes para que se adapte o ideal (supostamente) internacional às normas internas de cada país. Especialmente, sobre essas dificuldades se observa uma clara resistência de países orientais em aceitar os ditames apresentados pelo Ocidente, posto que seriam estratégias de dominação euro--estadunidense.

---

5 Por BRICS devemos compreender o agrupamento de países formados pelo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Sugere-se a leitura do artigo “Soberania nacional, soberania comunitária e o fenômeno do BRICS: o (futuro) papel do Estado nos contornos atuais da globalização e frente às tendências do Direito Internacional Contemporâneo” (NASCIMENTO; AVELAR, 2014) onde se faz uma análise do BRICS explicando-o e indicando-o como nova conformação de parceria entre os Estados.

6 Uma abordagem brilhante é feita pelo Prof. Dr. Marcelo Maciel Ramos em sua obra “Os fundamentos da cultura jurídica ocidental” (2012).

7 Também no escopo doutrinário do Prof. Dr. Marcelo Maciel Ramos, encontramos um salutar estudo em sua tese de doutoramento pela Universidade Federal de Minas Gerais, intitulado “A invenção do Direito pelo Ocidente: uma investigação face à experiência normativa da China”, onde aborda a questão.

8 A colonização inglesa (entre os anos de 1858 e 1947) e sua influência no território (que se iniciou em 1600) gerou no mundo indiano uma transformação de costumes, sincretismo jurídico, entre outras consequências. A popularização do idioma inglês, a adoção paulatina de um direito estatal (cada vez se opondo mais ao “direito hindu”) implicou no choque de culturas e uma consequente perda de identidade cultural para a população indiana.

Assim, a presente pesquisa se desenvolve em torno da seguinte questão: de que maneira o Estado brasileiro tem promovido políticas públicas para a efetivação dos direitos sociais, individuais garantidos na constituição visando alcançar um amplo desenvolvimento econômico e cultural? Como o Oriente e o Ocidente encaram a perspectiva dos direitos humanos?

Cabe destacar que a pesquisa objetivou aprofundar os estudos relacionados à temática do direito ao desenvolvimento por meio da análise das posturas estatais que visam efetivar os direitos humanos (destacadamente, os culturais) no Brasil sob a perspectiva constitucional. A partir desse estudo, buscou-se contribuir para a construção de uma nova teoria crítica aos direitos humanos que contemple os desafios atuais da sociedade. Passa-se, também, a tecer uma abordagem comparativa com os países orientais (Índia e China) para pensar a questão da cultura como elemento caro ao Direito.

Há que se destacar, entretanto que debater as novas perspectivas apresentadas pela doutrina e jurisprudência sobre a temática dos direitos sociais e da cidadania não é tarefa fácil e dificilmente poderá ser encerrada em um único artigo ou pesquisa. Observa-se assim que o presente trabalho não se pretende exaustivo, completo ou mesmo que possa exaurir as possibilidades de reflexão, buscando apenas construir um comparativo dos avanços já conquistados no sentido da efetivação e as conquistas legais a serem melhoradas ou realizadas.

Ressalta-se, inicialmente, que as políticas brasileiras ligadas aos direitos culturais ainda são poucas e pontuais, havendo mesmo na doutrina poucos trabalhos que se debrucem na compreensão da importância desses direitos pelos seus valores materiais e imateriais. Uma maior abordagem do assunto, observa-se, poderia promover o estudo, o desenvolvimento e o fortalecimento da teoria crítica dos direitos humanos, realizando o intercâmbio de experiências e a harmonização de soluções.

Motiva-se a pesquisa ponderando se o Estado brasileiro teria a compreensão de que a cultura é um direito fundamental a ponto de estabelecer uma política como ferramenta para o desenvolvimento de suas políticas internas?

Recorreu-se à análise de conteúdos tanto de documentos, reportagens, trabalhos acadêmicos (revisão bibliográfica), entre outras fontes, cruzando dados e proporcionando uma releitura dos direitos fundamentais culturais e do desenvolvimento. A análise dos dados levantados se deu por meio da investigação bibliográfica e dos comentadores relevantes para a investigação, em bibliotecas nacionais (físicas e virtuais), principalmente em revistas especializadas, por meio da leitura de obras de referência e grande reconhecimento em cada um dos arcos (temas) investigados, por meio de uma análise comparada. Utilizou-se da elaboração de fichamentos, tendo em vista um melhor estudo e compreensão dos textos.

A grande dificuldade dos direitos humanos é que, apesar de (pretensamente) universais, não são um fator exato e absoluto, estando sempre a passar por transformações, e por mais que hoje se encontrem relativamente estáveis, ainda é difícil sua conceituação e normatização. Também é inegável que são diretamente influenciados pelas diferentes perspectivas culturais, religiosas, políticas dentre outras, e quanto mais plurais e diferentes são as culturas, tanto mais são as dificuldades de um discurso comum. Obviamente, essas dificuldades devem ser superadas alcançando um mínimo de congruência que deve:

*“fazer respeitar e concretizar as condições de vida que possibilitem a todo ser humano manter e desenvolver suas qualidades peculiares de inteligência, dignidade e consciência, e permitir a satisfação de suas necessidades materiais e espirituais”. (ALMEIDA, 1996, p. 24).*

Trazendo tais direitos à luz constitucional, surge o primeiro grande passo para sua real aplicação e criação de mecanismos garantidores desse mínimo inerente à pessoa humana (por meio das políticas públi-

cas, pelo poder executivo ou tutela jurisdicional). Essa efetivação se faz (em tese) possível, pois “a Constituição tem aplicabilidade direta e imediata às situações que contempla inclusive e notadamente as referentes à proteção e promoção dos direitos fundamentais” (BARROSO, 2003, p. 220). Nesse particular, surge a necessidade de analisar se tais promoções e proteções têm efetivamente garantido direitos que remetam a um integral desenvolvimento econômico e cultural.

Pensar o desenvolvimento nacional baseado nas estratégias governamentais para as relações internacionais atende ao objeto de pesquisa proposto na compreensão da função e a atuação do Estado democrático de direito, (re)pensando e (re)construindo a teoria contemporânea que o envolve. Os grandes temas paradigmáticos e focos de discussão (Estado, desenvolvimento e cidadania) se fazem marcos presentes na atual proposta de compreensão da *interculturalidade* dentro do pensamento jurídico.

## **2. INTERCULTURALIDADE: A (IM)POSSIBILIDADE DE UM DIREITO UNIVERSAL**

A análise comparativa entre as realidades de Estados distintos que mantém relações econômicas e de cooperação apresenta-se como um tecido vasto e rico que vem sendo investigado aos poucos. Também dialoga com o estudo do conjunto das ações que os Estados desenvolvem para a construção de sua identidade como sujeitos de Direito Internacional, como Estados soberanos e independentes. Em função dessa busca por soberania e autossuficiência, identificam-se muitos desafios para a efetivação e a proteção (além do reconhecimento) dos direitos humanos que são valores consagrados (tanto no plano nacional quanto internacional).

Deve-se entender o conceito de direitos humanos como processo de luta pela abertura e consolidação dos espaços da dignidade humana em direção a um mundo menos injusto e cruel, na tarefa de reduzir (e, quiçá, eliminar) as múltiplas formas de exclusão em que vivem os seres

humanos. Argumentos que variam desde a manutenção da soberania dos Estados até a inaplicabilidade dos direitos humanos em determinados locais e casos são utilizados para justificar seu desprezo e perpetuar miséria, fome, guerras e tantos outros flagelos da humanidade. As especificidades do trabalho, da cultura, da produção e da luta pela efetivação do direito ao desenvolvimento e, ao mesmo tempo, pelo reconhecimento dos direitos culturais se coloca como paradigma e paradoxo frente à dualidade Ocidente e Oriente. Nesse sentido, cumprir compreender os desafios da efetivação dos direitos sob a perspectiva da *interculturalidade*.

Quando pensamos que os direitos humanos são universais, as diferentes interpretações dos direitos fundamentais na lógica oriental e ocidental precisam ser levadas em consideração. As diferentes formas de organização social e política criam variadas visões de mundo, nas quais há um rico tecido educativo sendo permanentemente elaborado de maneira dinâmica. Portanto, o ato de repensar a realidade deve, necessariamente, ser mediado pelos interesses dos indivíduos, não como cidadãos de um Estado específico, mas como titulares de uma cidadania universal. Cumpre questionar a visão essencialmente ocidental (e, às vezes, excludente) do discurso dos direitos humanos. Nesse sentido o:

*“imperialismo ocidental é a nossa doença, porque continuamos a achar que somos os melhores. Mas também, a duras penas, criamos um antídoto que é a autocrítica. Demo-nos conta do mal que fizemos aos povos e a nós mesmos. Afinal, somos uma cultura e uma religião entre outras. A cura reside no diálogo incansável, na abertura aos outros, na troca que nos enriquece e nos faz humildes” (BOFF, 2002).*

Tais movimentos se inserem no campo do pensamento jurídico crítico, que pode ser entendido, de acordo com Antonio Carlos Wolkmer:

*“como a formulação teórico-prática que se revela sob a forma do exercício reflexivo capaz de questionar e de romper com o que*

*está disciplinarmente ordenado e oficialmente consagrado (no conhecimento, no discurso e no comportamento) em dada formação social e a possibilidade de conceber e operacionalizar outras formas diferenciadas, não repressivas e emancipadoras, de prática jurídica” (2001, p.18).*

Como bem ensinou Norberto Bobbio, esse processo de multiplicação dos direitos humanos ocorreu de três maneiras: (i) aumentaram os bens merecedores de tutela; (ii) estendeu-se a titularidade de direitos a outros sujeitos que não o homem; e, por fim – o que mais de perto interessa – (iii) o homem passou a ser visto não mais como um ser abstrato, mas na sua especificidade (1992, p. 68). E, reforçando a necessidade de questionar a visão unilateral do discurso ocidentalizado dos direitos humanos, Cançado Trindade se manifesta dizendo que se:

*“é certo que as normas jurídicas que fizerem abstração do substratum cultural correm o risco de se tornarem ineficazes, é igualmente certo que nenhuma cultura há que se arrogar em detentora da verdade final e absoluta, – e o melhor conhecimento da diversidade cultural pode fomentar esta constatação” (2003, p. 305).*

As políticas de efetivação dos direitos humanos devem estar atentas à diversidade cultural para que possam ser aplicados no plano da efetividade, visto que as normas, como assinalado, são frutos da cultura.

### **3. DUALIDADE OCIDENTE E ORIENTE**

Diante das grandes diferenças, para não dizer divergências, os direitos humanos e sua aplicabilidade se deparam com dois quadros, nos quais os países ocidentais e orientais formam um contraste do ponto de vista cultural, político, econômico e social. Tais diferenças se devem ao fato de que “nem o direito, garantidor da identidade comum, é neutro; nem a cultura, garantidora da diferença, é algo fechado” (FLORES, 2009, p. 156). Daí depreende-se de que mesmo dentro de um sistema fechado de normas (por exemplo, a Constituição da República Federativa do Brasil) há desafios regionais a serem superados para alcançar-se uma

verdadeira efetivação. Desafios são mais visíveis quando entramos na análise do direito comparado, sobretudo levando em conta a dualidade Ocidente-Oriente.

Em se tratando dos países analisados na pesquisa, é plenamente compreensível, por exemplo, que China e Índia apresentam proximidade maior (ainda que haja muitas diferenças) no que diz respeito às afinidades culturais, e conseqüentemente na visão das normas e valores, do que com relação ao Brasil.

Dessa forma, pode-se afirmar que a dualidade Ocidente-Oriente não se restringe, apenas, a planos cartesianos justapostos sobre o globo terrestre. Na realidade, é uma derivação cultural fortemente influenciada pelo Ocidente Medieval, correspondente a Europa que “descobriu” e/ou colonizou em seu período mercantil novos territórios: a América e a Ásia. Após o decorrer dos séculos, a compreensão de Ocidente estendeu-se também à América, e o Oriente passou a ser dividido em três: Próximo Oriente (correspondente em sua maioria pela porção árabe) Oriente Médio (correspondente em sua maioria pela porção hindu, e muitas vezes confundida pela mídia ocidental com a porção árabe) e por fim, o Extremo Oriente. Porém, em se tratando de economia atual a recíproca não é verdadeira, uma vez que a globalização impera sobre o desenvolvimento e, sobretudo, o crescimento econômico da maioria dos países, sejam eles ocidentais ou orientais, promovendo laços de comunicação que não encontram barreiras culturais para se materializar.

Do Ponto de vista do Direito e, sobretudo do direito comparado, pode-se agrupar os sistemas de direitos em famílias na porção ocidental do globo, onde encontramos a família romano-germânica, a família da *common law* e a família dos direitos socialistas (BUSATO, 2004, p. 4). Na porção Oriental do planeta, encontramos sistemas distintos tanto em função, quanto em definição. Encontram-se aqui o direito hindu (que tem sido paulatinamente abandonado com a adoção do direito indiano secular) e o do Extremo Oriente, focos desse estudo. Vale citar, também, os direitos mulçumano e judaico, da África negra e de Madagascar, que não foram objeto de apreciação.



Dadas as diferenças sistêmicas do Direito pelo mundo, não cabe aqui julgar o que é “melhor” ou “pior”, tampouco fazer juízo de valor sobre cada sistema. O que se sabe hoje, é que houve um desenvolvimento histórico na compreensão do Direito ocidental, seja do *ius naturalismo* ao *direito positivo* ou da evolução dos direitos humanos. Por outro lado os sistemas orientais (em um sentido amplo) não sofreram transformações, evidenciando mais ainda a dualidade entre Ocidente e Oriente, do ponto de vista jurídico.

Como uma análise geral desses sistemas jurídicos demandaria esforços não compatíveis com a proposta dessa pesquisa, a análise se faz basicamente sobre a ideia de direitos humanos e, dentro desse aspecto, dos direitos econômicos, sociais e culturais. É o que se passa a analisar.

#### **4. DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS PARA A DIGNIDADE HUMANA**

Os direitos econômicos são toda a gama legal que regula os monopólios, oligopólios, suas fusões, as grandes corporações econômicas em geral e, conseqüentemente, toda a economia, visando o desenvolvimento da nação como um todo, não se restringindo a um mero crescimento econômico, do contrário permitiria até mesmo o enriquecimento ilícito. Nota-se aqui, portanto que aos direitos econômicos pouco importa o enriquecimento financeiro se esse não vier acompanhado de um bem-estar social e de um equilíbrio que harmonize as mais diferentes camadas sociais no que tange à distribuição da riqueza<sup>9</sup>. Todavia, mister se faz ressaltar que essa seara do Direito não se confunde com um ideal puramente político de distribuição igualitária de riquezas, na verdade se apresenta como um “desdobramento” da lógica dos direitos humanos, que também valoriza o aspecto econômico da vida digna:

---

9 Nesse sentido, destaca-se que “A construção jurídica dos direitos humanos econômicos no Brasil encontra um conteúdo axiológico pautado na dignidade da pessoa humana para o fim de equilibrar a relação entre desenvolvimento e justiça social, tanto do ponto de vista estatal, quanto do âmbito individual” (CONTIPELLI; SILVEIRA, 2008, p. 2572).

*“Podemos dizer que o direito econômico surgiu da obsolescência da clássica teoria geral do Estado, haja vista que ele perdeu poder relativo no século XX e passou a dividir o cenário internacional com outros atores, inclusive no chamado direito das gentes (direito internacional público). Por óbvio que essa tensão acabou se estendendo ao direito, na medida em que ele é parte da teoria, cedendo espaço para um novo direito, intervencionista e perseguidor dos valores universais da humanidade” (CONTIPELLI; SILVEIRA, 2008, p. 2580).*

Os direitos sociais visam regulamentar todo o espaço onde haja a interação de mais de um indivíduo e suas respectivas relações, ou seja, a sociedade e suas modificações constantes. Por outro viés, os direitos sociais ganharam novas funções nos últimos séculos, sobretudo com o advento das revoluções industriais, o fim da servidão, e finalmente as conquistas trabalhistas, sendo o trabalho compreendido socialmente como uma forma de “dignificação” do homem. Essa importância gerou o reconhecimento de tais direitos e uma nova postura do Estado. Enquanto os direitos de primeira dimensão garantiam o exercício dos direitos individuais e, nesse sentido, uma atitude de abstenção do Estado, os direitos sociais, na lógica dos direitos de segunda dimensão, passaram a exigir do Estado atitudes positivas.

A partir daí, notou-se a precisão de garantir um ponto de partida inicial no que tange as necessidades básicas do ser humano, e a isso se deu o nome de direitos fundamentais, fruto do Estado de Direito. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, observou-se que os direitos fundamentais não eram exercidos com total zelo e tampouco com pé de igualdade. A liberdade (ideia central dos direitos fundamentais de primeira dimensão) por si só não conseguia garantir que tais direitos fossem exercidos de forma justa e igualitária nas diferentes camadas sociais. A partir daí, denota-se a ideia de que os direitos sociais deveriam ser cada vez mais amplos, abrangendo não somente o indivíduo inserido em um contexto de trabalho e geração de renda, mas todo e qualquer ser humano desde sua existência até o fim de sua vida. São exemplos importantes

de direitos sociais conquistados: a proteção ao trabalhador, a proteção à criança e ao adolescente, a proteção ao idoso, a proteção às mulheres e à maternidade, a proteção aos LGBTs, os serviços de assistência social, entre muitos outros. A principal ideia dos direitos sociais é garantir que os direitos e garantias fundamentais sejam usufruídos de forma igualitária. É uma forma de abarcar todos os indivíduos para dentro do mínimo que se busca com o que é fundamental para sua existência.

Os direitos culturais têm como foco a diversidade e suas nuances, onde a primeira questão a levantar-se dentro dessa temática é: “o que é cultura para o Direito?”. Para isso, vale dizer que se compreende como cultura o complexo dos padrões de comportamento, crenças e instituições de determinada coletividade. A partir desse entendimento, diz-se que a cultura é uma expressão do ser humano dentro de seu grupo, seja ela artística, religiosa ou científica, e que toda essa produção e expressão devem ser garantidas dentro do mínimo existencial do ser. Esse mínimo entende-se como identidade cultural, pertencente a determinado povo. Não se deve, porém, confundir que o reconhecimento e proteção das mais diferentes identidades culturais visam separar ou isolar todos em determinados espaços, ou seja, não se tem por pretexto a segregação como foi por muitos séculos, hoje o que se busca é garantir que todas as identidades culturais possam conviver em harmonia dentro de um mesmo espaço.

Ao analisarem-se os três direitos (econômicos, sociais e culturais) e suas respectivas denominações é visível que os três convergem em algo comum: O princípio da dignidade da pessoa humana. Com esse propósito, vale citar o preâmbulo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, do qual o Brasil é signatário:

*“Os Estados-Partes do presente Pacto, Considerando que, em conformidade com os princípios proclamados na Carta das Nações Unidas, o relacionamento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo; Reconhecendo que esses direitos decorrem da dignidade*

*inerente à pessoa humana; Reconhecendo que, em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos do Homem. O ideal de ser humano livre, liberto do temor e da miséria. Não pode ser realizado a menos que se criem condições que permitam a cada um gozar de seus direitos econômicos, sociais e culturais, assim como de seus direitos civis e políticos” (PLANALTO, 1992).*

Conforme se observa, há uma clara busca em alcançar a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais como forma de garantir fundamentalmente a dignidade da pessoa humana. Essa busca é visível no plano internacional a alguns anos. Desde a Declaração Universal dos Direitos do Homem, muitas outras declarações, acordos, pactos e tratados internacionais, de forma geral, visam estabelecer tais garantias. Tais normas de Direito Internacional têm sido bastante receptíveis às normas internas nos países signatários, todavia vê-se se uma adequação maior no lado ocidental do Globo do que no lado oriental. Como se poderá ver mais adiante, tais diferenças devem-se em grande parte ao sistema e/ou família de direito adotada pelo país ou mesmo pelas questões culturais aqui referidas.

Todavia, vale ressaltar que as questões culturais não podem representar uma barreira para a efetivação dos direitos humanos, sobretudo o da dignidade da pessoa humana. A ideia é que o respeito à identidade cultural seja uma forma de garantir que toda pessoa tenha respeitada sua dignidade. A dignidade da pessoa humana, em quanto princípio de Direito, tem em suas derivadas inúmeras questões que incluem infinitos outros direitos fundamentais que vão além da simples liberdade de poder viver, mas, sobretudo de poder viver em paz e em harmonia com os outros. É um princípio *ius natural*, ou seja, inerente a qualquer ser humano, nasce com ele. É também um valor moral do qual toda pessoa é dotada, quer ela aceite ou não, logo se conclui que jamais o princípio da dignidade humana poderá entrar em conflito com a culturalidade, na verdade eles devem conversar entre si para que haja realmente a garantia do mínimo inerente, do contrário estaremos diante de um domínio de poder, ou “colonização” cultural.

A busca pela garantia fundamental do princípio da dignidade humana, seja no campo dos bens econômicos, sociais ou culturais, deve ser algo sincrético, não deve pretender uma “evangelização” universal dos direitos humanos. Deve ser uma soma dos dois pontos em comum, que convergem para um mesmo sentido, onde sua efetivação vá além das barreiras culturais, sem anulá-las. Assim afirma Joaquín Herrera Flores:

*“[...] à Declaração Universal de 1948. No Processo de sua redação, seus autores se esforçaram para apresentar uma nova definição “universal” da natureza humana. Diante das múltiplas dificuldades e das diferentes resistências com as quais se depararam, optaram, segundo o modo ocidental-liberal de pensamento, por “abstrair” as circunstâncias, as plurais e distintas circunstâncias em que se desenvolvem as vidas das pessoas. Essa foi a razão pela qual se adotou uma visão “ideal”, para não dizer metafísica, da pessoa humana” (FLORES, 2009, p. 101).*

Torna-se claro, portanto, que para compreender os direitos econômicos, sociais e culturais como sendo fundamentais para a dignidade humana, é necessário compreender que a mesma só pode ser fundamentada na garantia dos referidos direitos, ao contrário da busca puramente ideológica de dignificação do homem por meio da doutrina *ius naturalista*. Não cabe aqui, uma crítica a determinada doutrina, o que cabe é ressaltar que ela deve ser apenas um ponto de partida da compreensão da dignidade humana como inerente ao homem, mas que tal inerência só será uma realidade social se materializada por meio dos direitos econômicos, sociais e culturais que, na maioria das vezes, não é autoexecutável e depende de uma tutela estatal. Dessa forma, vale, mais uma vez, lembrar as palavras de Joaquín Herrera Flores no que tange essa compreensão da dignidade humana:

*“Nesse processo histórico, tanto as reflexões teóricas como as práticas sociais comprometidas com a defesa da dignidade humana têm funcionado de um modo geral dentro do esquema conceitual*

*e ideológico estabelecido pelo Preâmbulo e pelo artigo 11 da Declaração de 1948: temos direitos inatos que nos pertencem pelo simples fato de sermos seres humanos. Cremos que chegou a hora de pensar se tal marco conceitual e ideológico, situado no mais puro paradigma jusnaturalista, facilita ou dificulta práticas sociais de promoção dos direitos em um contexto de pós-guerra fria e de legitimação economicistas das políticas econômicas e sociais tanto em nível nacional quanto global” (p. 105, 2009).*

É necessário, portanto, enxergar a dignidade da pessoa humana sob a ótica de um prisma que atenda as necessidades culturais, sociais e econômicas de forma livre, igualitária e justa, sempre com a ponderação necessária dos conflitos sociais. Também se faz necessário fugir do campo apenas puramente ideológico, e harmonizando as diferenças e congruências materiais, promover a efetivação do mínimo respeitável a cada ser, conhecido como o princípio da dignidade da pessoa humana<sup>10</sup>.

## **5. EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS NOS ESPAÇOS DO BRASIL**

Não há como se falar em efetivação de direitos fundamentais no Direito nacional, sem falar da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. A referida carta trouxe avanços nunca antes vistos na histórica do país no que diz respeito à concretização dos direitos econômicos, sociais e culturais. Só a título de exemplo, os Art. 1º, III; Art. 5º; Art. 7º; Art. 193; Art. 215; Art. 231 e Art. 232 são alguns dos dispositivos legais que representam os referidos avanços. Claro que constituições anteriores já seguiam a tendência mundial de garantir o fundamental existencial (mínimo existencial) ao homem, todavia, a atual foi a que mais abarcou em sua letra esses direitos, chegando a ser conhecida popularmente como a “constituição-cidadã”.

---

10 Ainda sim o presente trabalho se limitou a uma análise puramente teórica. É desejo dos pesquisadores, partindo das reflexões amadurecidas nesse trabalho, aperfeiçoar a pesquisa analisando políticas públicas específicas, alcançando assim uma análise prática da realidade.

Centro do nosso sistema jurídico nacional e norma legal máxima na hierarquia das leis, a CRFB/88 tem em seu conteúdo desde a organização do Estado, a definição de vários princípios que regem o Direito brasileiro, a proteção das minorias, entre muitos outros. Limita o poder do Estado, ao passo que também determina sua ação e papel na busca da igualdade não meramente formal. Tem normas autoexecutáveis e as que necessitam de tutela jurisdicional.

Dito isso, é necessário fazer uma análise desses direitos constantes em nossa *Lex Magna*, a começar pelos Direitos Econômicos. São princípios gerais da atividade econômica em *terrae brasilis*, conforme o Art. 170, fundamentando-se na valorização do trabalho humano, na livre-iniciativa, na existência digna do homem e na justiça social. Nesse sentido, sempre considerando: a soberania nacional, a propriedade privada, a função social da propriedade, a livre concorrência, a defesa ao consumidor, a defesa ao meio ambiente, a redução das desigualdades, regionais e sociais, a busca pelo pleno emprego e, por fim, o tratamento favorecido às microempresas nacionais.

Também vale ressaltar que inúmeros dispositivos infraconstitucionais visam garantir a efetivação dos direitos econômicos. Outras tantas ações governamentais têm se calcado no incentivo ao desenvolvimento econômico de uma forma geral, sempre dando atenção especial aos menos favorecidos, às minorias e as microempresas. No entanto, a efetividade dos programas que visam o desenvolvimento econômico-social do país, muitas vezes, tem sido colocada em cheque por inúmeros críticos, sobretudo no que tange aos menos favorecidos. Uma das soluções que se busca para a redução da desigualdade no país para além dos programas sociais, é a regulamentação do imposto sobre grandes fortunas e heranças na forma de lei complementar, no entanto, vale a ideia de Hugo de Brito Machado, tributarista brasileiro, que diz:

*“Não acreditamos na instituição de um imposto sobre grandes fortunas, por uma razão muito simples: quem manda no mundo, seja pelo poder, seja pela influência sobre os que o exercem, é sem-*

*pre titular de grande fortuna, e certamente não vai admitir essa tributação“ (2014, p. 355).*

Já no campo dos direitos sociais, o Brasil apresentou avanços notoriamente reconhecidos ao longo dos últimos anos. Assim, atendendo ao que proclama o art. 6º de nossa lei maior:

*“São Direitos Sociais: A educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta constituição” (Art.6º, CF).*

Os direitos sociais no Brasil, sem dúvidas, encontraram forte efetivação nos últimos anos frente à promoção de políticas públicas e programas governamentais de Assistência Social, tornando-se até mesmo referência internacional. Muito embora não se devam deixar de lado as problemáticas pertinentes ao tema, que atualmente pauta-se no desafio de ampliar cada vez mais, não só de maneira quantitativa, mas qualitativa, as políticas públicas que promovam tais direitos. Outro grande desafio atual é afastar, cada vez mais, da influência das mudanças econômicas e das mutações do mercado financeiro as conquistas da área. Dito de outra forma, existe o constante risco de retrocesso dos direitos humanos por pressões econômicas.

Surge aquele que talvez seja o maior desafio do Brasil: garantir a efetividade dos direitos culturais como requisito fundamental para a dignidade humana. Nesse campo ainda existem muitas divergências e discussões, e poucos avanços em determinados assuntos. Um exemplo disso é que a Constituição apenas passou a garantir um plano nacional de cultura em que se promove (pela Emenda Constitucional nº 48 de 2005): a defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro, a produção, promoção e difusão dos bens culturais, a formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura e suas múltiplas dimensões, a democratização do acesso aos bens de cultura e a valorização étnica e regional. Destaca-se que tais disposições só passaram por regulamentação pela Lei Complementar nº 12.343/2010.



Outra grande questão é que para que se garantam os direitos culturais é necessária a garantia de uma série de outros direitos fundamentais, tendo em vista que a própria cultura, como reconhece o Direito, requer alguns requisitos como o espaço, a liberdade, o respeito, a colaboração e o incentivo a sua produção e/ou expressão. Garantir o direito a cultura não é apenas proteger as mais diversas identidades culturais, mas é também fornecer meios e mecanismos para que essas se manifestem. Um desafio a ser observado nesse ponto é a questão dos povos tradicionais que se encontram cada vez mais a beira de um colapso cultural e detrimento das questões de como sua situação tem sido encarada. Como se observa nas palavras de Martins:

*“[...] com a demarcação de aldeias, o índio foi conduzido a um processo de confinamento que implicou a perda e a destruição significativa das aldeias tradicionais, sendo sua população transferida para dentro das reservas. Porém, esse confinamento do índio não é apenas geográfico, mas cultural, pois presenciamos a ampla presença do homem branco dentro das aldeias” (MARTINS, 2003, p. 455).*

Esse diálogo na busca por um direito que seja aplicável frente a esses choques culturais se mostra desafiador quando pensamos num país, como o Brasil, que é regido por uma constituição e por um sistema jurídico que se constrói com base nessa unidade. Esse desafio se torna ainda mais complexo quando pensamos em proposições que se apliquem para Estados diferentes, que seguem suas lógicas próprias. Para oferecer algum lastro de análise, passa-se, agora, a tecer considerações sobre aspectos da Índia e da China nesse diálogo multi e interculturalista.

## **6. EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS NA ÍNDIA**

A Índia, como já apontado, não é um país livre das influências do Ocidente em sua formação jurídica. Consta em sua formação atual a influência histórica da dominação inglesa, ainda que, inegavelmente,

o Estado indiano possua uma identidade cultural inegável, rica e cheia de possibilidades para discussão. Quando se propõe um direito universal e aplicável a diversas culturas, há que se considerar se as propostas apresentadas atenderiam às necessidades de uma sociedade tão distinta do perfil ocidental<sup>11</sup>. A quebra necessária dos paradigmas culturais importa no afastamento da ideia *eurocentrista*, que importa em negar como legítimas<sup>12</sup> todas as propostas destoantes (ESSENBURG; SILVA, 2012, p. 40).

A legislação indiana apresenta-se como maleável para a busca de um Estado Democrático de Direito (EDD) o que permitiria (ao menos em tese) a efetividade dos direitos humanos. De uma forma interessante, Upendra Baxi destaca que ao invés de confirmar as “teologias liberal ou libertária dos direitos” como instrumento de restringir ou limitar a soberania estatal (ou mesmo a conduta governamental) “as concepções do EDD indiano também dão poder à ação progressista do Estado” (2007, p.16).

Pode-se observar, como destaca Upenda Baxi (2007, p.17), que os dispositivos constitucionais se mostram atentos aos direitos humanos, possibilitando um diálogo mais aproximado com o que se defende no ocidente. Dentro da sociedade indiana é emblemática, na divisão em (sistema de) castas, a figura da “intocabilidade” da casta mais baixa (os dalit, ou párias ou ainda “intocáveis”). Essa divisão enseja o tratamento privilegiado para algumas castas e subcastas e tratamento discrimina-

---

11 Não se está defendendo a existência de um perfil absoluto que sirva de modelo para as nações ocidentais, como se fosse possível estabelecer um padrão. Entretanto, é razoável compreender que as nações ocidentais, como um todo, são distintas do modelo indiano e do modelo chinês, que para a proposta em destaque, são exemplos paradigmáticos do Oriente.

12 “Em um primeiro momento, todos aceitam a ideia da universalidade dos direitos como algo elaborado de maneira perfeita, sobretudo no que diz respeito à liberdade dos sujeitos. Diante disso, ocorre a admissão de que qualquer povo que não segue algum ponto do código não seria civilizado, ou seja, atrasado e ignorante culturalmente. Aqui, desenha-se o velho preconceito cultural eurocentista, não admitindo qualquer fato diferente como cultural. Fato esse muito bem manipulado pela mídia, ou seja, faz-se um alarde do que é tratado como sendo ‘exótico.’” (ESSENBURG; SILVA, [2012]. p. 40).

tório para outras. Como se sabe o tratamento discriminatório é atentatório à dignidade da pessoa humana, e, por isso, observa-se a proibição no direito indiano (Art. 17) de práticas sociais discriminatórias. Também o sistema indiano proíbe a escravidão contemporânea (Art.23-24) contemplando a proteção da dignidade do trabalhador. A secularização do direito indiano (em oposição ao direito hindu), ainda que vise preservar a cultura, proíbe as formas cruéis de patriarcado (Art. 14-15), bem como infrações de direitos humanos baseados na tradição hindu (Art.25-26) e, nesse sentido, há uma busca pelos direitos das minorias (culturais, religiosas, linguísticas etc.) pela igualdade (Art. 27-30).

A cultura oriental possui uma perspectiva relacionada à igualdade diferente, valorizando a sociedade sobre o indivíduo, enquanto o ocidente valoriza o indivíduo sobre a sociedade. Busca-se estabelecer que o oriente aceite o modo ocidental de entender a igualdade, o que é complexo, dado que o mesmo restringe o individualismo (forte marca ocidental) por meio de uma relação comunitária equilibrada (ESSENBURG, 2012, p. 46).

## **7. EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS NA CHINA**

A primeira análise a se fazer a respeito da China se refere aos seus aspectos históricos distintos, dos quais decorreram inúmeras transformações. A China, muito antes do domínio ocidental sobre o Extremo Oriente (em um contexto de guerra fria) já exercia determinada influência econômica e cultural sobre os demais territórios vizinhos. Até meados do Século XIX, a China era vista como uma nação com uma população já numerosa, porém muito isolada do resto do mundo.

A partir do domínio inglês, as coisas começam a mudar na China. Um povo que havia evoluindo de forma totalmente diferente e afastada das influências euro-ocidentais, agora se via em conflito com uma grande potência mundial, e tornava-se prejudicada em seus valores e

bens culturais devido a uma guerra que ficou conhecida como a Guerra do Ópio<sup>13</sup>.

Posteriormente, temos o contexto da guerra fria, onde os Estados Unidos da América e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas avançaram sobre o Extremo Oriente para exercer seus domínios imperialistas de forma antagônica (polarizando o mundo entre Capitalismo e Socialismo), aproveitando-se inclusive de *desafinidades* históricas entre os países do Extremo Oriente para fazê-lo. Grande exemplo disto é o domínio americano sobre o Japão como o domínio Soviético sobre a China.

Do ponto de vista jurídico, podemos dividir a visão do Direito na China<sup>14</sup> em duas etapas. A primeira consiste na visão de que o direito “longe de representar a condição de ordem e de ser símbolo da justiça, o direito é, aos olhos dos chineses, o instrumento do arbítrio e um fator de desordem” (DAVID, 1996, p. 24). A segunda seria o resultado do domínio soviético citado. Porém, pela primeira visão citada estar enraizada no pensamento e na moral de cada chinês, logo que saiu do domínio soviético, a China afastou toda e qualquer influência ocidental, na medida do possível, sobretudo na visão das leis, da justiça e do direito como um todo. Esse modo de pensar conserva, tradicionalmente, praticamente todo o Extremo Oriente na fórmula de que “o direito é bom para os bárbaros” (DAVID, 1996, p. 24.).

A partir daí, denota-se que o mais importante no sistema chinês é o cumprimento dos deveres em primeiro lugar, para depois falar-se em direitos. A máxima de que “não há direitos sem deveres” é regra absoluta dentro desse sistema, portanto falar em direitos econômicos, sociais e culturais da forma como se tem estabelecido não fará sentido, tendo em vista não haver direito inerente, e sim resultado de determinada “boa ação” que lhe recompense esse direito, essa ação quase sempre é dirigida ao Estado.

---

13 Na verdade foram conflitos armados entre a Grã-Bretanha e a China entre os anos de 1839 -1842 e 1856 -1860, que tiveram como desfecho a vitória inglesa.

14 Partindo-se da premissa que exista um direito chinês (ver. Marcelo Maciel Ramos, 2012).

Apesar disso o Estado chinês tem garantido e promovido inúmeras políticas públicas para seu desenvolvimento como é o caso da educação, por exemplo. Nesse aspecto, o Estado resolveu descentralizar o domínio da educação dando maior liberdade para as províncias e diferentes comunidades, encarregando-se apenas de dar as orientações básicas da educação e avaliar os resultados.

Por outro lado, a República Popular da China conserva uma visão bastante reduzida do trabalho e sua função, por exemplo. Lá, a visão de que o “trabalho dignifica o homem” também é bem vista, se não quase uma obrigação no senso moral, todavia as contrapartidas e direitos do trabalhador são quase inexistentes na prática. Assim como o Brasil, a China tem uma proteção ampla aos trabalhadores, contra a discriminação e pela remuneração digna, falhando consideravelmente na fiscalização desses mesmos direitos.

Por fim, vale dizer que as barreiras para a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais como fundamentais para dignidade humana na China apresentam uma grande barreira do ponto de vista sistêmico. Não apresenta apenas diferenças de conteúdos ou formas normativas, vai além, vai à concepção da própria ideia de norma e valor e suas funções na sociedade. O valor moral impera, e o Estado chinês determina e limita esse valor, como um filtro regulador. Não há princípios ponderativos como os do Ocidente, e qualquer ideia que se baseie nisso deve ser imediatamente afastada. Entretanto, no que diz respeito à universalidade dos direitos humanos, Paulo Ferreira Pinto no traz:

*“Verifica-se que no esforço de reflexão em curso para a definição de uma agenda própria para a Ásia-Pacífico insere-se, entre outros temas, a discussão sobre suas formas originais de organização política. Trata-se de procurar valorizar tais características, a partir de um ponto-de-vista asiático, sem os preconceitos a elas associados pela perspectiva Ocidental. Nota-se, a propósito, que não partiu da Associação a escolha de inclusão das áreas de direitos humanos e democracia na pauta de assuntos ora discutidos com seus parceiros de diálogo” (PINTO, p. 159, 1997).*

Verifica-se então que a China por representar uma forte influência no Extremo Oriente e estar distante em tantos outros aspectos do Ocidente, por si só teria o poder de definir uma agenda própria de direitos humanos, juntamente com os demais países dos Tigres Asiáticos. Isso permitiria, estrategicamente, buscar situar o seu próprio diamante ético, já que “é possível dizer que o Ocidente não inventou a luta pela dignidade, mas formulou um discurso para dirigi-la em função de seus próprios interesses” (FLORES, 2009, p. 132). A China poderia, por meio de uma reflexão dialogada com o Ocidente, apresentar ao Oriente uma interpretação dos direitos humanos já coerente com a realidade oriental, possibilitando a formulação de direitos que, verdadeiramente, tenham um alcance global.

## **8. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como observado no que diz respeito ao Brasil, sem dúvidas, os Arts. 1º, III; 5º; 7º; 193; 215; 231 e 232 da CRFB/88 representam a garantia de que os direitos econômicos, sociais e culturais no Brasil têm forte amparo legal por estarem na lei maior e em serem, majoritariamente, cláusulas pétreas, porém quando vamos para o campo da realidade social muitos desafios vêm à lume. Para que esses desafios (de efetivação) não se tornem problemas retóricos e, simplesmente, falácias políticas, faz-se necessário ir à fonte (direitos humanos), onde se encontra o princípio cardinal, e rever seus conceitos e princípios observando se, realmente, podemos considerá-los universais frente aos paradoxos culturais.

Trata-se, portanto da necessária (re)definição do conceito de direitos humanos, a partir de parâmetros já analisados, no seguinte: direitos humanos são a evolução histórica da concepção de liberdade e igualdade (e agora, fraternidade) a partir do Estado Democrático de Direito, que visa limitar o poder político e suas imposições a fim de garantir um mínimo de direitos inerentes ao ser humano. Sendo esse mínimo o que atenda às peculiaridades individuais, satisfazendo as necessidades materiais e imateriais, respeitando a dignidade da pessoa humana. Cabe, entretanto, pensar o que seria esse mínimo existencial dentro de uma perspectiva global e multicultural.

No que tange às discussões sobre a efetivação de direitos culturais fundamentais e sociais que visem o desenvolvimento no mundo (com atenção aos parceiros do BRICS que foram ilustrações comparativas dessa pesquisa: Índia e China) devem pautar-se não somente em princípios como a liberdade e a igualdade, mas, sobretudo, na dignidade da pessoa humana e na própria solidariedade. Nesse sentido, observando o que propõe Maria Celina Bodin de Moraes em *o Princípio da solidariedade*: “o princípio cardeal do ordenamento é o da dignidade humana, que se busca atingir através de uma medida de ponderação que oscila entre os dois valores, ora propendendo para a liberdade, ora para a solidariedade”. É necessária, portanto, a observação dos princípios basilares do ordenamento jurídico na geração atual dos direitos humanos em todos os planos necessários à sua eficácia e efetividade.

A globalização acabou por impor entre as realidades ocidentais e orientais uma convivência que não tem se mostrado harmônica, muito menos fácil. A ideia da lógica jurídica ocidental tem sido de pouca aceitação nos Estados orientais. Urge, nesse sentido, uma maior atenção por parte do Direito e dos pesquisadores para compreensão do Oriente como uma realidade a ser entendida e respeitada. Ignorar as diferenças entre o Ocidente e o Oriente incorre em clara ofensa ao respeito mútuo e soberania dos Estados. Pode-se mesmo dizer que ignorar essas individualidades implica em desrespeitar a dignidade da pessoa humana que acaba por se tornar vítima de processos estrangeiros, que não consideram a identidade cultural e o modo de vida de cada povo.

Não se pode permitir que os direitos humanos continuem sendo desrespeitados por todo o mundo. Não basta utilizar-se do discurso que diferenças culturais impedem a aplicação das normas internacionais. É preciso pensar em normas que também incluam o Oriente como uma identidade cultural a ser levada em consideração na formulação das normas e do pensamento contemporâneo. Deve-se buscar a reconstrução dos direitos humanos escutando todos os atores, para que, de fato, possa ser internacional.

## 9. REFERENCIAIS

ALMEIDA, Fernando Barcellos. **Teoria geral dos direitos humanos**. Porto Alegre. Sérgio Antonio Fabris, 1996.

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BAXI, Upendra. O estado de direito na Índia. **Sur, Revista Internacional de direitos humanos**, São Paulo, v.4, n. 6, p. 6-27, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sur/v4n6/a02v4n6.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S1806-64452007000100002>

BHABHA, Homi. **O local da cultura**. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

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

BOFF, Leonardo. **Fundamentalismo: a globalização e o futuro da humanidade**. Rio de Janeiro: Sextante, 2002.

BUSATO, Paulo Cesar. A política jurídica como expressão da aproximação entre o common law e o civil law. **Revista Eletrônica de Ciências Jurídicas**, São Luís.MA, v. 1, p. 01-50, 2004.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**, Vol. III [I]. Porto Alegre: Fabris, 2003.

CONTIPELLI, Ernani de Paula; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. Direitos humanos econômicos na perspectiva da solidariedade: desenvolvimento Integral. In: XVII ENCONTRO PREPARATÓRIO PARA O CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 2008, Salvador. **ANAIS DO XVII ENCONTRO PREPARATÓRIO PARA O CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI**, 2008.

DAVID, René. **Os grandes sistemas do direito contemporâneo**. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

EDGAR, Peter; SEDGWICK; Peter. **Teoria cultural de a a z: Conceitos-chave para entender o mundo contemporâneo**. São Paulo: Contexto, 2003

ESSENBUR, Aline Sabbi; SILVA, Rogério de Moraes. **Fundamentos filosóficos dos direitos humanos**. Brasília: DF. [2012] Disponível em: <http://lms>.



ead1.com.br/webfolio/Mod5745/fundamentos\_filosoficos\_dos\_direitos\_humanos\_v2.pdf Acesso em: 15 ago. 2015.

FLORES, Joaquín Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Fundação Boiteux. 2009.

HERDY, Rachel. **Diálogo intercultural dos direitos humanos**. (monografia, Faculdade de Direito) PUC-RIO, Rio de Janeiro. 2003.

MIGNOLO, Walter. **Histórias locais/projetos globais**. Colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

NASCIMENTO, Arthur Ramos do.; AVELAR, Michael Procópio Ribeiro Alves. Soberania Nacional, Soberania Comunitária e o Fenômeno do BRICS: o (futuro) papel do Estado nos contornos atuais da globalização e frente às tendências do Direito Internacional Contemporâneo. **Revista Jurídica da UNI-GRAN**. Dourados, MS. v.16, n.32, jul/dez 2014. 2015. p. 69-88.

O'SULLIVAN *et al.* **Conceitos-chave em estudos de comunicação e cultura**. Piracicaba: Unimep, 2001.

ORTIZ, Renato. **Mundialização e cultura**. São Paulo: Brasiliense, 1998.

PLANALTO, **Pacto internacional de direitos econômicos, sociais e culturais**. 1992. Disponível em: < [http://www.presidencia.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0591.htm](http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm)>.

RAMOS, Marcelo Maciel. **Os fundamentos éticos da cultura jurídica ocidental: dos gregos aos cristãos**. São Paulo: Alameda, 2012.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Introdução ao pensamento jurídico crítico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p.18.



## **PARTE II**

# **Relações internacionais, fronteiras e desenvolvimento**





# INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS: UM BREVE ESTUDO DO CASO DA GUERRA DA BÓSNIA

Vinícius Farah Parizi Meregé<sup>1</sup>

Tomaz Espósito Neto<sup>2</sup>

**RESUMO:** Entre o final do século XX e início do século XXI, as relações entre direitos humanos e a soberania estatal entraram em voga na agenda política internacional. As discussões giraram em torno de quais seriam os limites para as ações do Estado e quando, e se, a sociedade internacional deveria intervir para evitar as chamadas “crises humanitárias”, como o genocídio e as violações sistemáticas dos direitos humanos perpetradas por agentes de um Estado contra uma dada população. Surgia o princípio da “responsabilidade de proteger”. Em outras palavras, questionava-se o principal pilar das relações internacionais desde Vestefália (1648), a soberania estatal. Argumentava-se que a soberania não era mais valor absoluto e que, em casos especiais, era necessária uma intervenção humanitária para resguardar as populações mais vulneráveis. Outrossim, uma parte da comunidade internacional, em especial as grandes potências ocidentais, se outorgou o direito de protetor da ordem e de defensor universal dos direitos humanos. O caso mais notório é a intervenção humanitária da OTAN na guerra da Bósnia. Assim sendo, o presente artigo procura analisar a guerra da Bósnia e a “intervenção humanitária” realizada pela OTAN no século XX.

**Palavras-chave:** 1) Conflitos pós-Guerra Fria; 2) Guerra da Bósnia; 3) Intervenções humanitárias.

**ABSTRACT:** *Between the late twentieth and early twenty-first century, the relationship between human rights and state sovereignty came into vogue in the international political agenda. The discussions revolved around what are the limits to the actions of the state and when, and if, the international society should intervene*

---

1 Graduado em Relações Internacionais e estudante de Direito da UFGD. Email: [vinicius\\_farah@hotmail.com](mailto:vinicius_farah@hotmail.com)

2 Professor Doutor do curso de Relações Internacionais da UFGD. Email: [tomaz.neto@ufgd.edu.br](mailto:tomaz.neto@ufgd.edu.br)

*to prevent the so-called “humanitarian crises”, such as genocide and systematic violations of human rights perpetrated by agents of a state against a given population. It appeared the principle of “responsibility to protect”. In other words, wondered if the main pillar of international relations since Westphalia (1648), state sovereignty. It was argued that sovereignty was no longer absolute and that in special cases, humanitarian intervention was necessary to protect the most vulnerable populations. Moreover, a part of the international community, especially the major Western powers, granted the right to guard the order and defender of universal human rights. The most notorious case is the NATO humanitarian intervention in the Bosnian war. Therefore, this article tries to analyze the Bosnian war and the “humanitarian intervention” conducted by NATO in XX.*

**Keywords:** 1) Conflicts after Cold War; 2) Bosnia War; 3) Humanitarian intervention.

## 1. INTRODUÇÃO

A queda do Muro de Berlim, em 1989, e o desmantelamento da União Soviética (URSS), em 1991, são apontados pelos analistas de política internacional como os marcos históricos que delimitam, teórica e factualmente, o fim da Guerra Fria (HOBSBAWM, 1995; LOHBAUER, 2005; SARAIVA (Org.), 2008; VIZENTINI, 2006). Como é correntemente dito, a Guerra Fria compreende o período histórico-político do final da II Guerra Mundial, em 1945, até o desmantelamento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, em 1991; a principal característica desse momento foi a disputa entre dois blocos políticos, econômicos e ideológicos diversos, capitaneados pelos Estados Unidos e URSS, pela supremacia mundial. Por alguns momentos, como na crise dos mísseis de Cuba (1962), o mundo esteve próximo do início de uma guerra nuclear em escala global, que poderia acabar em consequências catastróficas e irreversíveis para, no mínimo, toda a humanidade.

Essa ruptura do paradigma bipolar, EUA-URSS, teve impacto indelével para a política internacional como um todo, influenciando desde análises teóricas do plano internacional, até a organização interna dos Estados, como a reorganização, extinção e criação de Estados do Leste Europeu (HOBSBAWM, 2009).

As mudanças na realidade internacional afetaram as múltiplas dimensões das relações interestatais (economia, política, cultura, entre outras), fundamentadas, em linhas gerais, na soberania estatal<sup>3</sup>. Essas transformações tiveram impactos nas análises acadêmicas e nas formulações teóricas em diversas áreas do conhecimento, mas precipuamente as ligadas às Ciências Humanas e Sociais (SARAIVA, 2008). É notável a revolução do escopo teórico-metodológico para as Ciências Humanas, percebida no final da década de 1980 e no início dos anos 1990. Especificamente, para as Relações Internacionais, houve a quebra de paradigmas intelectuais monolíticos; para o campo político, a efervescência de temas antes obliterados pela disputa político-ideológica da dicotomia capitalismo/socialismo e para a economia política, a sobrevalência do neoliberalismo econômico sobre os outros sistemas econômicos (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2003).

O pós-Guerra Fria era um ambiente envolto de um “otimismo liberal”. Projetos intelectuais e políticos desse cunho tomaram forma “explosiva”, já no final dos anos 1980. Obras a exemplificar a exaltação dessa vertente, para as Ciências Humanas e Relações Internacionais, não faltam, tais como o controverso tema do artigo de Francis Fukuyama que, posteriormente, se tornaria o livro “O fim da história”. Este, objeto de linha de pensamento hegeliano, que sofreu, posteriormente, críticas à sua interpretação da ulteridade (ANDERSON, 1992), sugeria que após o fim da Guerra Fria, o bloco capitalista teria consolidado sua pretensão hegemônica, não havendo, para o futuro, outra visão da economia internacional que não a capitalista (FUKUYAMA, 1989). Em parâmetros conservadores, no campo sociológico e político internacional, houve a contribuição singular do professor de Harvard, Samuel Huntington, em seu artigo<sup>4</sup> que, assim como o de Fukuyama, se torna-

3 BOBBIO, Norberto. Dicionário de política, Soberania, p. 1179. “Em sentido lato, o conceito político-jurídico de Soberania indica o poder de mando de última instância, numa sociedade política e, conseqüentemente, a diferença entre esta e as demais associações humanas em cuja organização não se encontra este poder supremo, exclusivo e não derivado.”

4 <http://www.foreignaffairs.com/articles/48950/samuel-p-huntington/the-clash-of-civilizations>

ria livro, “Clash of civilizations”. Em ambos, artigo e livro, Huntington identificou que a diferença entre as culturas e as identidades de cada civilização ao redor do mundo foi uma das principais causas da guerra.

Ainda no viés teóricopolítico, há o reaparecimento de uma teoria de base kantiana, que é conhecida como “Teoria da paz democrática”. Segundo essa teoria, países que tivessem em sua constituição social, política e jurídica a democracia efetivamente implementada, não entrariam diretamente em conflitos armados. Como expoente e difusor dessa ideia, mas não somente, elenca-se Michael Doyle. Outro teórico que também notabilizou-se pelas ideias de democracia foi David Held, pensador do “Cosmopolitismo” nas Relações Internacionais.

Entretanto, o início da década de 1990 não foi apenas marcado pela revolução intelectual, com tentativas de compreensão da realidade, mas também por aplicações práticas, de ordem econômica, como o Consenso de Washington, que pôs em voga o Neoliberalismo como sistema econômico necessário para a Nova Ordem Mundial, que se iniciava (PIRES, 2006).

A ascensão dos chamados “novos” temas, tais como direitos humanos, meio ambiente, energia sustentável e desenvolvimento social, os quais são discutidos em grandes conferências internacionais, como a ECO 92, A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, ocorrida na cidade do Rio de Janeiro, ou ainda, A Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como “Cúpula da Terra”, fez ascender, também, temas anteriormente discutidos, como “Desenvolvimento Sustentável” e o “Crédito de carbono” (NOVAES, 1992).

Na área dos direitos humanos, houve a importante Conferência de Viena, em 1993. Nesta foram debatidos pontos múltiplos:: a universalidade dos direitos humanos, sua indivisibilidade e multidimensionalidade, sua relação com democracia e desenvolvimento, a participação de ONGs em debates multilaterais globais, os direitos das mulheres, das crianças, dos povos indígenas, dos refugiados, dos imigrantes (ALVES,



2001; HERNANDEZ, 2010). Dentre os vários pontos abordados em Viena, um dos mais importantes e que mais interessam a este artigo é a aceitação do princípio da legitimidade da preocupação internacional com os direitos humanos<sup>5</sup>.

Isso posto, fortaleceu-se a visão de que os Estados deveriam ser considerados principais responsáveis não apenas pela adoção de normas internacionais de direitos humanos, mas também pela proteção e promoção destes. Logo, foi a partir da Conferência de Viena que engendrou-se, a seguir, a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos.

Um marco dessa ascendência e discussão dos novos paradigmas contemporâneos foi a publicação, em 1992, por Boutros Boutros-Ghali, então Secretário Geral das Nações Unidas, da *Agenda for Peace*. No relatório, Ghali salienta, principalmente, o fundamento da diplomacia preventiva por meio da *peacekeeping*, *peacemaking*<sup>6</sup> e *peacebuilding*<sup>7</sup>.

---

5 Art. 4º da Declaração e Programa da Ação de Viena, 1993: “A promoção e proteção de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais devem ser consideradas como um objetivo prioritário das Nações Unidas, em conformidade com seus propósitos e princípios, particularmente o propósito da cooperação internacional. No contexto desses propósitos e princípios, a promoção e a proteção de todos os direitos humanos constituem uma preocupação legítima da comunidade internacional. Os órgãos e agências especializados relacionados com os direitos humanos devem, portanto, reforçar a coordenação de suas atividades com base na aplicação coerente e objetiva dos instrumentos internacionais de direitos humanos.”

6 *Peacemaking* é a ação de trazer partes conflitantes ao acordo, essencialmente por meios pacíficos, como os previstos no Capítulo VI da Carta das Nações Unidas. *Peacekeeping* é o desenvolvimento das ações das Nações Unidas em campo, previamente com o consentimento das partes concernidas, normalmente envolvendo a força militar das Nações Unidas e/ou pessoal policial e frequentemente civil também.

*Peacekeeping* é a técnica que expande as possibilidades para ambas, prevenção de conflito e manutenção da paz.- *An Agenda for Peace*-, 20º parágrafo.

7 “Executado após a assinatura de um acordo de paz e simultaneamente ao *peacemaking* e ao *peacekeeping*, esse mecanismo visa fortalecer o processo de reconciliação nacional por meio da reconstrução das instituições, da economia e da infraestrutura do Estado anfitrião. Enquanto a diplomacia preventiva busca evitar que as crises desencadeiem conflitos violentos, o *peacebuilding* procura prevenir a recorrência desses conflitos, tratando suas causas mais profundas. Os programas,

A partir dessas considerações, o objetivo desse trabalho é analisar as intervenções humanitárias e seus reflexos na ordem internacional, bem como seus limites por meio do estudo de caso da Bósnia e dos incidentes da antiga Iugoslávia que se iniciaram com os embargos feitos pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas<sup>8</sup>.

Para a realização dessa obra, optou-se pela utilização do método indutivo-dedutivo, valendo-se principalmente de revisão bibliográfica de artigos, dissertações, livros, entre outros, bem como a análise de documentos e discursos, como as resoluções do Conselho de Segurança.

É necessário salientar a escassez de literatura em língua portuguesa sobre o tema, bem como de estudos mais consolidados da temática de intervenções humanitárias na academia brasileira.

Além da introdução e das considerações finais, o presente artigo está dividido em duas partes: a primeira versa sobre o contexto internacional no pós-Guerra Fria e a ascensão multipolar; a segunda parte versa sobre os princípios da manutenção da paz, a partir da Agenda para Paz e o estudo de caso da guerra da Iugoslávia, especificamente, na Bósnia.

---

fundos e agências das Nações Unidas devem participar ativamente da promoção do desenvolvimento econômico e social, mas também pode haver a presença de militares.

As principais atividades do *peacebuilding* são: desarmar as partes rivais, restaurar a ordem, repatriar os refugiados, monitorar eleições, proteger os direitos humanos, remover minas terrestres, reformar e fortalecer as instituições governamentais, promover o processo formal e informal da participação política.

Ao definir o *peacebuilding*, a Agenda propõe uma relação direta entre as práticas democráticas – como a prevalência do Estado de direito e da transparência nas decisões políticas – e o estabelecimento da paz e da segurança.” Dissertação de mestrado defendida por Juliana de Paula Bigatão, intitulada “Manutenção da paz e resolução de conflitos: resposta das nações unidas aos conflitos armados intra-estatais na década de 1990”, em 2009 no Programa da Pós-graduação San Tiago Dantas.

8 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/596/60/IMG/NR059660.pdf?OpenElement> (Resolução do Conselho de Segurança).

## 2. O CONTEXTO INTERNACIONAL NO PERÍODO FINAL E POSTERIOR À GUERRA FRIA

O desenho do cenário internacional , com suas “forças profundas”, entre os anos de 1980 e 2000, ou seja, entre o final da Guerra Fria e o início da chamada “Nova Ordem Mundial” representa ,ainda, um desafio intelectual não superado:

*“O observador do presente não dispõe, ainda, de uma noção unificadora de todo um conjunto contraditório de alterações na economia e na política mundiais, mesmo se historiadores, economistas e cientistas políticos não hesitassem em propor uma profusão de variáveis explicativas para esse período rico em redefinições globais. De forma não surpreendente, grande parte dessas análises é marcada por um certo sentimento de conclusão e de ruptura (...)”*(SARAIVA (org.), 2008).

Entretanto, para os estudiosos desse recorte histórico, há acontecimentos e cenários que são usados como *guidelines* para o desenvolvimento explicativo dos acontecimentos ocorridos.

Um consenso, porém, existe entre os pensadores da história das Relações Internacionais: que o período compreendido entre o final da Guerra Fria e o início da década de 1990, é marcado pela superação do conflito Leste-Oeste, pelo desmantelamento da URSS, ascensão de múltiplos blocos de influência econômica e política, conflitos étnicos, rediscussão do conceito de soberania e a preocupação e debates coletivos com temas da nova agenda que, anteriormente, encontraram pouca convergência substantiva.

Na América Latina, os anos 1980 foram caracterizados pela estagnação econômica, advinda das crises sistêmicas dos países da região, principalmente em função de suas dívidas externas; essa conjuntura de fatos para os latino-americanos resultou na expressão “Década perdida”, para aqueles que analisaram os fluxos de capitais e o desenvolvimento, em especial, os dos países latino-americanos (MOREIRA, 2010).

Se na América Latina o cenário é de estagnação, no Leste Europeu a situação inverteu-se diametralmente.

Na Rússia, em 1985, Mikhail Gorbachev ascendeu, como Secretário Geral do Partido Comunista Soviético, e iniciou os processos de mudanças que culminariam com a dissolução do mundo soviético, em 1991. Dessa forma:

*“Certamente os dez anos entre a morte de Leonid Brezhnev em novembro de 1982, e o fim da União Soviética em dezembro de 1991, foram os anos que deram fim ao conflito bipolar e ao século XX. Mas foram os seis anos desde a ascensão de Gorbachev ao poder até sua renúncia que realmente “abalaram o mundo”, utilizando a expressão de John Reed sobre a Revolução de 1917” (LOHBAUER, 2005).*

Em 1987, já dentro do espectro de mudança e reformas no *modus operandi* político, Gorbachev deu início à *Glasnost*. Essa política culminou com uma revolução constitucional onde os fundamentos da lei e da legislação foram reestruturados para garantir, nos âmbitos local e regional, transparência nas ações e na representação políticas. No entanto, apesar das tentativas de reforma no sistema político, o sistema administrativo da URSS não dava conta de resolver as contendas internas de uma economia falida e verticalizada. Apesar do que se tem dito, numa leitura superficial da abertura econômica da URSS, inicialmente, de fato “a crise econômica não era mais administrável. O sistema de comando administrativo não foi substituído pela economia de mercado, mas pelo caos”. Posteriormente, é vista a imersão dessas novas economias no modo de organização e de produção capitalistas.

Imerso nas condições caóticas de administração pública, o partido comunista, em 1990, transferiu o poder de legislar às repúblicas, o que contribuiu de maneira substancial para o processo de desintegração da União, bem como para a declaração de autonomia e independência daquelas.

Faz-se necessário aqui, explicitar a análise de Christian Lohbauer, ainda no âmbito do fim da Guerra Fria, sobre a descentralização político-administrativa:

*“A descentralização tinha também um outro lado crítico na história russa soviética: a política em relação às nacionalidades e grupos étnicos. A complexa definição das fronteiras internas da União Soviética permanecia legalmente indefinida entre boa parte das suas quinze ex-repúblicas e trinta e oito regiões autônomas. A fragmentação tornou-se um perigo iminente. Embora cada grupo étnico tivesse um território próprio, mais de 50 milhões de soviéticos viviam fora das suas repúblicas originais, aumentando o potencial de discórdia entre grupos majoritários e minoritários (...) Os países do Báltico tinham sido independentes até 1940. E regiões do Cáucaso como a Chechênia e a Abkássia já reivindicavam autonomia há décadas. Toda população não russa tinha ressentimentos contra a população russa, identificada como representantes do centralismo soviético e suas políticas impopulares e repressivas...” (LOHBAUER, 2005, p. 207).*

Se por um lado, a descentralização das repúblicas gerou uma crise política e territorial, por outro, a ascensão desses países, alguns independentes e outros autônomos, criou para o capitalismo um nicho de mercado para os produtos e serviços, anteriormente desconhecido pela população em função de uma fechada política de restrição de informação e complexa organização de propaganda soviética. Assim sendo:

*“Considerada em seu conjunto, a crise do socialismo real nos anos de 1980 atuou como o fator mais poderoso de transformação sistêmica na ordem política e econômica mundial, desde a derrota das potências coligadas do eixo da Segunda Guerra, abrindo caminho para um novo tipo de gestão hegemônica das relações internacionais. Pela primeira vez em muitos séculos, as grandes guerras conhecidas tanto no sistema de soberanias nacionais de Vestfália, como nos regimes de equilíbrio de poderes do século XIX ou de alianças estratégicas da era bipolar, tornaram-se ver-*

*dadeiramente obsoletas muito embora os conflitos regionais e as guerras civis – travadas por motivos étnicos ou nacionalistas – tenham se intensificado, muitas vezes na indiferença das grandes potências. Assim, se o final dos anos 1980 assistiu a uma formidável “desmilitarização” das políticas externas dos grandes atores internacionais, resultou, entretanto, em novos focos de instabilidade, cuja administração passou a ser atribuída a uma Organização das Nações Unidas, liberada dos impasses ideológicos que condenavam seu Conselho de Segurança a uma virtual paralisia (SARAIVA, 2008).*

A queda da União Soviética e a nova arquitetura da política internacional, no início da década de 1990, retrataram um mundo onde as relações mundiais se diversificaram e se tornaram interdependentes de forma crescente. Sob essa égide, a do “otimismo liberal”, via-se “uma nova esperança” de paz nas democracias (DOYLE, 1997) e o desenvolvimento inicial crescente da legitimidade de um organismo que conjugou, em sua formação, quase todas as nações do mundo: a Organização das Nações Unidas (ONU).

Fundada a partir da Carta de São Francisco, em 1945, a Organização das Nações Unidas, durante o período da Guerra Fria, sofreu forte crítica por sua inoperância concreta, principalmente em seu Conselho de Segurança, em função do embate bipolar e da circunstancial impossibilidade de consenso normativo e operacional.

A despeito das consequências do fim da Guerra Fria, a partir da década de 1990, houve um soerguimento dos diálogos dentro da instituição, uma pluralização de novos membros, ascensão de discussões em torno da Agenda para o século XXI e uma confiante legitimidade nas ações de seus vários departamentos.

Debates sobre o Meio ambiente, Direitos humanos, Segurança e desenvolvimento são comumente conhecidos como “novos valores do sistema internacional”, temas da *Agenda* (LAFER, 1991).

Quanto ao Conselho de Segurança, foi nesse período que o colegiado envolveu-se mais efetivamente nos assuntos de segurança internacional, em função de uma interação entre os membros-permanentes do Conselho, interação essa que, até dez anos antes, não havia (PATRIOTA, 1998).

Os conceitos sobre segurança são rediscutidos e redimensionados, a ideia de que os Estados deveriam procurar uma segurança individual é obscurecida pela ideia de Segurança Coletiva (AZAMBUJA, 1995), Segurança Multidimensional (VILLA, 1999) e Segurança Humana (OLIVEIRA, 2009).

A partir desse momento, tem-se as intervenções humanitárias iniciadas sob os auspícios tanto do Conselho de Segurança das Nações Unidas, como pelo auxílio de outros órgãos da ONU, em soma à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). A rediscussão e as críticas quanto à intervenção interna por Estados estrangeiros ou forças alienígenas ao local são muitas, como consequência de um novo conceito, ou pelo menos, prática efetiva da Soberania e das Intervenções Humanitárias (GOODMAN). A década de 1990 é, notavelmente, marcada pela prática das missões de paz e intervenções, em embate com as concepções de legitimidade e também de direitos humanos, efetivadas tanto pelos organismos militares como pela OTAN, quanto por órgãos de assistência, promoção e desenvolvimento humanitário como é o AC-NUDH (HANNUN, 2006). Neste sentido, salienta-se que:

*“a despeito do “renascimento” das Nações Unidas no período pós-GF, o cenário bélico que se impôs de forma contundente neste contexto desafiou cada vez mais as práticas de manutenção da paz e resolução de conflitos até então adotadas por esta organização. Deste cenário surgiram incertezas políticas, jurídicas e morais que marcaram a atuação da ONU durante a década de 1990, confrontando os princípios basilares sob os quais a instituição foi fundada: respeito à soberania, à integridade territorial e à independência política dos Estados (BIGATÃO, 2009).*

### 3. A MANUTENÇÃO DA PAZ E O CASO DA BÓSNIA

#### 3.1 A manutenção da paz

Primeiramente, faz-se necessário o questionamento: Como a Organização das Nações Unidas aplicam os princípios levantados na Carta de São Francisco?

Não existe uma resposta clara ainda hoje. Entretanto, há elementos fundamentais para que entendamos a manutenção da paz e o caso específico da intervenção na Antiga Iugoslávia e suas consequências para, nesse caso estudado, a região da Bósnia.

A partir da década de 1990, como vimos anteriormente, o otimismo em relação aos organismos multilaterais de negociação, fossem eles econômicos, políticos ou culturais, cresceu espontaneamente. Basta notar a ascensão de fóruns de debates coletivos, como Conferência de Viena, e sua consequência com a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, ou a ECO-92, ou outro exemplo, o Consenso de Washington em 1989, e seus impactos para as políticas macroeconômicas da década seguinte (BATISTA, 1994).

O envolvimento das Nações Unidas segue os mesmos processos. E para a discussão deste artigo, vale ressaltarmos as ações e intentos para a manutenção da paz nos conflitos deflagrados no final do século XX.

A queda do muro de Berlim, o redimensionamento do poder mundial, a ascensão de “novos países”, agora independentes do julgo soviético, a necessidade de expansão do capitalismo para áreas ou nichos de mercado, o otimismo liberal e a franca expansão das discussões sobre direitos humanos fizeram com que as concepções de conflitos e guerras, fossem, gradativamente, assumindo novas características e significados. A ideia Clausewitziana de guerra, entre dois Estados beligerantes e formalmente constituídos, tornar-se, em certa medida, obsoleta.

Os conflitos armados e as guerras, que marcam o final do “breve século”, são caracterizados por disputas *intraestatais*. Essencialmente,



a ausência de organismos políticos sólidos, que oferecessem condições de convivência pacífica e desenvolvida aos seus indivíduos, aliada a contendas de cunho social, étnico, religioso e cultural, foram alguns dos fatores principais para a causa dos conflitos *intraestatais* dessa década.

É nesse momento que se rediscute qual é o papel da ONU, e mais especificamente, do Conselho de Segurança (CS), na promoção e manutenção da paz. Esse questionamento foi fundamental para que, em 1992, o CS solicitasse ao, então, Secretário Geral Boutros Boutros-Ghali que elenca-se uma séria de sugestões para tornar mais eficientes os mecanismos de manutenção da paz, em consonância com o capítulo VII da Carta das Nações Unidas<sup>9</sup>.

Assim, em 17 de Junho de 1992, Ghali publicou o Relatório intitulado “*An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*”, considerado um dos principais elementos formais das Nações Unidas para a segurança e a paz. No relatório, foram desenvolvidas técnicas de monitoramento e prevenção de conflitos, assim como suas resoluções, além de servir como orientação, para o trabalho no campo, dos enviados das Nações Unidas. O texto continha, precipuamente, elementos-chave para entendermos a chamada Diplomacia Preventiva:

- Medidas para a construção de confiança
- Missões para averiguação de fatos
- Mecanismos de aviso rápido (early warning)
- Destacamento preventivo
- A constituição de zonas desmilitarizadas

É importante notar que a Diplomacia Preventiva são os atos diplomáticos exercidos pelo próprio SG ou enviado especial, para a resolução de uma contenda, antes que essa agrave-se em um conflito bélico ou danoso à população:

---

9 Cap. VII da Carta das Nações Unidas. “AÇÃO RELATIVA A AMEAÇAS À PAZ, RUPTURA DA PAZ E ATOS DE AGRESSÃO”, 1945.

*“The most desirable and efficient employment of diplomacy is to ease tensions before they result in conflict – or, if conflict breaks out, to act swiftly to contain it and resolve its underlying causes. Preventive diplomacy may be performed by the Secretary-General personally or through senior staff or specialized agencies and programmes, by the Security Council or the General Assembly, and by regional organizations in cooperation with the United Nations. Preventive diplomacy requires measures to create confidence; it needs early warning based on information gathering and informal or formal fact-finding; it may also involve preventive deployment and, in some situations, demilitarized zones<sup>10</sup> (GHALI, 1992).*

As ações da Diplomacia Preventiva acontecem antes da deflagração do conflito em proporções alarmantes. Depois de deflagrado, entra em ação o que Ghali chama de *Peacemaking* ou Promoção da paz.

O *Peacemaking* são ações coordenadas para a propositura de negociações entre as partes beligerantes, no intuito de que, predispostas, seja possível encontrar a resolução pacífica das hostilidades. Em suma, as ações do PM são baseadas no capítulo VI da Carta de São Francisco<sup>11</sup>. Entretanto, caso todas as tentativas de mediação diplomáticas falhem e o agravamento do conflito perdure, o relatório prevê o seu Art. 42 da Carta de São Francisco para o uso militar da força para fins pacíficos e restauração da paz.

Há, ainda, dentro do *Peacemaking* o que o relatório chama de *Peace enforcement* ou, imposição da paz, em seu artigo 44, que versa:

*“The mission of forces under Article 43 would be to respond to outright aggression, imminent or actual. Such forces are not likely to be available for some time to come. Cease-fires have often been agreed to but not complied with, and the United Nations has sometimes been called upon to send forces to restore and maintain the cease-fire. This task can on occasion exceed the mission of peace-keeping forces and the expectations of peace-keeping force*

10 Art. 23 – *An Agenda for Peace*. 1992 –UN.

11 Cap. VI da Carta das Nações Unidas – “Solução Pacífica de Controvérsias”.

*contributors. I recommend that the Council consider the utilization of peace-enforcement units in clearly defined circumstances and with their terms of reference specified in advance. Such units from Member States would be available on call and would consist of troops that have volunteered for such service. They would have to be more heavily armed than peace-keeping forces and would need to undergo extensive preparatory training within their national forces. Deployment and operation of such forces would be under the authorization of the Security Council and would, as in the case of peace-keeping forces, be under the command of the Secretary-General. I consider such peace-enforcement units to be warranted as a provisional measure under Article 40 of the Charter. Such peace-enforcement units should not be confused with the forces that may eventually be constituted under Article 43 to deal with acts of aggression or with the military personnel which Governments may agree to keep on stand-by for possible contribution to peace-keeping operations<sup>12</sup>.*

Numa relação não etapista de ações, posteriormente, temos o *Peacekeeping*, ou seja, a Manutenção da Paz. Dentro desse aspecto, as ações do pessoal de trabalho em campo é ligada principalmente para a implementação das condições mínimas de um acordo de paz. No PK, são conjugadas forças militares, policiais e civis, nos âmbitos de cessar-fogo; policiamento da população para assegurar estabilidade e segurança às ações internas de pessoal; ações humanitárias etc.

Os processos de resolução de conflitos por parte da ONU, são, como os exemplos da década de 1990 demonstram, lentos e inoperantes em vários momentos. A Terceira fase para a implementação da paz e possível resolução dos conflitos e hostilidades é a construção de instituições e organismos no país que sofre intervenção, estruturas administrativas essas, que possam assegurar, minimamente, as condições

---

12 Ater-se a esse trecho do relatório é de extrema relevância para a proposta deste capítulo pois, posteriormente, a associação e consecutiva designação à OTAN para a promoção da paz, dá-se, em grande medida e inicialmente, por causa das diretrizes desse artigo.

para o retorno sólido de paz na região. Essas medidas são chamadas de *Peacebuilding*.

Segundo Bigatão (2009), as principais atividades do *Peacebuilding* são: desarmar as partes rivais, restaurar a ordem, repatriar os refugiados, monitorar eleições, proteger os direitos humanos, remover minas terrestres, reformar e fortalecer as instituições governamentais, promover o processo formal e informal de participação política.

Nota-se, na estrutura e conteúdo do Relatório, assim como nas ações do Conselho de Segurança, nas missões de paz, e no caso da Bósnia, a preocupação com a Segurança Coletiva, esse princípio foi uma das bases para a justificativa da “Responsabilidade de Proteger” sobre o conceito de soberania de outros Estados. Entre tanto, longe de desenvolver um argumento unificador, as ideias propagadas pelo relatório e pelas ações do Conselho de Segurança nos conflitos, conotam, para os críticos, um desrespeito de um dos pilares fundadores da Carta de São Francisco, que é a não ingerência em assuntos internos dos Estados.

### **3.2 A guerra da Iugoslávia e o caso da Bósnia**

A publicação da Agenda para Paz, as ações dos organismos das ONU de assistência humanitária, a promoção e exaltação da legitimidade dos organismos e fóruns multilaterais para a solução pacífica de controvérsias são todas mudanças características de um período que ainda guardava resquícios da guerra fria, como também, angariava e represava as novas ansiedades e esperanças para o aguardado século XXI, numa situação de ruptura e continuidade, tempo de maturação e de renovação.

Entretanto, se é verdade que a Europa situava-se em um ambiente de aclamado cosmopolitismo, com a ideia de cidadania universal para seus compatriotas, influenciados, sobremaneira, pela evolução de sua integração econômica, também é primordial destacar que foi no início da década de 1990 que o continente sofreu a maior incidência de conflitos armados desde a Segunda Guerra Mundial<sup>13</sup>.

---

13 Deutsche Welle: [<http://www.dw.de/dw/article/0,,332295,00.html>]

Com a “falência” da URSS, muitos Estados membros foram impelidos subitamente a gerenciar de forma independente e autônoma seus territórios, sem uma ação ou ajuda reguladora externa. Essa foi a situação na qual a antiga Iugoslávia, bem como vários outros países do Leste Europeu, estava inserida, apesar de que, após a Segunda Guerra Mundial se findar, a Iugoslávia encontra-se nos blocos dos “não alinhados” negociando tanto com Churchill, quanto com Stalin.

A antiga Iugoslávia, fora, depois da Primeira Guerra Mundial, um Estado unificado, ao contrário da monarquia anterior à guerra, conglobando várias etnias e grupos religiosos distintos. Essa característica multicultural da região é palco para uma série de conflitos, que se estendem desde a idade média até hoje.

Depois da Segunda Grande Guerra, o Marechal Josip Broz Tito ascendeu à Presidência do novo governo iugoslavo, sob o prisma da vitória sobre o fascismo germânico. A figura do “héroi de guerra” foi fundamental para unificar a Iugoslávia como sentimento de nação; haja vista que é uma ideia corrente entre os historiadores e estudiosos da política internacional, como Eric Hobsbawn, que a morte do Marechal Tito foi um dos elementos desestruturantes e catalíticos para a deflagração dos conflitos na Iugoslávia.

No período de um ano, 1990 – 1991, a Iugoslávia, formada antes por 6 regiões (Eslovênia, Croácia, Sérvia, Montenegro, Macedônia, Bósnia e Herzegovina) encontrava-se numa crise identitária. No final de 1990, Croácia e Eslovênia declararam-se independentes e, em 1991, a Bósnia lançou sua pretensão nesse mesmo sentido.

O reconhecimento da independência desses países pelo Vaticano acirrou os conflitos internos na região. Havendo subtraído duas regiões ao território iugoslavo, Slobodan Milošević, na época presidente sérvio para a Iugoslávia, juntamente com a Sérvia, liderou a dominação sobre as regiões restantes para a manutenção da unidade territorial e política, resultando em morte de civis e massacre das minorias étnicas de cada região, principalmente nos territórios da Croácia, Bósnia e Sérvia.

Nesse sentido, em 1992, o Conselho de Segurança das Nações Unidas lançou uma resolução (743) para a manutenção da paz e um cessar-fogo, na pretensão de buscar “condições para que a crise na Iugoslávia fosse negociada” (BIGATÃO, 2009) entre Sérvios e Croatas.

A *UNPROFOR – United Nations Protection Force* era, inicialmente, composta por 13.000 funcionários com o objetivo de manter a paz, muitos deles militares, civis e policiais, e tinha, como dito, um mandato primário, para apenas fazer o *peacekeeping*. Entretanto, em meados do mesmo ano, outra resolução do Conselho de Segurança estendeu a dimensão geográfica do mandato, incluindo a Bósnia, palco dos maiores conflitos étnicos, até então.

É possível verificar, como apontam as resoluções do Conselho, que ocorreu uma mudança de postura da atuação do *UNPROFOR*, de um mandato de cessar-fogo entre dois Estados beligerantes, para a manutenção das condições de sobrevivência das minorias étnicas dentro das próprias regiões que formavam os Estados conflitantes, em especial, a Bósnia-Herzegovina.

Essa confusão entre as possibilidades de atuação em áreas diferentes, conflitos multiculturais e internacionais obscureceu as diretrizes do mandato da força de paz, tornando-a insuficiente para as necessidades locais e ineficiente para promoção de uma resolução de conflitos. Aliada à falta de fundos para a manutenção da Missão, em 1995, pouco a pouco, o Conselho de Segurança da ONU transferiu à OTAN as ações de monitoramento da *Non fly zone*, bem como o papel para a imposição da paz na região<sup>14</sup>. Como explica Bigatão:

*“Na avaliação de Economides e Taylor, a ofensiva da OTAN abriu o caminho para as negociações que tiveram início em 9 de setembro de 1995 e se estenderam até 14 de dezembro daquele mesmo ano, quando os presidentes da República da Bósnia-Herzegovina, da República da Croácia e da República Federativa da Iugoslávia assinaram os “Acordos de Dayton”. Os acordos estabeleceram os*

---

14 Resolução nº 913 do CS. de 16/06/1995

*princípios para a manutenção da unidade e soberania da República da Bósnia-Herzegovina, e delinearam as responsabilidades das instituições internacionais que atuam na região para garantir que a paz perdurasse” (BIGATÃO, 2009).*

A negociação de paz, após os conflitos bélicos na Bósnia, foi anfitriada pelos Estados Unidos, no processo conhecido como Acordo de Dayton. Esse acordo de paz, foi iniciado na base aérea militar de Dayton, Ohio, onde os, então, presidentes Slobodan Milošević, da Sérvia; Alija Izetbegović, da Bósnia e Franjo Tuđman, da Croácia, reuniram-se para decidir pelo fim dos conflitos iniciados em 1991. Três semanas depois, em Paris, o Acordo de Dayton foi assinado, estabelecendo formalmente o fim da ex-Iugoslávia. Nas palavras de Jacques Chirac: “A esperança – que surge agora para todos os povos da ex-Iugoslávia – não nos deixa esquecer os 200 mil mortos da guerra. O conflito sangrento tem de ser deixado para trás, mas certamente deixará feridas no coração da Europa. O restabelecimento duradouro da paz será, sobretudo, tarefa dos países da região. Agora, todos os responsáveis devem partir para o capítulo da reconciliação. E, neste ponto, o exemplo de Adenauer e De Gaulle pode ser um grande modelo.”

#### **4. CONCLUSÃO**

A consequência dessas ações foi que, em cinco anos, a crença na solução multilateral, meramente pelo instituto dos símbolos das Nações Unidas nas missões de paz, não foi suficiente para a resolução dos conflitos armados, nem para a cessação dos massacres étnicos. O uso imperativo da força, como meio de efetivação dos mandatos da ONU, pela OTAN, geraram o recrudescimento da legitimidade do UNPROFOR, em soerguimento à Organização do Atlântico Norte.

De uma Diplomacia Preventiva, para a Imposição da Paz, o discurso e a prática, nas Intervenções Humanitárias, com no caso da Bósnia, tornou-se paradigmático, pois se viu que a força, a despeito das

pretensões iniciais da Missão, ainda fora a maneira que, na maioria das vezes, foi capaz de colocar fim aos conflitos multilaterais.

Apesar do Acordo de Dayton, a região da Antiga Iugoslávia, ainda veria, pelos próximos 10 anos, o reaparecimento de conflitos armados, como o ocorrido no Kosovo.

As intervenções humanitárias e seus propósitos ainda são fundamentais para a manutenção das condições de paz em diversas regiões do mundo. Como mostram os exemplos da Somália, Rwanda, Iraque, dentre muitos outros, que ainda viriam.

Quanto ao Conselho de Segurança e sua operacionalidade, viu-se em vários momentos, como quando da necessidade de mais *staff* para as missões de paz, não houve apoio por parte dos membros permanentes do Conselho de Segurança, levando o conselho, como visto a posteriori, a transferir as atribuições de *Peace enforcement e keeping* para a Organização do Tratado do Atlântico Norte, por ineficiência do Conselho para deliberações e envio de pessoal.

A Guerra da Bósnia e as Intervenções Humanitárias estão, ainda hoje, longe de uma análise absoluta sobre o tema, sempre havendo, para aqueles que estudam a temática, uma diversidade incontável de assuntos e objetos a serem discutidos. Apesar do aspecto geral da proposta deste texto, não se deixa de reconhecê-lo como meramente propedêutico.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### DOCUMENTOS

UN. Charter of United Nations. 1947 em <http://www.un.org/en/documents/charter> acessado em 18 de julho de 2012, às 14 horas.

ONU. Carta das Nações Unidas em [http://unicrio.org.br/img/CartadaONU\\_VersoInternet.pdf](http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf), acessado em 18 de junho de 2012, às 15 horas.

BOUTRUS-GHALI, Boutrus. Relatório do Secretário Geral das Nações Unidas (1992) “*An agenda for Peace*”. Em [www.un.org](http://www.un.org) acessado em 17 junho de 2012, as 20 horas.



ONU, Conselho de Segurança. Resolução nº 743 em <http://www1.umn.edu/humanrts/peace/docs/scres743.htm>, acessado em 20 de junho de 2012, as 19 horas.

ONU, Conselho de Segurança. Resolução nº 913 em [http://www.ohr.int/otherdoc/un-res-bih/default.asp?content\\_id=7076](http://www.ohr.int/otherdoc/un-res-bih/default.asp?content_id=7076), , acessado em 20 de junho de 2012, as 19 horas.

## LIVROS

ANDERSON, Perry. *O fim da história – de Hegel a Fukuyama*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992

DOUGHERTY, James E., PFALTZGRAFF, Robert L. Jr. *Relações Internacionais : as teorias em confront*. Portugal: Graviva, 2003

DOYLE, Michael. “Liberal Internationalism: Peace, War and Democracy”. Retirado de: *Ways of War and Peace*. 1997.

FUKUYAMA, Francis. The end of history. in: *The national interest*, 1989.

HELD, David. *Cosmopolitanism*. London: London School of Economics and Political Science

HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos : o breve século XX : 1914-1991*; tradução Marcos Santarrita; revisão técnica Maria Célia Paoli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOBBSAWM, Eric. *O novo século : entrevista a Antonio Polito*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

LOHBAUER, Christian. *História das Relações Internacionais II : o século XX: do declínio europeu à era global – Petrópolis, RJ: Vozes, 2005. Cap. 15*

MOREIRA, Luiz Felipe Viel; QUINTEROS, Marcela Cristina; SILVA, André Luiz Reis da. *As Relações Internacionais da América Latina – Petrópolis, RJ: Vozes, 2010*

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Manual do Candidato: História Mundial Contemporânea (1776-1991)*. Brasília: FUNAG, 2006. Parte III, Cap.7.3

## PERÍODICOS

AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. *As Nações Unidas e o conceito de segurança coletiva. Estudos avançados*. [online]. 1995, vol.9, n.25.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neo liberal dos problemas latino americanos. Estudos Avançados. USP, 1994.

GOODMAN, Ryan. Humanitarian Intervention and pretexts for war. Sem especificação.

HANNUM, Hurst. Human Rights in Conflict Resolution: The Role of the Office of the High Commissioner for Human Rights in UN Peacemaking and Peacebuilding. Human Rights Quarterly, Vol.28, No.1, February 2006, pp. 1-85

HUNTINGTON, Samuel. "Clash of Civilizations." Foreign Affairs, 1990.

LAFER, Celso. "Os novos valores do sistema internacional na década de 90". Disponível em: [http://www.ieei.pt/files/Celso\\_Lafer\\_Os\\_novos\\_valores\\_do\\_sistema\\_internacional\\_na\\_decada\\_de\\_90.pdf](http://www.ieei.pt/files/Celso_Lafer_Os_novos_valores_do_sistema_internacional_na_decada_de_90.pdf)

OLIVEIRA, Ariana Bazzano de. O fim da guerra fria e os estudos da segurança internacional: o conceito de segurança humana. *Aurora*. AnoIII, n.5 Dezembro de 2009 – UNESP Marília;

VILLA, Rafael Duarte. A segurança global multidimensional. *Lua Nova*. 1999, n.46, pp. 99-118..

## TESES

PATRIOTA, Antônio de Aguiar , *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo*, Tese de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, 1998

## DISSERTAÇÃO

HERNADEZ, Matheus de Carvalho. *Os Direitos Humanos como temática global e a soberania no sistema internacional pós-guerra fria: A conferência de Viena*, UNESP – Marília, 2010.

BIGATÃO, Juliana de Paula. *Manutenção da paz e resolução de conflitos: resposta das nações unidas aos conflitos armados intra-estatais na década de 1990*, UNESP, 2009.

# A EVOLUÇÃO DA COOPERAÇÃO BRASILEIRO-NORTE-AMERICANA NO SETOR DO ETANOL ENTRE 2003 E 2010

Tomaz Espósito Neto  
Juliano Leite Gatti

**RESUMO:** Após as Crises do Petróleo de 1973 e 1979, muitos Estados começaram a se preocupar com a segurança energética. Assim, as fontes energéticas renováveis – com destaque para os biocombustíveis – ganharam espaço na agenda político-estratégica de diversos países. Neste cenário, o Brasil e os Estados Unidos são destaques pela produção do etanol à base de cana-de-açúcar e milho, respectivamente. Entre 2003 e 2010, Brasília e Washington empreenderam um enorme esforço no sentido de fortalecer a cooperação no setor de etanol, com o propósito de alterar o panorama energético mundial. O presente trabalho expõe uma descrição da parceria brasileiro-estadunidense no setor de etanol, com o objetivo de identificar quais foram as possibilidades e os limites dessa cooperação energética entre os anos de 2003 e 2010.

**Palavras-chave:** Relações Brasil-Estados Unidos. Etanol. Política Externa Brasileira.

## 1. INTRODUÇÃO

A questão energética, principalmente no que se refere aos biocombustíveis, passou a figurar na agenda internacional após as Crises do Petróleo de 1973 e 1979, quando os países membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) decidiram subitamente aumentar o preço dos hidrocarbonetos, os combustíveis mais consumidos no mundo. Essa decisão teve um enorme impacto negativo na economia e, por conseguinte, na política mundial.

Diante desse problema de segurança energética, muitos Estados optaram por diversificar as fontes de energia, e foi então que as fontes energéticas renováveis, em especial os biocombustíveis, ganharam destaque na agenda político-estratégica de diversos países.

O Brasil ocupa uma posição de relevo na área de energias renováveis, já que grande parte de sua matriz energética – como a hidroeletricidade e o etanol (também conhecido como álcool) – é considerada limpa. Ademais, o país tornou-se um dos pioneiros no setor dos biocombustíveis por meio do Programa Nacional do Álcool (Proálcool), instituído pelo Decreto nº 76.595 de 1975. Essa política pública foi adotada visando substituir a gasolina pelo etanol, produto derivado da cana-de-açúcar. Tal iniciativa exigiu enormes investimentos e incentivos governamentais, e, a partir dessa ação estatal, um importante parque sucroalcooleiro e de etanol foi consolidado no território nacional.

Os Estados Unidos também exercem papel importante como *player* no setor de biocombustíveis renováveis. Por meio de grandes investimentos estatais, as empresas norte-americanas conseguiram desenvolver o etanol a partir do milho; além disso, desde a década de 1990, poderosas instituições e *lobbies* como a *Renewable Fuels Association* (RFA) e a *Renewable Fuels Standart* (RFS) têm se engajado na proteção e difusão do etanol, fazendo com que o país seja hoje o maior produtor do mundo (RFA, 2012).

O objetivo do presente trabalho, orientado pelo método histórico-descritivo, é oferecer um panorama da parceria brasileiro-estadunidense no setor de etanol no período de 2003 a 2010, com vistas a identificar as possibilidades e os limites dessa cooperação energética. Para a elaboração do texto, os autores consultaram uma bibliografia selecionada, documentos oficiais do Ministério das Relações Exteriores (MRE), declarações e notas oficiais dos órgãos de representação de classe, dados estatísticos oficiais de instituições como a ÚNICA (União da Indústria de Cana-de-Açúcar), MAPA (Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento), MME (Ministério de Minas e Energia) e *Renewable Fuels Association* (RFA), entre outros documentos.

Além da introdução e das considerações finais, o texto encontra-se estruturado em três partes: a primeira descreve a evolução do setor no Brasil desde o Proálcool (1975) até a “Diplomacia do Etanol” do governo Lula (2003-2010); a segunda parte versa sobre o desenvolvimento

na área de produção do etanol nos Estados Unidos, da implantação dos incentivos estatais entre fins dos anos 1970 e o início do mandato de Barack H. Obama (2009); a terceira e última parte apresenta a cooperação brasileiro-norte-americana entre 2003 e 2010, e aponta algumas perspectivas de futuro para o setor na área político-econômica.

## **2. POLÍTICAS BRASILEIRAS PARA O ETANOL: DO PROÁLCOOL (1975) À DIPLOMACIA DO ETANOL (2003)**

O Proálcool foi o principal investimento do Estado brasileiro no setor de biocombustíveis, idealizado como uma tentativa de diversificar as fontes de energia em virtude das consequências do 1º Choque do Petróleo (1973) (CONSENTINO, 2011). Até os dias atuais, os legados do Proálcool se fazem presentes na vida dos brasileiros.

“A implantação desse programa aconteceu num ambiente complexo vivido pela economia capitalista em meados da década de 1970, no qual o fator crise do petróleo exercia papel preponderante nas decisões da política econômica brasileira, em função dos efeitos macroeconômicos negativos (déficit no balanço de pagamentos, endividamento externo, intensificação do processo inflacionário, aumentos de preços dessa commodity). Assim sendo, planejou-se uma política energética que não sacrificasse o objetivo maior de crescimento acelerado da economia e, de acordo com os princípios gerais estabelecidos no II PND, buscasse tonificar a utilização das fontes nacionais de energia, limitar o máximo possível o consumo interno de petróleo e, também, desenvolver fontes alternativas. Esse último item da política energética incluía o Programa Nacional do Álcool, com a justificativa oficial de que o álcool seria um importante substituto da gasolina automotiva e sua utilização ajudaria a aliviar as pressões sobre a balança comercial e o balanço de pagamentos, por extensão (SANTOS, 1993, p.15).

*O programa Proálcool passou por diversos estágios distintos. No primeiro (1975-1979), o álcool foi misturado à gasolina numa proporção de 11% em 1976, e esse teor foi gradualmente aumentando*

*até chegar a 23%, em 1978. O Estado brasileiro forneceu também vários incentivos fiscais; além disso, abriu linhas de créditos especiais para o setor sucroalcooleiro, promoveu uma enorme campanha publicitária esclarecendo sobre os benefícios do etanol e indexou o preço do litro do álcool em 59% do valor do litro da gasolina. Todos esses fatores conjugados impulsionaram a produção de etanol, que passou de 600 milhões (1976) para 3,4 bilhões de litros anuais (1979).*

Na segunda fase (1979-1986), o Estado brasileiro adotou algumas medidas visando à substituição total da gasolina pelo álcool, em virtude do 2º Choque do Petróleo (1979). Para tanto, o governo federal criou, pelo Decreto nº 83.700 de 05 de julho de 1979, o Conselho Nacional do Álcool (CNAL), cujo objetivo principal era a coordenação de políticas e a regulamentação do setor de etanol. Outra importante iniciativa foi o fomento da produção de “veículos” movidos exclusivamente a etanol hidratado: acordos, incentivos fiscais e a transferência de tecnologia para empresas automobilísticas atuantes no país foram os instrumentos utilizados para esse fim. Todos esses fatores combinados resultaram na ampliação dos investimentos, conseqüentemente elevando a frota de veículos movidos a álcool, de 0.46% em 1979 para 76% em 1986 (SCHURING, 2008).

*“A segunda fase do PROÁLCOOL trouxe a implantação das destilarias autônomas. Ou seja, unidades industriais que passariam a se dedicar ao cultivo da cana-de-açúcar, exclusivamente visando à produção de álcool. Entre 1980 e 1987, o Brasil produziu 53.212,6 milhões de litros de álcool anidro e hidratado. A utilização do álcool hidratado carburante, contudo, para ser plenamente viabilizada, exigiu um conjunto de acordos com o setor automotivo e, de certo modo, com os consumidores” (GOLDEMBERG e MOREIRA, 1990, p. 69-72).*

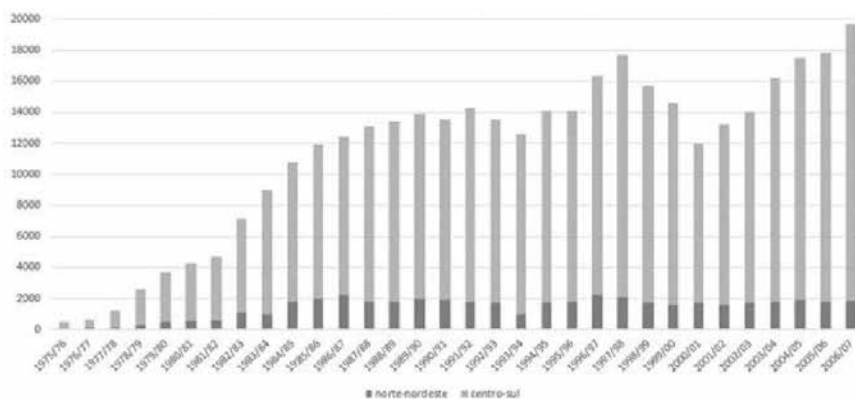
No terceiro estágio (1986 e 1994), segundo Cavalcanti (1992) e Nass & Pereira (2007), o setor sucroalcooleiro entrou em decadência.

A raiz desse declínio estava nos profundos problemas enfrentados pela economia brasileira durante a “Crise da Dívida” dos anos 1980.

Na década de 1990, houve uma crise crônica de escassez de álcool carburante no Brasil, ocasionada pela mudança na política estatal de financiamento do setor, que sofreu um profundo corte nos subsídios governamentais e nos investimentos privados. O país foi obrigado a importar o produto para abastecer a demanda dos mais de quatro milhões de veículos movidos a álcool. Em 1994, o déficit chegou a aproximadamente um bilhão de litros.

Foi somente em 2003, com a vigência do Protocolo de Kyoto<sup>1</sup>, que o segmento sucroalcooleiro recuperou sua força. O Estado brasileiro, sob a administração de Luiz Inácio “Lula” da Silva, apostou em novas matrizes energéticas, dando prioridade aos biocombustíveis. Com isso, o Brasil procurou consolidar, cada vez mais, sua imagem de fornecedor de energia limpa e renovável (HAGE, 2007).

**Gráfico 1 – Evolução da produção brasileira de álcool – 1975/76 a 2006/07**



Uma das principais medidas responsáveis pela expansão do consumo e da produção de etanol foi a comercialização dos veículos *flex fuel*. O primeiro a ser comercializado no Brasil foi o Gol 1.6 Total Flex,

1 Uma série de tratados internacionais com compromissos rígidos para a redução da emissão dos gases que agravam o efeito estufa, considerados, de acordo com a maioria das investigações científicas, como causa do aquecimento global (TOMAZ, Laís. 2012, p.14).

em março de 2003; a partir de então, as vendas foram alavancadas, e dados atuais mostram a relevância desse tipo de veículo no mercado nacional (ver tabelas 1 e 2).

**Tabela 1 – Produção de veículos flex no Brasil entre 2000 e 2009**

Produção	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Veículos flex				49264	332507	857899	1391636	1933902	2243648	1660705
Veículos à gasolina	1471166	1615498	1576418	1561285	1682167	1334189	977134	769913	633966	235290
Veículos à etanol	10106	19032	56594	34919	51012	51476	775	3	0	0
Veículos à diesel	209968	182586	158518	182323	251541	287276	241489	267000	338362	152348
<b>Total</b>	<b>1691240</b>	<b>1817116</b>	<b>1791530</b>	<b>1827791</b>	<b>2317227</b>	<b>2530840</b>	<b>2611034</b>	<b>2970818</b>	<b>3215976</b>	<b>2048343</b>

**Tabela 2 – Participação em %**

	Unidades	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maior	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	Ano
2012	Gasolina	24554	21040	26765	23947	25007	23218	23876	27034	20789	20689	18277	18717	273913
	Elétrica	9	16	7	3	13	23	5	3	2	2	18	16	117
	Flex fuel	211422	202970	243578	209603	233619	301201	309425	358307	240344	286885	261382	303848	3162874
	Diesel	16678	13830	13137	11023	15639	16169	17928	20336	16559	19451	17399	21284	197211
	Gasolina	16470	12088	12900	16832	15520	14782							88592
2013	Elétrica	45	22	53	50	12	29							211
	Flex fuel	262500	195780	238798	282017	266921	269444							1515460
	Diesel	18172	13840	16837	19086	18487	18832							105254

Em 2007, o Brasil iniciou a chamada “Diplomacia do Etanol”, cujos principais objetivos eram difundir o etanol brasileiro no mercado internacional e criar um mercado global de biocombustíveis. Com isso, esperava-se transformar o Brasil em uma grande potência energética global, capaz de influenciar, de alguma forma, o sistema internacional. As diversas autoridades, em especial o presidente Lula, participaram de encontros internacionais cuja pauta tratava de questões relacionadas à temática de biocombustíveis. A “Diplomacia do Etanol” teve resultados interessantes, entre eles citamos: o Memorando de Entendimento de Biocombustíveis (2007), acordos com países da União Europeia (2010), com continente Africano (2008) e com Ásia Ocidental (2009) e, principalmente, com os Estados Unidos da América (2007).

Essa atuação internacional foi, em grande medida, possibilitada pela cooperação de vários atores, como o próprio Itamaraty e órgãos como o MME (Ministério de Minas e Energia), MAPA (Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento), ANFAVEA (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores) e ÚNICA (União da Indústria de Cana-de-Açúcar) que, por motivos diferentes, apoiaram a iniciativa.



Ainda nos dias atuais, o setor sucroalcooleiro é de suma importância para o país. Existem aproximadamente 400 usinas produtoras de etanol, sendo que a maior concentração da produção encontra-se no centro-sul do território brasileiro (ver figura 1). Esse setor gera aproximadamente 4.500.000 empregos diretos e representa 2% do PIB Nacional e 8% do PIB Agrícola (Embrapa, 2012).

**Figura 1 – Foco de produção de cana-de-açúcar no território brasileiro**



Segundo dados da FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*), a produção de etanol quase quadruplicou entre 2000 e 2008. O etanol brasileiro está presente em todos os continentes do planeta; no entanto, o valor e o volume das exportações oscilam de acordo com o cenário econômico e político nacional e internacional.

### 3. A POLÍTICA NORTE-AMERICANA PARA O SETOR DE ETANOL: DA REDUÇÃO DA DEPENDÊNCIA DO PETRÓLEO A EXPORTADOR DE ETANOL

Em meados do século XX, o petróleo se tornou a principal fonte de energia dos Estados Unidos. Segundo dados do EIA (Estudo de Impacto Ambiental) (2012), esse país era o maior consumidor e o terceiro maior produtor de petróleo do mundo na década de 1980, mas, em virtude do 2º Choque do Petróleo, passou a investir em políticas públicas, energias renováveis e fontes alternativas de combustíveis, como, por exemplo, a produção de etanol a partir do milho.

De acordo com Benevides (2011), os estímulos à produção de etanol foram reforçados nas décadas seguintes. O Congresso norte-americano aprovou diversos incentivos públicos, como o *Omnibus Budget Reconciliation Act* (1993), que determina a aplicação de tarifa secundária sobre as importações de etanol no valor de US\$ 0,54 por galão.

Em 1992, o Congresso aprovou o *Energy Policy Act*, que ampliou benefícios fiscais para a compra de veículos movidos a etanol (chamados de *flex fuel*), criando um imenso mercado consumidor e, conseqüentemente, incentivando a oferta. Em 1995, o patamar de produção norte-americana de etanol chegou a 1,5 bilhão de galões.

O EPAct de 2005<sup>2</sup> ampliou os incentivos fiscais para a compra de veículos *flex fuel*, o que possibilitou o aumento da produção e instalação de postos de venda de combustíveis alternativos. O número de produtores beneficiários dos créditos fiscais também foi aumentado: a definição de pequeno produtor de etanol passou a incluir usinas com capacidade anual de até 60 milhões de galões (PAIVA, 2011).

Segundo a RFA (*Renewable Fuels Association*), em 2005, foram processados nos Estados Unidos 4,3 bilhões de galões (3,8 litros) de etanol, contra 4,2 bilhões no Brasil. Já em 2006, a produção norte-americana cresceu para 5,1 bilhões de galões, atingindo 6 bilhões em 2007.

---

2 *Energy Policy Act* - série de acordos do governo dos Estados Unidos que tinham como objetivo principal a promoção de uma fonte de energia diversificada.

*“Durante o Governo George W. Bush (2001-2009), as políticas de apoio ao setor de etanol foram reforçadas. Em 2004, o Congresso aprovou o American Jobs Creation Act, que prorrogava até 2010 o crédito fiscal de US\$ 0,51 por galão concedido às refinarias que adicionam 10% de etanol à gasolina. Em 2005, o Energy Policy Act (EPAAct) introduziu estímulos adicionais à produção e ao consumo de etanol. Cite-se, por exemplo, a criação do Renewable Fuel Standard (RFS), cujo objetivo é incrementar o volume de combustíveis renováveis (etanol e biodiesel) misturados à gasolina vendida nos Estados Unidos” (PAIVA MENDES, 2011, p. 72).*

Em dezembro de 2007, Bush assinou o *Energy Independence and Security Act (EISAct of 2007)*. Esse programa ampliou a área de produção e o consumo de combustíveis renováveis e alternativos. Um dos objetivos principais do EISAct de 2007 era reduzir as emissões de gases do efeito estufa em até 50%, além de diminuir a dependência do mercado norte-americano em relação ao petróleo estrangeiro.

Em 2009, o Governo Obama (2009-atual) continuou com a política de incentivos para o setor do etanol. Adotou medidas para acelerar a pesquisa e o desenvolvimento dos biocombustíveis avançados; para isso o Estado norte-americano investiu mais de 600 milhões de dólares, e mais de US\$110 milhões foram alocados para projetos de pesquisa básica em áreas estratégicas no âmbito do programa biomassa do Departamento de Energia.

Nos Estados Unidos existe um poderoso lobby de produtores de etanol que pressiona o governo no sentido de expandir as operações e os incentivos nesse setor, e isso permitiu o aumento e a criação de novos subsídios para a área de biocombustíveis, como o Veetc (*Volumetric Ethanol Excise Tax Credit*). Por meio desse programa, foi destinado um crédito de aproximadamente US\$ 27,7 bilhões aos misturadores de etanol no período de 2005 a 2011 (THOMAZ, 2012, p. 68). Em contrapartida, esses grupos de empresários propiciam importantes contribuições para campanhas políticas.

*“Os grupos de interesse fazem lobby, isto é, doam dinheiro para as campanhas dos candidatos nas eleições e, ao mesmo tempo, contratam profissionais para influenciar as decisões dos políticos. Dessa forma a atuação desses grupos funciona na medida em que eles convencem os funcionários governamentais de que suas propostas têm como ideal colher benefícios recíprocos, como cooperação na gestão das políticas existentes, informações sobre o que está acontecendo no seu campo, avaliação das consequências das políticas em causa etc” (THOMAZ, 2012).*

Portanto, vimos que o governo norte-americano investe em políticas públicas para os biocombustíveis desde 1978, sendo que o etanol é uma de suas principais apostas e temas na agenda da política exterior. Segundo dados da *Renewable Fuels Association* (2013), os Estados Unidos contam com mais de 180 usinas de etanol em operação, localizadas em 26 estados, com uma produção de 13 bilhões de galões por ano. Isso faz com que sejam, atualmente, os maiores produtores de etanol do planeta, sendo responsáveis – junto com o Brasil – por 90% de todo o etanol produzido no mundo.

#### **4. A COOPERAÇÃO ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS NO SETOR DOS BIOCOMBUSTÍVEIS ENTRE 2003 E 2010: OS PASSOS DE UMA COOPERAÇÃO**

Conforme visto anteriormente, Brasil e Estados Unidos desenvolveram, de forma autônoma, programas de etanol. No entanto, esse quadro se altera entre 2003 e 2010, quando as autoridades brasileiras e estadunidenses iniciaram um processo de aproximação e de cooperação no campo dos biocombustíveis, em especial no setor de etanol.

O histórico das boas relações bilaterais entre Brasília e Washington foi um fator importante para o início dessa parceria no setor do etanol (PECEQUILLO, 2011). Três tópicos se destacam nessa cooperação: o Memorando de Entendimento sobre a Cooperação na Área de Biocombustíveis entre Brasil e Estados Unidos, a criação de um mercado internacional de etanol e os limites da cooperação nesse setor.

Recapitulando, vimos que, no início do século XXI, o Brasil liderava a produção mundial de etanol. No mesmo período, os Estados Unidos avançavam rapidamente na elaboração do mesmo produto, só que à base de milho. No ano de 2012, verificou-se que os dois países foram responsáveis por aproximadamente 90% de todo o etanol produzido no mundo.

Como também já foi visto, vários fatores fizeram com que os chefes de Estado do Brasil e dos Estados Unidos voltassem suas atenções para o setor dos biocombustíveis: a segurança energética; o histórico da produção de etanol no Brasil; o início da circulação dos veículos *flex fuel*; o lobby da ÚNICA e a política internacional da RFA; o peso da ideia de desenvolvimento sustentável na agenda global.

Assim, os biocombustíveis entraram na agenda da política externa do governo Lula (2003-2008). O principal evento da “Diplomacia do Etanol” foi a visita do presidente dos Estados Unidos George W. Bush ao Brasil, no dia 09 de março de 2007, para assinar o Memorando de Entendimento sobre a Cooperação na Área de Biocombustíveis. Durante o encontro, o presidente Lula fez um discurso explicitando o sucesso e as possibilidades do etanol e o potencial da parceria entre Washington e Brasília nessa área:

*“O Memorando de Entendimento sobre a Cooperação na Área de Biocombustíveis assinado hoje é, sem dúvida, a nossa resposta ao grande desafio energético do século XXI. **O mundo está observando, com muita atenção, o evento de hoje. Estamos lançando uma parceria para o futuro, um empreendimento amplo e renovado que transcende o plano bilateral e cria oportunidades em escala mundial. A parceria que vamos inaugurar é ambiciosa e voltada para todos os aspectos ligados à incorporação definitiva do etanol na matriz energética de nossos países. Foi com grande satisfação que soube da determinação do Presidente Bush de valorizar os biocombustíveis dentro da matriz energética dos Estados Unidos. [...] Hoje, a sociedade toda colhe o fruto desse esforço, e outros países querem compartilhar a experiência***

*brasileira na produção de biocombustíveis. O Memorando é importante passo nessa direção, mas não é apenas uma parceria econômica entre Brasil e Estados Unidos. A estreita associação e cooperação entre os dois líderes da produção de etanol possibilitará a democratização do acesso à energia. **O uso crescente de biocombustíveis será uma contribuição inestimável para a geração de renda, inclusão social e redução da pobreza em muitos países pobres do mundo.** Queremos ver as biomassas gerarem desenvolvimento sustentável, sobretudo na América do Sul, na América Central, no Caribe e na África. O Brasil e os Estados Unidos devem formar alianças com terceiros países para diversificar globalmente a produção de biocombustíveis. Para isso é preciso criar as bases para um mercado mundial de biocombustíveis. Temos uma responsabilidade e um desafio muito especial” (BRASIL, 2007, grifo dos autores).*

No mesmo discurso, Lula falou também sobre a produção dos veículos *flex fuel* no país, destacando o fato de que, além de ser essa uma opção mais barata, o consumidor teria ainda a oportunidade de escolher qual combustível usar em seu veículo, promovendo assim o aquecimento do mercado nesse setor (BRASIL, 2007).

Para além de assuntos como meio ambiente e segurança energética, Lula citou ainda os impactos positivos do desenvolvimento do setor de etanol para a área econômico-social:

*“Além do bem que faremos à Humanidade com a introdução dos biocombustíveis, nós estaremos permitindo que pela primeira vez a gente possa utilizar os combustíveis como uma fonte de distribuição de renda e geração de empregos sem precedentes na história da Humanidade” (BRASIL, 2007).*

Os principais objetivos propostos pelo Memorando foram: a cooperação bilateral técnico-agrícola no setor; o investimento em pesquisa e extensão; maiores diálogos com empresas privadas e estatais norte-americanas e brasileiras; a promoção de diálogo com outros países; e acordos multilaterais.

Contudo, o presidente brasileiro acreditava que a assinatura desse documento marcava o início de mais uma aliança com os Estados Unidos da América, e que o etanol brasileiro seria um exemplo para os países dependentes do petróleo e de fontes de energia não catalogadas dentro do conceito de energia verde. De fato, as relações brasileiro-nordeste-americanas no setor de etanol acabaram se estendendo para os mais diversos campos, principalmente na esfera comercial (ver tabela 3). Essa tabela mostra o incremento das exportações de etanol do Brasil para os Estados Unidos: um ano após a assinatura do Memorando (2006), o volume exportado foi mais do que duas vezes maior. Em 2009, porém, as exportações sofreram um decréscimo, devido principalmente à crise econômica de 2008 e a problemas climáticos que afetaram a produção de etanol no Brasil.

**Tabela 3 – Volume exportado mensalmente (em mil litros) do Brasil para os Estados Unidos**

Mês	2006	2007	2008	2009	2010
Janeiro	29163	106851	12488	40258	50244
Fevereiro	46917	72460	74325	4780	20719
Março	107107	25808	34681	5250	3017
Abril	68345	88596	65408	3750	23
Mai	27113	112574	167367	10150	93
Junho	101505	47050	143379	8409	44851
Julho	408176	164853	247146	12785	29805
Agosto	341879	126089	222643	57089	50689
Setembro	176663	59714	311174	18252	5346
Outubro	276291	30271	85586	41988	19728
Novembro	82023	10848	103978	27674	6088
Dezembro	84033	4578	51250	39804	79333
Total	1749215	849692	1519425	270189	309936

**Tabela 4 – Valor das exportações (em mil U\$ FOB)**

Mês	2006	2007	2008	2009	2010
Janeiro	11457	51510	4654	20936	35237
Fevereiro	14290	33714	34136	2045	13862
Março	42830	13658	15454	2738	1184
Abril	34192	43076	35082	1802	21
Mai	10364	50336	84292	4456	79
Junho	49526	19856	76163	3401	25071
Julho	217958	66883	122795	5787	14532
Agosto	182410	46914	113387	23689	26288
Setembro	92908	24610	154543	7987	2775
Outubro	142588	12476	39695	23190	11699
Novembro	42115	4375	50558	15841	2731
Dezembro	41725	1663	26104	23449	52513
<b>Total</b>	<b>882363</b>	<b>369071</b>	<b>756863</b>	<b>135321</b>	<b>185992</b>

No entanto, essa cooperação Brasil-Estados Unidos possui limites muito claros, como as barreiras comerciais e os subsídios norte-americanos, que acabam por distorcer as correntes de comércio do setor de etanol.

Em relação aos impactos ambientais gerados pela produção do etanol, alguns pesquisadores e ambientalistas afirmam serem grandes e negativos, principalmente devido ao processo de moagem da cana e utilização do bagaço. Por outro lado, outros intelectuais, como Pecequillo (2011), rebatem essa afirmação, já que não existe um combustível que seja 100% limpo. Ademais, o etanol, se comparado ao petróleo, é um produto bem menos poluente e apresenta mais vantagens práticas, tanto na produção quanto no consumo.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente, Brasil e Estados Unidos são os maiores produtores de etanol do planeta. Durante muitos anos o desenvolvimento desse combustível nos dois Estados seguiu caminhos paralelos, embora existisse uma cooperação profunda no setor.

Esse quadro se altera no início do século XXI, quando, entre 2003 e 2010, os dois países firmaram diversas parcerias no setor de etanol,



com o intuito de aumentar o intercâmbio bilateral de tecnologia, reduzir os entraves tarifários e burocráticos e, conseqüentemente, aumentar a comercialização do produto.

Essa aliança gerou alguns avanços, como o aumento de investimentos no setor e a eliminação de algumas barreiras na esfera comercial. No entanto, diversos entraves das mais diversas ordens impediram uma maior cooperação e resultados mais expressivos. Entre eles, podemos citar a crise econômica de 2008, problemas climáticos e a descoberta brasileira de petróleo no Pré-sal. Outro grande retrocesso foi causado pela decisão do governo da presidente Dilma Roussef (2010-atual) de alterar as diretrizes da área de energia, o que afetou negativamente todo o setor sucroalcooleiro brasileiro; o Estado norte-americano, por seu lado, optou pela continuidade dos investimentos na diversificação energética.

Conclui-se que, apesar dos atuais problemas, as possibilidades apontadas e os ganhos obtidos com a cooperação Brasil-Estados Unidos no setor de etanol são imensos para ambos os países, principalmente em virtude da instabilidade do mercado de petróleo. Cabe às autoridades aproveitar essa janela de oportunidade.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### DOCUMENTOS

BRASIL, Agência Embrapa de informação tecnológica. Mercado de cana-de-açúcar. Disponível em: [www.agencia.cnptia.embrapa.br/gestor/cana-de-acucar](http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/gestor/cana-de-acucar) Acesso em: 28 mar. 2013.

\_\_\_\_\_, Biodiesel. Proálcool-Programa Brasileiro de Álcool. Disponível em: <<http://www.biodieselbr.com/proalcool/pro-alcool/programa-etanol.htm>> Acesso em: 25 jul. 2014.

\_\_\_\_\_, BIOSEV. Setor Sucroalcooleiro. Disponível em: <[www.ri.biosev.com](http://www.ri.biosev.com)> Acesso em: 3 mai.2013.

\_\_\_\_\_, Carta da Anfavea. Gráfico de licenciamento total de automóveis e comerciais leves por combustível.

Disponível em: <<http://www.anfavea.com.br/cartas/carta326.pdf>> Acesso em: 04 ago. 2014.

\_\_\_\_\_, G-1 SP Globo. Bill Clinton elogia uso do etanol no Brasil durante conferência em SP. Disponível em:

<<http://g1.globo.com/sao-paulo/respirar/noticia/2011/06/bill-clinton-elogia-uso-do-etanol-no-brasil-durante-conferencia-em-sp.html>> Acesso em: 13 jun. 2014.

\_\_\_\_\_, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Estatísticas de comércio exterior- DEPLA. Disponível em: <[www.mdic.gov.br](http://www.mdic.gov.br)>. Acesso em: 6 mai.2013.

\_\_\_\_\_, Udup. Gráficos de histórico de produção e vendas internas de veículos. Disponível em:

<[http://www.udop.com.br/download/estatistica/vendas\\_producao\\_autoveis/comparativo\\_prod\\_vend\\_veiculos.pdf](http://www.udop.com.br/download/estatistica/vendas_producao_autoveis/comparativo_prod_vend_veiculos.pdf)> Acesso em: 01 de agosto de 2014 às 15 horas.

#### BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

CARVALHO, Simone Pereira; CARRIJO, E.L.O. **A produção de álcool: do Proálcool ao contexto atual.** In: XVI Congresso da SOBER em Londrina-Paraná 22 a 25 de julho de 2007.

CONSENTINO, Leandro. **Interesses organizados na cena internacional: o lobby do etanol.** Dissertação de Mestrado, 2012.

HAGE, J. A. A. A política externa brasileira e o etanol: um exercício de planejamento estratégico. **Carta Internacional** (USP). 2011, v. 6, p. 146-158.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; FRÓIO, Lilliana Ramalho. Actors, interests and strategies of Brazilian foreign policy on biofuels. **BPSR-Brazilian Political Science Review**. 2012, v. 6, n. 1.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. **Política externa brasileira.** São Paulo: Sarai-va, 2005.

OLIVEIRA, Renata Fernandes de. **PROÁLCOOL: fonte alternativa de energia.** Monografia (Curso de Ciências Econômicas) UNICAP – Universidade Católica de Pernambuco, 2004.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política** [online]. 2010, v.18, n. 36, pp. 147-174.

RICUPERO, Rubens. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). **Novos estudos** - CEBRAP [online]. 2010, n. 87 [cited 2013-05-10], pp. 35-58.

SCHUTTE, G. R. **Avaliação crítica da diplomacia do etanol**. In: 1º Seminário Nacional de Pós Graduação em Relações Internacionais. Brasília. Governança e Instituições Internacionais, 2012.

SILVA, Pedro L. B.; PINTO, Luiz Fernando Sanná Além da autossuficiência: o Brasil como protagonista no setor energético. 2012.

THOMAZ, L.F. **A influência do lobby do etanol na definição da política agrícola e energética dos Estados Unidos (2002-2011)**. 1. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica. 2012, v.1, 208 p.

VIGEVANI, T. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional* [on line]. v. 29, n. 2, jul-dez, 2007.



# PARLASUL: MODELO DE SIMULAÇÃO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL<sup>1</sup>

## *PARLASUL: SIMULATION MODELLING OF MERCOSUL PARLIAMENT*

Henrique Sartori de Almeida Prado<sup>2</sup>

**RESUMO:** Um modelo de simulação de Organizações Internacionais e/ou instituições internacionais vincula o aprendizado teórico com a aplicação prática. A importância da simulação reside em aplicar o conhecimento para além da sala de aula, servindo de instrumento motivador e uma importante ferramenta de investigação. Com o objetivo de capacitar os estudantes universitários para atuarem como negociadores nos mais diversos níveis e foros diplomáticos, a inédita proposta de simulação do PARLASUL, apresenta-se com alta relevância no contexto da integração política regional sul-americana. O presente trabalho tem por objetivo apresentar o projeto, trazer os resultados das ações praticadas e apontar sugestões para a graduação em relações internacionais.

**Palavras-chave:** PARLASUL. Integração regional. Modelo de simulação.

**ABSTRACT:** A simulation model of international organizations and / or international institutions, links the theoretical learning with practical application. The importance of simulation resides in applying knowledge beyond the classroom, serving as a motivating tool and an important research tool. With the goal of empower the university students to act as negotiators on many levels

- 1 Trabalho originalmente publicado como artigo na Revista Ciência em Extensão (UNESP), da Pró-Reitoria de Extensão universitária da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, volume 10, número 2, 2014. p. 136-146. Esse capítulo é um relato de experiência e de resultado do Projeto de Extensão universitária promovido na Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) no ano de 2013, que contou com o apoio da Pró-Reitoria de Extensão da UFGD, Representação Brasileira junto ao Parlasul, docentes do Curso de Relações Internacionais da UFGD e da Direção da FADIR/UFGD e contou com a promoção do Centro Acadêmico Celso Amorim (CARI/UFGD), entidades e pessoas a quem destino meus sinceros agradecimentos.
- 2 Professor da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da UFGD. Doutorando em Ciência Política pelo IESP/UERJ. E-mail: henriquesartori@ufgd.edu.br

and diplomatic area, the unprecedented proposal Parlasur simulation, presents with high relevance in the context of regional political integration in South America. This paper aims to present the project, bringing the results of actions practiced and point suggestions for graduation in international relations.

**Keywords:** PARLASUL. Regional integration. Simulation modelling.

## 1. INTRODUÇÃO

Este texto é o resultado da atividade de extensão proposta e desenvolvida no ano de 2013, intitulada “PARLASUL: Modelo de simulação acadêmica do Parlamento do Mercosul”, executada durante os meses de fevereiro a abril do ano supracitado. Essa atividade foi financiada pelo Edital PROEX n.º 02/2012 – UFGD, tendo como unidade proponente a Faculdade de Direito e Relações Internacionais e como parte executora o curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados e o Centro Acadêmico Celso Amorim.

O projeto teve como objetivo principal fomentar o debate junto à comunidade/sociedade sobre o Parlamento do Mercado Comum do Sul (PARLASUL), uma novidade no cenário político e social regional. Como objetivos concorrentes, buscou-se possibilitar aos alunos a aplicação prática de conceitos apresentados e debatidos em sala de aula no formato teórico tradicional, capacitando os mesmos para a atuação profissional na área de assessoria governamental, legislativa, parlamentar, político-partidária, empresarial e de organizações da sociedade civil, com temas afeitos às discussões propostas no âmbito do PARLASUL e por fim, buscou inovar o “cenário” existente de simulações de organizações governamentais e internacionais no Brasil, acarretando visibilidade ao curso de Relações Internacionais da UFGD e ao estado de Mato Grosso do Sul, localizado em região de fronteira com países do MERCOSUL.

Os primeiros exercícios e simulações surgiram na década de 1920, sendo realizadas a partir da criação da Liga das Nações, como *Model League of Nations*. Com o surgimento da Organização das Na-

ções Unidas (ONU) em 1945, tal prática se tornou comum entre as escolas secundaristas e Universidades, primeiramente nos Estados Unidos e logo em seguida, no continente europeu. No Brasil, o primeiro modelo das Nações Unidas realizado foi o AMUN – *Americas Model United Nations*, organizado pelos alunos de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UNB) em 1998, na capital federal.

A partir do momento que os cursos de Relações Internacionais se estabeleceram em outras localidades, outros modelos foram organizados e realizados com sucesso, como a MINIONU, realizada pela PUC-MG em Belo Horizonte, ModEM em Teresina-PI, na qual foi feito o Modelo de Simulação das Nações Unidas para o Ensino Médio e Superior, o modelo de simulação da Organização dos Estados Americanos – OEA – GEO de Marília, bem como a UFGDMUN, realizada no ano de 2010, na UFGD.

Nesse sentido, como proposta inovadora, o projeto nasce com o objetivo de simular as ações de um parlamento vinculado institucionalmente a um processo de integração (de maneira até então inédita e desafiadora), visando à capacitação dos estudantes universitários para atuarem como multiplicadores, assessores na área governamental, legislativa, parlamentar, partidária, empresarial e de organizações da sociedade civil, com temas afeitos às discussões propostas no âmbito do PARLASUL.

A oportunidade de estudar e simular faz com que a capacidade de absorção de conceitos apresentados e debatidos em sala de aula no formato teórico e tradicional aumente sensivelmente, tornando o processo de aprendizagem mais atrativo e dinâmico.

Dessa maneira, o presente texto se apresenta em três partes desde a sua introdução. No próximo item, apresentaremos uma discussão teórica e pontual sobre o ambiente de aprendizagem da simulação de órgãos internacionais, passando pela apresentação institucional do parlamento, onde, a partir de então, passaremos a discutir os resultados do projeto e seus desdobramentos.

## 2. METODOLOGIA E FONTES

O processo de modelagem e simulação proposto, situa, num plano pedagógico geral, que a literatura se caracteriza como ambientes inovadores de aprendizagem<sup>3</sup> complementares aos estudos e atividades desenvolvidas em sala de aula.

Segundo Norbert M. Seel, o ambiente inovador de aprendizado, denominado de *learning environments*:

*“é um termo amplamente utilizado na psicologia educacional e instrutivo para capturar a idéia de que a aprendizagem ocorre sempre em um contexto social e físico. De modo geral, um ambiente de aprendizagem pode ser considerado como um lugar especial onde as pessoas podem aprender usando uma variedade de fontes de informação e ferramentas que são projetados e alocados na busca de objetivos de aprendizagem”* (SEEL, 2012, p. 1849).

Esse processo consiste em reunir os estudantes, que por sua vez, elegem atividades e controlam o seu desenvolvimento, compartilhando uma base comum de conhecimento, utilizando as ferramentas, informações e recursos obtidos, em situações semelhantes às que enfrentarão quando deixarem os bancos escolares.

A modelagem e simulação, para Bratley, Fox e Schrage, é a prática de “guiar um modelo de um sistema, oferecendo os estímulos (inputs) necessários e observando os resultados (outputs) correspondentes” (apud CHICK, 2006, p. 21-22)<sup>4</sup>.

Com a crescente complexidade e interdependência no cenário internacional,

*“as práticas de modelagem e de simulação ganharam gradativamente em peso e relevância, na medida em que passaram a permitir aos governantes uma gestão mais experimental de processos*

---

3 *Learning environments* (OCDE, 2009).

4 Vide em LOPES; TEIXEIRA, 2010, p. 02.



*– do tipo “tentativa e erro” – na caótica cena contemporânea, seja na escala local, seja na internacional” (BELÉM LOPES; TEIXEIRA, 2012, p. 07).*

Assim, o processo de simulação e modelagem, promove a aprendizagem ativa, auxilia na redução das dificuldades enfrentadas na transmissão do ensino – uma vez que os estudantes enfrentarão as dificuldades do aprendizado e terão uma experiência mais próxima do ambiente real – agindo com simplicidade (sem perder a importância), reproduz o ambiente real, possibilita ao aluno interagir com a realidade, colocando-o no lugar e momento dos acontecimentos e por fim, leva o estudante a explorar outros meios de aprendizagem e fontes.

Dessa forma, não são suficientes apenas conhecimentos referentes à política externa dos Estados, dos atores, dos organismos e do sistema internacional, ou ainda, sobre seus posicionamentos em relação às questões específicas a serem debatidas. A tarefa de simular exige mais esforço e dedicação dos participantes/estudantes.

O desenvolvimento de certa identificação com os países representados, ou no caso concreto, com o Parlamento, é fundamental e deve ser adquirida a partir da aproximação que os estudantes (atuando como diplomatas, representantes e/ou membros de instituições e organismos internacionais) terão para com a história e cultura desses países ou organismos.

O projeto nasce da necessidade do envolvimento dos alunos e professores no processo de aprendizagem na modelagem e simulação do Parlamento do Mercado Comum do Sul, principalmente, visando suscitar em nossa comunidade, o desejo de integração e aprofundar o conhecimento sobre o MERCOSUL.

### **3. O AMBIENTE DA SIMULAÇÃO**

No dia 26 de março de 1991, na cidade de Assunção, os presidentes do Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, assinaram o Tratado

de Assunção que deu nascimento ao Mercado Comum do Sul – MERCOSUL. A iniciativa dos quatro países do cone sul da América do Sul buscava, nesse ato, criar um mercado comum, estabelecendo o dia 31 de dezembro de 1994 como o prazo para a concretização dessa iniciativa.

O Mercado Comum do Sul é talvez o projeto mais ambicioso de integração econômica elaborada por países latino-americanos, tendo em vista a magnitude da economia de dois dos seus integrantes: Brasil e Argentina. Tal integração só foi possível, pois o bloco nasce depois de suprimida a política de desconfiança e de enfrentamento que predominou por muito tempo nas relações internacionais entre os países da região.

Nesse aspecto,

*“o MERCOSUL representou o primeiro processo de integração sul-americano, e também latino-americano, a obter resultados concretos e a abrir alternativas regionais para uma melhor inserção internacional dos países do cone sul, nos quadros de uma ordem mundial emergente” (VIZENTINI, 2008, p. 93).*

Existia na época um consenso acerca dos objetivos e das metas traçados no tratado, os quais seriam atingidos, de forma programada, de acordo com uma agenda organizada e planejada estabelecida entre os Estados-membros (MENEZES, 2008, p. 141). A reciprocidade de direitos e obrigações é uma marca em todo o tratado, tornando a relação entre os membros ainda mais compromissiva.

De todos os atos celebrados no âmbito do processo de integração após o Tratado de Assunção, sem dúvida, um dos mais importantes foi o Protocolo de Ouro Preto, de 17 de dezembro de 1994. Esse instrumento disciplinou a estrutura institucional do bloco, reconheceu a estrutura criada anteriormente e formalizou a personalidade jurídica internacional do MERCOSUL. O Protocolo de Ouro Preto foi um passo importante na constituição e institucionalização do bloco, aperfeiçoando a estrutura já existente no processo de integração e dos objetivos inicialmente propostos (MENEZES, 2008, p. 144).

Tanto o Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão máximo e de decisão do bloco, quanto o Grupo Mercado Comum (GMC) – órgão executivo -, já figuravam no Tratado de Assunção. Contudo, ambos os órgãos ganharam mais musculatura depois desse protocolo, assim como a secretaria do MERCOSUL.

O Protocolo de Ouro Preto inovou ao criar a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) (que mais tarde se tornaria o Parlamento do MERCOSUL – PARLASUL) e também o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES). Assim, foi criado um espaço para que as linhas de contato entre os setores econômicos e sociais dos Estados Partes pudessem ser estabelecidas.

Como um ponto positivo ao desenvolvimento da institucionalização do processo de integração, foi instalado, na cidade de Montevideu, o Parlamento do MERCOSUL. Anteriormente denominada Comissão Parlamentar Conjunta, o Parlamento tem um caráter meramente consultivo, porém possui um papel importante: o de diminuir o impacto do déficit democrático e incluir mais a sociedade civil no processo decisão e, propriamente dito, de integração do bloco.

O PARLASUL figurou pela primeira vez na Decisão n.º 26 de 2003b do CMC, mesmo já sendo a dimensão parlamentar abordada no Tratado de Assunção em seu Artigo 24, consubstanciada na Comissão Parlamentar Conjunta (DRUMMOND, 2010, p. 212).

Desde o início, a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) possuía a objetivo de facilitar o processo de integração, sobretudo os mecanismos de implantação do mercado comum, sendo incorporada ao organograma do MERCOSUL, após o Protocolo de Ouro Preto. Após essa inclusão, a CPC passou a carregar a legitimidade jurídica como órgão parlamentar de integração, sendo que, somente em 2003 viria a figurar definitivamente em uma pauta mais concisa e favorável ao processo de criação de um parlamento.

Em 2005, o CMC, por meio da Decisão n.º 23/05, aprovou o projeto do Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, elabo-

rado pela Comissão Conjunta, sendo indicada a sede para a cidade de Montevideu, Uruguai. Em 14 de dezembro de 2006, em sessão solene no Congresso Nacional do Brasil, país que exercia a presidência *pro tempore* do MERCOSUL, foi constituído o Parlamento, cumprindo o compromisso pactuado no protocolo que o constituíra. A criação do PARLASUL atende uma demanda do aprofundamento do processo de integração regional no MERCOSUL, bem como atende a necessidade por uma maior democratização e inserção cidadã no bloco (MARIANO, 2011, p. 155).

O parlamento regional tem por objetivo ser uma referência para o âmbito da integração em um futuro não tão distante, não somente pela importância que um parlamento possui para a consolidação institucional, mas também para a solidificação das relações regionais entre os Estados Partes. Nesse sentido, seu protocolo constitutivo estabelece duas fases de transição para seu pleno funcionamento: a primeira já desenvolvida, transcorrida de 31 de dezembro de 2006 a 31 de dezembro de 2010 e a segunda, em curso, que teve início em 1.º de janeiro de 2011 e foi encerrada no último dia do ano de 2014.

Para melhor sistematizar, a primeira etapa contou com uma representação igualitária de 18 representantes<sup>5</sup> de cada Estado Parte, representantes esses, eleitos pelos respectivos parlamentos nacionais. Nessa etapa, cada Estado iniciou o debate interno sobre a forma de eleição de seus representantes para o parlamento regional, já que essa etapa ficou caracterizada pela escolha indireta, ou seja, o parlamento nacional designou os parlamentares regionais. Destaca-se, nessa etapa, a postura do Estado paraguaio que já realizou a escolha direta para seus representantes.

Na segunda etapa de transição, todos os parlamentares já deverão ter sido eleitos por sufrágio universal direto. Ainda, é previsto, como forma de estímulo para a participação cidadã, o Dia do MERCOSUL Cidadão, onde serão realizadas eleições simultâneas em todos os Es-

---

5 Nove deputados e nove senadores

tados Partes. Nessa fase, o número de parlamentares será definido por critérios proporcionais de população, chamada de “proporcionalidade regressiva”<sup>6</sup> (SENADO FEDERAL, 2013). Mediante um acordo político<sup>7</sup> realizado no parlamento regional, até a realização das eleições diretas, as bancadas do Brasil e Argentina seriam compostas pelo número do piso de representantes (18) acrescidas de um terço do número máximo do piso outorgado para os respectivos países, perfazendo as bancadas, respectivamente de 37 e 26 membros cada.

Instalado e em funcionamento desde 2007, o parlamento conta com uma estrutura organizacional composta por uma mesa diretora (presidente, mais um vice-presidente de cada Estado Parte), com mandato de dois anos e ainda com uma secretaria do parlamento, observatório para a democracia e dez comissões temáticas<sup>8</sup>.

Dentre as suas práticas, o parlamento tem em seu rol procedimental, atos como: pareceres, anteprojetos e projetos de normas, decla-

---

6 Dessa forma, as bancadas nacionais ficariam assim distribuídas: a) População de até 15 milhões de habitantes, o piso, isto é, 18 parlamentares (Paraguai e Uruguai); b) De 15 a 40 milhões de habitantes, o piso, isto é, 18 parlamentares, mais um assento a cada 1 milhão de habitantes, chegando-se ao máximo de 43 parlamentares, que é o caso da Argentina, que atualmente conta com aproximadamente 40 milhões de habitantes (18+25). A Venezuela, com cerca de 28 milhões de habitantes, teria 31 parlamentares (18+13); c) De 40 a 80 milhões de habitantes: 43 parlamentares mais um assento a cada 2,5 milhões de habitantes adicionais, chegando ao máximo de 59 parlamentares (43+16), ou seja, para um país de 80 milhões de habitantes; d) De 80 a 120 milhões de habitantes: 59 parlamentares mais um assento para cada 5 milhões de habitantes adicionais, chegando ao máximo de 67 parlamentares (59+8), ou seja, para um país que conta com 120 milhões de habitantes; e) A partir de 120 milhões de habitantes, 67 parlamentares mais um assento para cada 10 milhões de habitantes adicionais, chegando ao número, no caso do Brasil, de 74 parlamentares (67+7).

7 MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 28/10.

8 Assuntos Jurídicos e Institucionais; Assuntos Econômicos, Financeiros, Fiscais e Monetários; Assuntos Internacionais, Inter-Regionais e de Planejamento Estratégico; Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Esportes; Trabalho, Políticas de Emprego, Segurança Social e Economia Social; Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial, Habitação, Saúde, Meio Ambiente e Turismo; Cidadania e Direitos Humanos; Assuntos Interiores, Segurança e Defesa; Infraestrutura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuária e Pesca; Orçamento e Assuntos Internos.

rações, recomendações, relatórios e disposições. De acordo com o seu regimento interno, pareceres são opiniões formuladas pelo parlamento sobre projetos de normas encaminhados pelo CMC antes de sua aprovação. Os projetos de normas versam sobre proposições normativas apresentadas para apreciação do CMC, por sua vez, os anteprojetos de norma são proposições que visam dar harmonia as normas dos Estados Partes, encaminhadas aos parlamentos nacionais para eventual consideração. Já as declarações são as manifestações do parlamento sobre assuntos de interesse público e as recomendações são indicações dirigidas aos órgãos decisórios do MERCOSUL. Relatórios e disposições fecham os atos do parlamento, sendo os primeiros, estudos realizados por comissões e aprovados em plenário e os segundos, normas gerais de caráter administrativo. Todos esses procedimentos facilitam o trabalho parlamentar, servindo de ferramentas para a construção de uma identidade institucional visando à solidificação do processo de integração regional.

Como verificamos, o MERCOSUL possui uma história que remonta a um passado de desconfiança e enfrentamento. Somente após romper essa fase, foi possível construir de fato um processo de aproximação entre os países sulistas da América Latina. Desde sua fundação, vários foram os governos que não patrocinaram essa iniciativa, no entanto, o MERCOSUL tem conseguido vencer esses dissabores e avança no campo institucional.

Além das dificuldades políticas que, naturalmente, um processo como esse encontra, outro fator que caracteriza seu crescimento é a opção pela intergovernabilidade, onde órgãos internos do processo de integração não possuem capacidade decisória terminativa, recorrendo aos Estados como meios decisórios finais da vontade do bloco, que ora podem refletir os interesses gerais da integração, ora podem expressar seus desejos internos.

No caso do PARLASUL, por mais que as questões que versem sobre a intergovernabilidade possam travar o desenvolvimento do processo de integração regional, e a falta de eleições diretas para seus

representantes em alguns Estados ainda não ter se concretizado, seu papel como um instrumento interlocutor com as outras entidades que compõem a iniciativa mercosulina é fundamental. A redução de assimetrias entre os Estados Partes, o exercício da fiscalização da gestão do processo de integração e a promoção da democracia devem ser levadas em consideração.

Não obstante, mesmo depois de atravessar momentos de tribulação econômica e política, o MERCOSUL encontra hoje uma oportunidade de revitalização inusitada. Assim, Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e agora a Venezuela, caminham rumo à construção de meios apropriados para a adoção efetiva de posições comuns.

#### **4. RESULTADOS E DESDOBRAMENTOS DA ATIVIDADE**

A atividade desenvolvida, de forma inédita no ambiente mercosulino, conseguiu atingir amplamente seus objetivos, tanto pela capacitação da comunidade acadêmica local, quanto pela interlocução dos atores políticos envolvidos. Em relação aos produtos, podemos pontuar a proposta de parceria da Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL (CPCMS), sendo uma comissão mista, vinculada ao Congresso Nacional, onde a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), por meio do curso de Relações Internacionais protagonizou a primeira simulação do Parlamento do MERCOSUL. A proposta de parceria foi protocolada e apresentada pelo Deputado Federal Marçal Filho (PMDB-MS) e Parlamentar do MERCOSUL, pelo requerimento Número 05 de 2012.

Outro importante ponto da simulação está relacionado ao programa da atividade. Ao todo, foram cinco dias de atividades propostas, tendo como ponto inicial uma palestra com Parlamentares do MERCOSUL, seguido de um mini-curso de 16 horas-aula sobre o processo de integração regional e regimento interno do parlamento, finalizando com 20 horas-aula de Sessão Parlamentar Simulada. Para essa oportunidade foi desenhada a simulação de atividades em comissões temáticas

escolhidas pelos alunos (quatro no total: Assuntos Jurídicos e Institucionais; Assuntos Econômicos, Financeiros, Comerciais, Fiscais e Monetários; Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Esportes; Assuntos Interiores, Segurança e Defesa e Assuntos Internos), Sessão Preparatória e Sessão Ordinária. Todas respeitando e aplicando o regimento interno do parlamento.

Como o público interno da atividade eram alunos de graduação matriculados em curso oferecidos na UFGD e em outras instituições de ensino da cidade de Dourados, o projeto teve, ao todo, cinquenta e nove (59) alunos selecionados para o mini-curso e trinta e três (33) inscritos para a simulação. Para preservar o equilíbrio regimental e o acordo político do parlamento, foi aplicada a mesma fórmula de proporcionalidade aos representantes dos Estados Parte no Parlasul, apresentando as bancadas da seguinte maneira: Brasil com doze (12) parlamentares, Argentina com nove (09), Paraguai e Uruguai com seis (06) membros cada. A proporção foi aplicada na composição das comissões temáticas permanentes.

Durante o exercício da simulação, como forma de aplicação prática ao conteúdo ministrado, foi apresentado um (01) anteprojeto de norma, dois (02) projetos de norma, uma (01) disposição e oito (08) recomendações, com os seguintes assuntos, conforme tabela abaixo:

**Tabela 01: Resultado das propostas apresentadas pelos alunos nas comissões**

<b>Ato</b>	<b>Assunto</b>	<b>Comissão de Origem</b>
Anteprojeto de Norma	Instituição de medidas de segurança para coibir a violência nos estádios de futebol.	Assuntos Interiores, Segurança e Defesa.
Projeto de Norma	Criação de um documento de identidade do MERCOSUL.	Assuntos Interiores, Segurança e Defesa.
Projeto de Norma	Harmonização das legislações nacionais para combate ao tráfico internacional de entorpecentes.	Assuntos Jurídicos e Institucionais.
Disposição	Reestruturação das políticas institucionais vigentes no Parlasul.	Assuntos Jurídicos e Institucionais.
Recomendação	Criação de um órgão informativo de inteligência da segurança fronteiriça dos Estados membros do MERCOSUL.	Assuntos Interiores, Segurança e Defesa.



<b>Ato</b>	<b>Assunto</b>	<b>Comissão de Origem</b>
Recomendação	Isenção de visto de turista para até 180 dias.	Assuntos Interiores, Segurança e Defesa.
Recomendação	Criação de campanha de divulgação acerca de procedimentos necessários junto à comissão de comércio do MERCOSUL.	Assuntos Econômicos, Financeiros, Comerciais, Fiscais e Monetários.
Recomendação	Criação de uma Política Pública Comum de Saúde Fronteiriça.	Assuntos Jurídicos e Institucionais.
Recomendação	Ação Conjunta em Prol da Divulgação a Sociedade Civil por meio das Universidades sobre as eleições.	Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Esporte.
Recomendação	Criação de incubadora tecnológica comum ao MERCOSUL e política tributária diferenciada para os produtos advindos das mesmas.	Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Esporte.
Recomendação	Isenção do visto de estudante desde que ele apresente um documento oficial da universidade estrangeira e da universidade anfitriã.	Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Esporte.
Recomendação	Criação e implementação de um sistema de credenciamento de cursos de graduação para o reconhecimento regional da qualidade acadêmica dos respectivos diplomas no MERCOSUL e nos Estados associados.	Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Esporte.

Fonte: Elaborada pelo autor.

Todas as propostas produzidas pelos alunos participantes da simulação foram encaminhadas à Representação Brasileira do Parlamento do MERCOSUL e relatadas em sessão ordinária dos representantes em Brasília, bem como, mediante compromisso formalizado pela parceria, será apresentado também na sede do parlamento, na cidade de Montevideú, Uruguai.

Todo esse esforço caracteriza o crescente interesse no objeto da atividade de extensão desenvolvida, tão quanto, reflete o interesse em articular o ensino, a pesquisa e a extensão nas ações curriculares e extracurriculares desenvolvidas no âmbito do curso de Relações Internacionais da UFGD, despertando nos acadêmicos a importância da preparação para o mercado de trabalho e novas formas de aprendizado.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com o comunicado do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), as discussões sobre o papel e eleição direta para a composição do parlamento representam uma oportunidade ímpar para o fortalecimento institucional e político do Parlasul. Essa oportunidade está vinculada a possibilidade de oferecer uma representação qualificada e equilibrada, visando, principalmente se forem levadas em consideração as discussões que são travadas no plano interno brasileiro, a representação regional e de gênero e uma maior isonomia do pleito (IPEA, 2012, p. 14).

No congresso nacional brasileiro, tramitam três projetos de lei que definem as regras para as eleições do Parlasul. O primeiro, o Projeto de Lei da Câmara n.º 5279B de 2009 de autoria do Dep. Carlos Zaratini, apresenta como circunscrição eleitoral o País e tem como novidade a lista preordenada, algo inédito na regra eleitoral brasileira. De acordo com o projeto, os Representantes do Parlasul eleitos diretamente em 2014, terão as mesmas prerrogativas dos Deputados Federais. O segundo, o Projeto de Lei do Senado n.º126 de 2011 de autoria do Senador Lindberg Farias, difere do apresentado na câmara em relação à circunscrição. Nesse, dos 74 (setenta e quatro) representantes, 27 (vinte e sete) seriam eleitos pelo voto majoritário, com circunscrição regional, ou seja, em todos os estados mais o Distrito Federal. Os demais representantes seriam eleitos em lista preordenada e fechada, sendo representantes federais, contudo permanecendo a eleição com a circunscrição estadual. Existem outros pontos destoantes entre os projetos, porém, ambos apontam para a necessidade da propaganda educativa a ser patrocinada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do financiamento público de campanha.

Por fim, existe ainda o terceiro projeto, apresentado pelo Senador Roberto Requião (PMDB-PR) protocolado no mês de setembro de 2013. O Projeto de Lei do Senado n.º 358 de 2013 foi encaminhado para análise da Representação Brasileira no Parlasul e da Comissão de Constituição,

Justiça e Cidadania (CCJ), onde será apreciado em decisão terminativa. De acordo com a proposta do Senador, os representantes terão as mesmas prerrogativas e remunerações de um deputado federal. A eleição se dará simultaneamente às eleições para deputados federais e os parlamentares do MERCOSUL terão mandato de quatro anos, sendo eleitos pelo sistema majoritário, com listas abertas de candidatos, o que difere do apresentado na Câmara e coincide com o já apresentado no Senado, em relação ao sistema de eleição. Os candidatos mais votados serão eleitos, independente da filiação partidária e da proporcionalidade.

Vista a importância que, em breve, o tema despertará na sociedade brasileira, é preciso que a comunidade acadêmica promova o intercâmbio com as instituições promotoras desse debate e busque informações para produzir críticas, pesquisas, sugestões e caminhos, visando sempre uma opinião aberta, qualificada e isenta.

O projeto desenvolvido mostrou que a simulação e os ambientes inovadores de aprendizagem contribuem para que os alunos e professores envolvidos possam desenvolver habilidades e atitudes, auxiliando no atendimento da missão da Universidade para com a sociedade, promovendo a pesquisa, o ensino e a extensão.

## 6. REFERÊNCIAS

BELÉM LOPES, Dawinsson; TEIXEIRA, Rodrigo Corrêa. Modelagem e simulação: inovação didático-pedagógica e consequências para o ensino superior em Ciência Política e Relações Internacionais. In: VII Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2010, Recife, PE. **Política, desenvolvimento e inclusão social no Brasil: desafios da próxima década**, 2010.

BRASIL, CONGRESSO NACIONAL. **Decreto Legislativo nº 408**. Aprova o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul. Diário Oficial da União de 12 setembro 2006.

\_\_\_\_\_, SENADO FEDERAL. **Debate sobre regras para eleições ao Parlasul deve crescer em 2012**. Brasília: Agência Senado, 10 agosto 2013. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/noticias/debate-sobre-regras-para-eleicoes-ao-parlasul-deve-crescer-em-2012.aspx>>. Acesso em: 10 ago. de 2013.

\_\_\_\_\_. **Nota Informativa nº 1966 de 2013**. Sobre a STC n.º 2013-05420, da Representação brasileira no Parlamento do Mercado Comum do Sul, que solicita informações sobre as eleições diretas para os Representantes do Mercosul. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília, 2013.

CHICK, Stephen E. (2006), Six ways to improve a simulation analysis, **Journal of Simulation**, vol. 1, n. 1, pp. 21-28.

DRUMMOND, Maria Cláudia. Parlamento do MERCOSUL: Criação e Implementação de suas funções. In: COELHO, Maria Helena da Cruz; RIBEIRO, Maria Manuela Tavares (coord.) – **Parlamentos: a lei, a prática e as representações**. Da idade média à actualidade. Lisboa: Assembleia da República, 2010. p. 211-217.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Comunicados do IPEA n.º 143**. Parlamento do Mercosul: análise das propostas de eleição direta em discussão no Congresso Nacional. 12 de abril de 2012. Brasília, 2012.

MARIANO, Karina Pasquariello. A eleição parlamentar no Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**., Brasília, v. 54, n. 2, 2011.

MENEZES, Wagner. Mercado. Comum do Sul (MERCOSUL). In: MERCADANTE, Araminta de Azevedo; CELLI JUNIOR, Umberto; ARAÚJO, Leandro Rocha de. **Blocos econômicos e integração da América Latina, África e Ásia**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 137-176.

OCDE. Organisation for Economic Co-operation and Development. **Creating Effective Teaching and Learning Environments: first results from TALIS**. OECD Publications, 2009.

SEEL. Norbert M. Learning Environments. In: **Encyclopedia of the Sciences of Learning**. New York: Springer, 2012, pp 1849-1852.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. O Brasil, o mercosul e a integração na América do Sul. In: WIESENBRON, Marianne; GRIFFITHS, Richards (orgs.). **Processos de integração regional e cooperação intercontinental desde 1989**. Porto Alegre: EDUFRGS, 2008. p. 93-108.

# O TERCEIRO SETOR E A ATIVIDADE ESTATAL NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

Adriana Kirchof de Brum

Tiago Roa Ovelar

## 1. INTRODUÇÃO

A atuação do terceiro setor e a presença de instituições de cunho filantrópico acompanham os cidadãos desde as mais remotas civilizações. O desejo de ajudar os mais carentes e de colaborar para o desenvolvimento social e econômico da coletividade não se remete somente aos dias atuais. A organização da sociedade civil em associações, fundações e outras instituições em prol do bem comum é um fenômeno que se destaca no debate da administração pública.

A participação do terceiro setor na economia mundial apresenta um desempenho crescente, desde o processo de globalização. Seu surgimento decorre, principalmente, da impossibilidade do Estado em prover todas as demandas sociais, associada à iniquidade entre as classes econômicas da sociedade capitalista.

Desse modo, o presente capítulo tem como objetivo principal analisar a evolução histórica de formação do Estado Social e caracterizar o terceiro setor e sua influência na atividade estatal.

Para tanto, será apresentado, inicialmente, o conceito de Estado com toda a sua evolução, isto é, desde a sua conceituação inicial pelos filósofos da Antiguidade, passando por Rousseau e pelos diversos períodos históricos que culminaram na alteração desse conceito inicial, apresentando o ideal de Estado hoje adotado.

Na segunda parte, será abordado o terceiro setor, o seu conceito, as suas características e os papéis que tem assumido na sociedade con-

temporânea. Será tratada, ainda, a legislação pátria pertinente ao tema e seu reflexo na sociedade.

Na terceira parte será realizada uma explanação sobre as formas de influência do terceiro setor sobre a atividade estatal. Na conclusão, serão apresentadas as considerações finais.

## **2. AS FACETAS DO ESTADO NA HISTÓRIA**

Um dos primeiros pensadores a analisar o Estado, ainda que de maneira empírica e por meio de observação das cidades-estados gregas, foi Aristóteles, que se utilizou da comparação de dados históricos para elaborar uma classificação das formas de governo existentes à época.

Aristóteles adotou um método diferente de estudo daquele usado por seu mestre, Platão que, em sua obra *A República*, buscou a criação de um Estado ideal, superior no entendimento do que essa instituição deveria ser e não do que era na realidade.

Na Idade Média, Estado e Igreja estavam intrinsecamente relacionados, chegando, por vezes, a confundirem-se. Impende mencionar que nesse período surgiu e se consolidou o Cristianismo. Entre os pensadores desse período destacaram-se Santo Agostinho e São Tomás de Aquino, que buscaram justificar a existência do Estado a partir de concepções teleológicas.

Insta frisar que, tal qual na Antiguidade, o poder encontrava-se descentralizado, disperso nas cidades-estados e nos feudos.

Ainda na Idade Média, Nicolau Maquiavel apresentou importante estudo sobre a organização e atuação do Estado em seu livro *O príncipe*. Ao propor a desvinculação entre o poder espiritual e o poder social, colocou o Estado em posição superior à do indivíduo e da igreja, situação que ganhou maior destaque no início da Idade Moderna, sob a denominação de sociedade política, conforme bem destaca Acquaviva (2000, p. 04):

*“Antigamente, gregos e romanos denominavam a sociedade política polis e res publica, respectivamente. A palavra Estado passou a denominar a sociedade política a partir do Renascimento, graças a Nicolau Maquiavel, que, no seu livro clássico O príncipe, já dizia: **Tutti gli stati, tutti e’dominii che hanno avuto e hanno império sopra gli uomini, sono stati e sono o republiche o principati** (“Todos os estados, todos os domínios que tiveram e que têm poder sobre os homens, foram e são ou república ou principados”).”*

No Renascimento, diversos pensadores seguiram o modelo jus-naturalista da origem do Estado, com sensíveis variações, mas sempre mantendo a dicotomia fundamental de *estado de natureza* e *estado civil*. Dentre eles, destacaram-se Hobbes e Rousseau, que acreditavam que a sociedade e o Estado surgiram da celebração de um “contrato social”, ou seja, foi criada a partir de um ato de vontade humana.

Para os chamados contratualistas, o homem vivia sem a regência de um poder central e de uma organização até que, em certo ponto, decidiu passar parte de suas liberdades individuais para um poder comum, objetivando a realização do bem coletivo, a proteção de seus direitos e bens e o estabelecimento de regras de convívio social.

Nesse sentido, Rousseau (2007, p. 29-30) assevera em sua obra, *Do contrato social*:

*“Como os homens não podem criar novas forças, mas só unir e dirigir as que já existem, o meio que têm para se conservar é formar por agregação uma soma de forças que vença a resistência, com um só móvel pô-las em ação e fazê-las obrar em harmonia. Essa soma de forças só pode vir do concurso de muitos; (...). Se afastarmos pois do pacto social o que não é da sua essência, achá-lo-emos reduzido aos termos seguintes: **cada um de nós põe em comum sua pessoa e todo o seu poder sob a suprema direção da vontade geral, e recebemos, enquanto corpo, cada membro como parte indivisível do todo**. Imediatamente, em lugar da pessoa particular de cada contratante, esse ato de associação produz*

*um corpo moral e coletivo, composto de tantos membros quantos são os votos da assembleia, o qual desse mesmo ato recebe sua unidade, o Eu comum, sua vida, e vontade. A pessoa pública, formada assim pela união de todas as outras, tomava noutra tempo o nome de cidade, e hoje se chama república, ou corpo político, o qual é por seus membros chamado Estado, quando é passivo, soberano se ativo, poder se o comparam a seus iguais. A respeito dos associados, tomam coletivamente o nome de povo, e chamam-se, em particular, cidadãos, como participantes da autoridade soberana, e vassalos, como submetidos às leis do Estado”.*

Como mencionado anteriormente, há pequenas variações no modelo adotado por esses pensadores. Para Hobbes, o Estado soberano é a única solução para se vencer o caos político. Em sua obra, *O Leviatã*, discorreu que a soberania advinha de um ato de transferência de direitos e submissão de súditos ao soberano.

Por sua vez, Rousseau (2007) era totalmente avesso ao absolutismo, e defendia que a solução dos problemas estatais residia na conferência de toda legitimidade à vontade do povo, sendo que a soberania se encontrava no povo e não no Estado. Em suma, para Rousseau, cada cidadão tornou-se absolutamente independente dos outros e exageradamente dependente do Estado, conforme se observa em sua obra (idem, p. 40-41).

*“Admite-se que tudo o que cada um aliena pelo pacto social de seu poder, bens e liberdade, é só a parte cujo uso importa à comunidade; mas é força convir também que só o soberano é juiz dessa importância. (...). Os compromissos que nos ligam ao corpo social só são obrigatórios por serem mútuos, e é tal sua natureza que, respeitando-os, não é possível trabalhar para os outros sem trabalhar também para nós. (...). Por qualquer lado que chegemos ao princípio, sempre se toca a mesma conclusão; isto é, que o pacto social estabelece entre os cidadãos uma igualdade tal, que eles se obrigam todos debaixo das mesmas condições, e todos devem gozar dos mesmos direitos. Assim, pela natureza do pacto,*



*todo ato de soberania, isto é, todo ato autêntico da vontade geral obriga ou favorece igualmente todos os cidadãos, de maneira que o soberano só conhece o corpo da nação e não distingue nenhum daqueles que a compõem”.*

Dentro dessa conceituação primeira, de surgimento do Estado, há cinco modelos básicos, que variam conforme o grau de penetração na vida social e individual. A saber: Estado de polícia, Estado de direito, Estado social de direito, Estado totalitário e Estado democrático de direito.

No Estado de polícia, considerado o primeiro período de vida da organização estatal, há uma centralização do poder nas mãos do rei. Alguns doutrinadores preferem adotar a denominação de *Estado absoluto*. Guardadas as devidas vênias aos argumentos utilizados, a denominação Estado de polícia parece-nos mais acertada, pois ainda que a vontade do soberano seja predominante, encontra uma pequena limitação em seu poder.

O Estado de direito é um conceito político que veio à tona com os movimentos revolucionários burgueses que se opunham ao absolutismo, ao Estado de Polícia.

A esse respeito, Saldanha (1983, p.18) adverte:

*“Todos sabem que a expressão “Estado-de-Direito” tem bastante de ambíguo, e pode ser criticada ou entendida sob várias formas. Desde logo, pode ser impugnada como redundante. E isto por dois caminhos pelo menos. Primeiro, pelo caminho “monístico” (basicamente no sentido de Kelsen), com dizer-se que Estado e Direito são a mesma coisa ou são dois lados de uma mesma coisa: sistema de normas, sistema de competências, de funções, de órgãos cujo sentido está nas normas. Segundo, pelo caminho histórico, desde que se afirme que “sempre houve” um direito inserido nas ordens políticas e não houve nunca um Estado desprovido de algumas normas básicas. Pode ser também, a expressão “Estado-de-Direito”, tomada amplamente, como equivalente ao próprio conceito*

*de Estado moderno: é no Estado moderno que o sistema jurídico assume posição central, é nele que os “poderes” se investem de sentido jurídico, é nele que a lei se torna modo de excelência de comando normativo. Mas, numa exigência maior, é possível reservar a expressão “Estado-de-Direito” para designar a situação criada pelas revoluções demoliberais burguesas e pelo constitucionalismo. Temos então o “Estado-de-Direito” como aquele em que o limite e o fundamento da ação estatal se encontram na ordem jurídica e essencialmente na base desta, a constituição”.*

Assim, o Estado deveria submeter-se também às leis. Mas não era só isso, o Estado sofreu uma restrição na sua atuação, ficando limitado, basicamente, à manutenção da ordem, à proteção da liberdade e da propriedade individual. É a ideia de um Estado mínimo.

Em suma, para que haja um Estado de direito faz-se necessária a presença de dois requisitos básicos, quais sejam: a proteção das garantias individuais e a limitação do arbítrio do poder estatal.

Ocorre, no entanto, que as crises econômicas do século XX demonstraram que os mecanismos autorreguladores da economia eram insuficientes para promover o desenvolvimento da riqueza nacional. Assim, a presença do Estado se fazia imprescindível para corrigir esses desequilíbrios.

Desse modo, o Estado passou a assumir, inicialmente, um papel regulador da economia, editando normas disciplinadoras da conduta dos agentes econômicos. Em um segundo momento, passou a protagonizar a própria atividade econômica.

Zippelius (1971, p. 144) discorreu sobre a passagem para o Estado Social afirmando:

*“A passagem do Estado Liberal ao Estado Social moderno foi caracterizada por o Estado ter incluído no âmbito de sua atuação política, em medida crescente, aquelas decisões respeitantes às finalidades sociais e econômicas e à sua efetivação planeada. Os principais elementos componentes deste alargamento das funções*

*públicas foram a promoção do bem comum e da justiça social. A tendência para a promoção do bem-estar do Estado revela-se principalmente no fato de as preocupações com esse bem-estar terem constituído cada vez mais uma tarefa administrativa. As preliminares desta tendência foram a municipalização dos abastecimentos e comunicações locais e a estadualização dos correios e caminhos de ferro. O abastecimento de água, eletricidade, gás, transportes públicos e meios de informação exigiu, por motivos técnicos, a formação de instituições centrais dos serviços. Simultaneamente, os indivíduos dependem em grande medida, especialmente nas sociedades mais evoluídas, do abastecimento daqueles bens e serviços. Pareceria insuportável a entrega da administração dos meios de prover a necessidade elementar da vida dos cidadãos a uma entidade mais ou menos monopolista. A intervenção do Estado em matéria de bem-estar generalizou-se, entretanto – planeando e definindo finalidades e preferências – a numerosos outros domínios: segurança social, proteção no trabalho, mediação no trabalho, seguro contra o desemprego, política sanitária e abonos de família, espaço habitacional e povoamento, planificação urbana e planificação do espaço territorial para além das povoações, política escolar, ajuda à investigação etc. Mediante uma política de conjuntura, o Estado trata da estabilidade dos preços, do alto nível de emprego, do equilíbrio econômico externo e de um crescimento econômico permanente e medido. O Estado também se ocupa de socorros por ocasião de catástrofes (p. ex., assistência a refugiados ou a cegos) e de compensações por outros perigos (catástrofes naturais, más colheitas etc.)”.*

O Estado social, portanto, caracteriza-se por uma extensão das funções estatais. Não se limita mais apenas à segurança, distribuição da justiça e aplicação das leis, mas ingressa no campo econômico, não só no exercício regulador, mas pela própria prestação da atividade econômica.

A partir do momento em que o Estado absorve todas as manifestações da vida social e, até mesmo, individuais, surge o Estado totalitário. Esse se caracteriza pela interferência do Estado desde o poder

político até o econômico e social, passando pela regulamentação das profissões, adoção de religião, desenvolvimento cultural e artístico, pela vida familiar, pela organização do lazer e da cultura. Nada foge de sua competência.

É mister destacar que o Estado totalitário diferencia-se do Estado autoritário, pois esse último significa apenas que o poder é exercido por uma minoria, contra a vontade da maioria. Como exemplo do Estado totalitário, pode-se citar os Estados fascista e nazista.

Tais modelos de Estado ruíram após a Segunda Guerra Mundial, ficando evidente a preocupação com a criação de um novo modelo, que primasse pela supremacia dos valores constitucionais e de leis que fossem submissas a esses valores, bem como pela participação direta e ativa do povo nas decisões políticas.

Assim, nasceu o Estado democrático de direito, que nas palavras de Moraes (2011, p. 06):

*“(...) significa que o Estado que reger-se por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais, é proclamado, por exemplo, no caput do art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, que adotou, igualmente, em seu parágrafo único, o denominado princípio democrático ao afirmar que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, para mais adiante, em seu art. 14, proclamar que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular.” Assim, o princípio democrático exprime, fundamentalmente, a exigência da integral participação de todos e de cada uma das pessoas na vida política do país, a fim de garantir o respeito à soberania popular.”*

O Estado, na conceituação atual, portanto, é aquele em que a vontade popular é soberana, todas as leis devem estrita obediência à Constituição Federal, bem como assegura a todos os cidadãos uma série de direitos sociais, como saúde, educação, lazer, assistência social, proteção ao trabalho, cultura, dentre outros.

Verifica-se, no entanto, na prática, que o Estado não tem atuado de forma eficiente em todas as suas áreas de competência, sendo, muitas vezes, suprido pelos particulares, em especial pelo chamado terceiro setor.

### **3. DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS**

Grosso modo, a sociedade civil é dividida em três setores, a saber: o primeiro setor, representado pelo governo, o segundo, formado pelas empresas privadas, e o terceiro, formado por associações e entidades sem fins lucrativos que não fazem parte do poder público.

Dentro do terceiro setor encontram-se as Organizações Não Governamentais (ONGs) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs).

As atividades desse setor, em sua maioria, são decorrentes de trabalho voluntário, sendo que as mesmas são mantidas pela iniciativa privada ou, dependendo do caso, com repasse de verbas públicas. O objetivo principal é melhorar a qualidade de vida, seja com a ajuda aos necessitados, proteção a crianças, idosos ou animais e ao meio ambiente.

Essa modalidade de assistencialismo sempre esteve vinculada aos programas de governo e era, ou deveria ser desempenhada pelo Estado. Ocorre que com o passar do tempo, verificou-se a impossibilidade de o Estado suprir sozinho todas essas necessidades, e esse foi, como anteriormente mencionado, o motivo do fracasso dos Estados totalitários.

A sociedade organizada passou a assumir algumas posições e a criar movimentos em favor das causas sociais. No início, em especial no Brasil, durante o período da Primeira República (1889-1930), tal papel

tinha caráter unicamente religioso, tendo em vista a forte influência da Igreja Católica.

Da década de 1930 até a de 1960, algumas famílias privilegiadas já realizavam **ações filantrópicas**, que foram ganhando um grande espaço no cenário social.

Mas, foi por conta da limitação da participação popular na esfera pública, na época do regime militar, entre as décadas de 1960 e 1970, que as iniciativas e os movimentos populares realmente começaram. A partir dos anos 1970, a **sociedade civil** se fortaleceu em oposição ao Estado, que era totalmente autoritário, fazendo com que as organizações não governamentais crescessem cada vez mais.

O terceiro setor culminou mesmo na década de 1990, depois da ditadura militar, pois foi o período em que, pela primeira vez, os três setores da economia se encontraram dentro de um sistema, pela preocupação com o crescimento das políticas sociais.

Várias normas foram criadas para regulamentar suas atividades. A própria Constituição Federal de 1988 dispõe acerca da assistência, da ordem e da seguridade sociais que devem ser prestadas a qualquer indivíduo que necessitar de ajuda.

Existem, ainda, outras normas de caráter infraconstitucional, como a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n.º 8.742/1993), a Lei das OSCIPs (Lei n.º 9.790/1999), Lei do Serviço Voluntário (Lei n.º 9.608/1998), Lei da Utilidade Pública (Lei n.º 91/1935), dentre diversas outras.

Via de regra, o terceiro setor é representado por associações e fundações. As associações são constituídas pela união de pessoas sem a finalidade de lucro e têm como função atender as áreas assistencial, ambiental, social, dentre outras. São regidas por um **estatuto social**, tendo adquirido ou não capital para sua abertura.

Nesse sentido, é a lição de Venosa (2001, p. 267):

*“O Código Civil de 2002 abre um capítulo para tratar das associações nos arts. 53 a 61. Vimos que esse diploma acentua o fim não econômico dessas entidades. A Constituição Federal diz ser plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar (art. 5.º, XVII). Dadas as particularidades de suas finalidades. O parágrafo único do art. 53, como vimos, lembra que entre os associados não há direitos e obrigações recíprocas. As associações preenchem as mais variadas finalidades na sociedade. O Código de 1916, de forma assistemática, já se referia a algumas de suas finalidades: religiosas, pias, morais, científicas, literárias (art. 16, I). qualquer atividade lícita pode ser buscada por uma associação, como, por exemplo, as associações esportivas, que desempenham importante papel na formação da pessoa e no equilíbrio social”.*

Já as fundações são entidades de direito privado com fins filantrópicos e personalidade jurídica. São administradas de acordo com os objetivos e fundamentos de seu instituidor, que pode ser pessoa física ou jurídica capaz de indicar um patrimônio em sua constituição.

Esse é o escólio de Venosa (idem, p. 275):

*“Nas fundações há, de início, um patrimônio despersonalizado, destinado a um fim. Ao contrário das sociedades e associações, que são uma reunião de pessoas, uma coletividade, as fundações assentam sua razão de ser no patrimônio para certa finalidade. (...) Trata-se, portanto, de acervo de bens que recebe personalidade para realizar fins determinados. O patrimônio se personaliza quando a fundação obtém sua existência legal. Não é qualquer destinação de bens que constitui uma fundação. É necessário o ato de personificação. O parágrafo único do art. 62 do atual Código circunscreve o âmbito de atuação das fundações aos fins **religiosos, morais, culturais ou de assistência**, finalidades que se amoldam à origem histórica dessas instituições.”*

As associações e fundações podem receber qualificações ou titulações dadas pelo Poder Público como de utilidade pública, organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP), organização social etc.

Tais titulações são fundamentais para que essas instituições possam firmar convênio com o Estado e receber verbas públicas.

#### **4. INFLUÊNCIA NA ATIVIDADE ESTATAL**

Como já dito anteriormente, o Brasil possui uma característica histórica de pouca cultura democrática. O país viveu ditaduras, sendo que a última perdurou até 1985. Nesse cenário, o processo de abertura foi vivenciado em consonância com os ditames de tal regime, sendo que após a redemocratização, quando aparentava um avanço na participação popular e na luta por direitos sociais, veio o impacto de estratégias para superação da crise capitalista, seguindo modelos implantados em outros países e em sentido contrário aos direitos sociais, inclusive com a privatização de diversas empresas em vários setores.

Esse processo de abertura política em meio à crise, foi vivenciado em vários países da América Latina. Vieira (2007, p. 104) adverte que nesta parte do continente americano, o Estado de direito ou as democracias formais estão se instalando em sociedades muito pouco democráticas, o que é um problema, já que “o que garante Estados de direito são sociedades democráticas”.

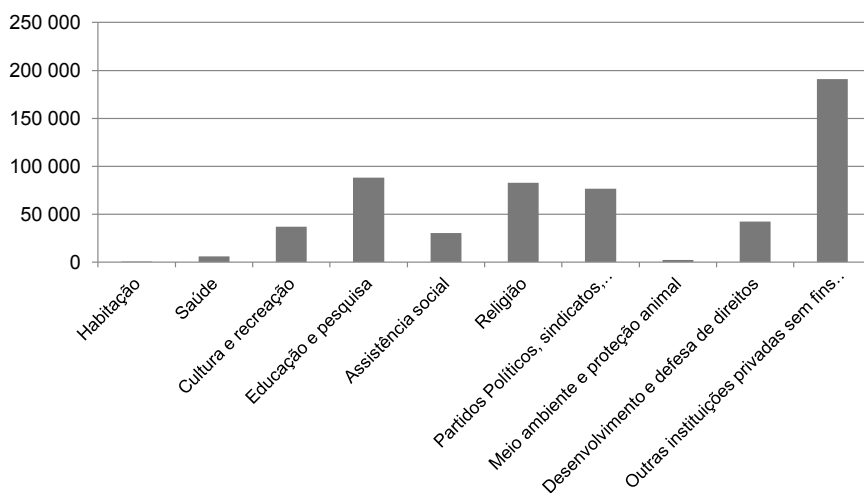
Impende mencionar que o Estado entrou em crise, primeiro porque os gastos com a máquina pública eram demasiados, pois esta tinha que atender às demandas da população por políticas sociais; segundo, porque ao regular a economia, interferiu na livre ação do mercado. Conforme leciona Peroni (2007), para muitos estudiosos, as políticas sociais são um verdadeiro saque à propriedade privada, pois além de distribuírem renda, atrapalham o livre andamento do mercado, na medida em que os impostos oneram a produção. Portanto, a estratégia é racionalizar os recursos, reduzir os gastos estatais com as políticas so-



ciais e diminuir o papel das Instituições públicas, permeáveis à correlação de forças.

Nesse novo cenário, verifica-se que o Estado ou se retira da execução e permanece com parte do financiamento, em outros panoramas permanece com a propriedade estatal, mas passa a ter a lógica de mercado na gestão, e em outros, realiza parcerias com organizações do terceiro setor.

**Gráfico 1 – Número de unidades locais das Entidades Privadas sem Fins Lucrativos – Brasil/2010.**



Fonte: IBGE, 2014.

Conforme dados ilustrados no gráfico, verifica-se uma maior participação do terceiro setor do que das entidades privadas voltadas à promoção de atividades de pesquisa e educação (15,8%), de cunho religioso (14,88%) e política (13,76%). Por outro lado, percebe-se uma carência em segmentos destinados à habitação (0,05%), saúde (1,08%) e proteção aos animais e meio ambiente (0,40%). Em parte, tais índices refletem maior atuação do Estado em segmentos pouco ocupados pelas entidades sem fins lucrativos.

Para Harvey (2011, p. 190), as ONGs vêm preencher o vácuo na promoção dos direitos sociais, suprindo a omissão do Estado, o que

“equivale a uma privatização via ONGs. Em alguns casos, isso ajudou a acelerar o afastamento ainda maior do Estado dos benefícios sociais.”

Constata-se que, na medida em que o Estado restringe sua atuação direta, deixando de ser o principal promotor das políticas sociais, cada vez mais a sociedade civil é chamada para realizar “parcerias”, ficando restrito o apoio estatal à regulação e fiscalização desses, minimizando o seu papel.

Com isso, ocorre a alteração na execução dos direitos sociais, pois esses deixam de ser uma responsabilidade exclusiva do setor público, passando para o setor público não estatal.

Em suma, as relações entre o setor público e o privado, em especial o chamado terceiro setor, estão em um patamar totalmente diferenciado daquele inicialmente concebido para o Estado. Pode-se dizer que está ocorrendo uma privatização do campo social, com o Estado cedendo o conteúdo das políticas públicas à sociedade civil, e apenas responsabilizando-se por regulamentar e fiscalizar a execução, quando há recurso público envolvido.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Constata-se que após a redemocratização do país, houve um aumento considerável no número de associações e fundações privadas que atuam em diversos segmentos, antes somente atendidos pelo Poder Público.

Tal situação foi fruto da redução de gastos com a máquina pública, e o incentivo para que tais entidades assumissem o papel do Estado na prestação das demandas sociais, como saúde, educação, esporte, lazer, dentre outros.

Ocorre, no entanto, que dada a proporção da parcela da sociedade civil no desempenho de papéis precípuos do Estado, fala-se em uma verdadeira “privatização” do campo social. Dá-se que grande parte dessas instituições, ao lhes ser outorgado o título de utilidade pública, pas-

sa a ser mantida com verbas públicas, e o Estado, por sua vez, assume o papel de mero regulador e fiscalizador da atividade, não sendo mais o responsável pela definição do conteúdo das políticas públicas.

Assim, verifica-se que a mudança de paradigma do papel estatal, em comparação com as atribuições que anterior e conceitualmente lhe eram próprias, deve ser analisada com essas novas nuances, para que se possa reformular e desempenhar o papel de proponente do bem-estar-social.

## 6. REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria geral do estado**. 2. ed. rev. e aum. São Paulo: Saraiva, 2000.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2010/default\\_entidades\\_xls\\_nova\\_2010.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2010/default_entidades_xls_nova_2010.shtm) Acesso em: jun. 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PERONI, Vera M. Vidal. Mudanças na configuração do estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, V. M. V., BAZZO, V. L., PEGORARO, L. (org.) **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

ROUSSEAU, Jean Jaques. **Do contrato social**. Coleção A obra prima de cada autor. São Paulo: Martin Claret, 2007.

SALDANHA, Nelson. **Formação da teoria constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito civil: parte geral**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do estado**. 3. ed. Lisboa: Fund. Caloust Gulbenkian, 1971.



# THE VIENNA CONFERENCE AND THE RISE OF HUMAN RIGHTS ISSUE IN THE POST-COLD WAR WORLD<sup>1</sup>

Matheus de Carvalho Hernandez<sup>2</sup>

**ABSTRACT:** This article aims to analyze the World Conference on Human Rights (Vienna, 1993) as a landmark in the human rights field. The goal is to discuss two hypotheses. First, that the Conference played an important role in the dissemination of human rights as an issue-area in international relations. Second, that the Conference contributed to the process of “relaxation of sovereignty”. The article is divided into three parts: the background to the Conference; the relationship between human rights and state sovereignty in the international system; the third section aims to connect the two hypotheses based on the debates of the Conference. The goal is not to analyze the Conference itself, but rather to demonstrate the trends that were empowered and unleashed by it in relation to the two hypotheses.

**Keywords:** Human Rights. International Relations. Vienna Conference. Sovereignty.

## 1. INTRODUCTION

The 2<sup>nd</sup> World Conference on Human Rights, organized by the UN, took place in Vienna from June 14-25, 1993. It was an event of great magnitude for human rights for several reasons. First of all, due to its high attendance figures: 171 state delegations and 2,000 NGOs (813 as observers), with some 10,000 participants overall. Moreover, the Vienna Conference also stands out for having taken place with the majority of the world’s independent states, unlike the 1<sup>st</sup> World Conference (Teheran, 1968) or the Universal Declaration of 1948.

---

1 This article was originally published at *The Age of Human Rights Journal*, 2 (June 2014) pp. 86-108 ISSN: 2340-9592.

2 International Relations Professor of Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD/Brazil).

The Conference approved the Vienna Declaration and Programme of Action – the most comprehensive document on human rights adopted by the international community – which was prepared by a Drafting Committee chaired by Brazil.

The affirmation that the Vienna Conference constitutes a landmark for human rights is based on two hypotheses. The central hypothesis of this article is that the Conference, because it was held shortly after the end of the Cold War and provided the setting for a pluralized discussion (with the participation of delegations of various different states, NGOs and other civil society organizations), universalized the debate on human rights, which, from this point on, would be discussed (even when being contested) by actors from various cultural, social, political and economic backgrounds. The other hypothesis, intended to demonstrate the magnitude of the Conference, draws on the idea that the event was responsible for the intensification of the complex process of relaxation of state sovereignty that began after the Second World War.

The relationship between human rights and sovereignty may indeed be characterized as complex (KRITSCH, 2010). This means overcoming debates that are overly polarized, i.e. beyond merely complementary or antagonistic. It is based on this perception of theoretical and empirical complexity that I observe the occurrence of an ambivalent movement of relaxation of sovereignty, primarily in the post-Cold War period in which the Vienna Conference takes place. The more normative human rights conceptions admit the continuity of the concept of state sovereignty, but envision that it will be overcome based on the observance of post-national trends. The more analytical conceptions, meanwhile, admit the existence of cosmopolitan trends but assert that this is insufficient to not consider state sovereignty a priority in the international system, both as an obstacle to the dissemination of human rights and that the national setting is still the primary sphere for guaranteeing and implementing these rights.

It is due to this complexity that, in this article, I describe this movement as a *relaxation* of sovereignty and not as a diminishment or

relativization, which are the terms typically used, particularly in the field of International Human Rights Law<sup>3</sup>. *Relaxation* opens up the possibility and illuminates the discussion on the historical rise not only of new actors on the international stage (such as NGOs), but also of other arenas of non-national jurisdiction.

This so-called relaxation does not necessarily imply the disappearance of the autonomy and independence of one state with respect to others, or even the total and abrupt loss of the internal monopoly of exclusive jurisdiction of the state. But it does mean, based on the legitimacy of the international concern with human rights (approved in Vienna), the rise and legitimacy of new actors and voices in the international system (which often call for greater ethical commitment and political responsibility from the state towards its citizens) and the emergence and strengthening of new arenas of jurisdiction that coexist with states, permitting the rise of individuals as international rights holders alongside states and a more porous relationship between global norms and local contexts.

In order to examine these hypotheses, the article shall begin by providing some background and an initial discussion of the Vienna Conference. This first part of the article presents the context of the immediate post-Cold War period in which the Conference was held. It also examines the preparatory process as well as the Conference itself and its final document. The central hypothesis of the article is introduced towards the end of this first section, when the discussions on

---

3 This option results from the perception of the complexity of this process, i.e. the relationship between state sovereignty and human rights is simultaneously tense and complementary, often characterized by progress and setbacks. *Relativization* of sovereignty gives an idea of linear progress of human rights with respect to sovereignty, while *relaxation* indicates a process characterized by changes and continuities, which is the point of view adopted here. Moreover, the term *relaxation* seems to address the concurrent tensions and complementarities between human rights and the external aspects (considered synthetically as the horizontal relationship between the international actors and the rights to non-interference in internal affairs and to self-determination) and internal aspects (seen as the exclusive jurisdiction of a state over a given territory) of state sovereignty.

the universality of human rights that took place at the Conference are presented. The second part consists of a theoretical discussion of the relationship between human rights and state sovereignty in the international system. For this, the debate between human rights academics in the field of international relations shall be addressed based on the classification proposed by Koerner. In the third and final part, the analysis shall turn once again to the Conference. Based on the preceding theoretical discussion, it addresses some of the controversial points of the event related to the tension between human rights and state sovereignty.

## **2. BACKGROUND AND INITIAL DISCUSSION OF THE VIENNA CONFERENCE**

### **2.1 Short-lived optimism: the preparatory process and the final document**

Despite the Universal Declaration and the 1966 Covenants (International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) adopted by the UN and the 1<sup>st</sup> World Conference on Human Rights (Teheran, 1968), human rights, as a topic on the international agenda, remained for the duration of the Cold War in the shadow of the ideological conflict between the United States and the Soviet Union. In view of this, much of the international debate on human rights and their universalization was pervaded by this conflict, resulting in a dispute on the supposed hierarchy between the generations of human rights and frequent references to national security doctrines, based on state sovereignty, as an argument to refute international human rights standards.

For this reason, after the end of the Cold War and the *triumph* of Western capitalism, the stage appeared to be set, according to Trindade, for the building of a global consensus based on human rights, democracy and development (TRINDADE, 1993, p. 39). However, at this very time, according to Alves (2000, p. 4), a conflict can be noted between “the reductionist Western view that traced the root of all evil to underdeveloped countries and the reaction of the local cultures overstating nativism against the importing of Western values.”



In order to defend their governments from Western criticism, whether through the close ties of these governments with religion (such as Iran) or through the sociocentric approach (such as China), some non-Western countries, mostly Asian, adopted culturalist positions. These positions predated the end of the Cold War, but the ending of this conflict gave them greater visibility, while they also grew intellectually stronger even in Western countries at the time (NESS, 1999, p. 4). This culturalism gained strength as a response to the universalism propagated by Western powers in the post-Cold War era. As such, the debate on *Asian values*<sup>4</sup> became fundamental in strengthening this particularist anti-universalism<sup>5</sup>. (ALVES, 2000, p. 196).

This debate gradually gained more ground, until it reached the floor of Vienna Conference, as Habermas observed:

*As became evident at the Vienna Conference on Human Rights, a debate has got underway since the 1991 report of the Singapore government on “Shared Values” and the 1993 Bangkok Declaration jointly signed by Singapore, Malaysia, Taiwan and China. In*

- 
- 4 The main criticism of the “Asian values” towards the Western concept of human rights was focused on the individualist nature of these rights. Asian countries also claimed a concept of human rights for themselves that was less individualistic and more communitarian, and that deserved equal priority in relation to the Western concept. Authors such as Habermas have stated that this Asian criticism of the West over the individualist nature of human rights is hollow. Habermas considers it a rhetorical tool used by Eastern states to cover up widespread human rights violations. (HABERMAS, 2001, p. 157). However, Eastern authors claim that the West cannot see in communitarianism and the Eastern tradition the presence of an awareness of tolerance and liberty that, although distinct from Western concepts, also exists (SEN, 1997, p. 27). Moreover, they claim that Eastern resistance is due to the exaggeratedly legal and individual character of the Western concept of human rights, which is always accompanied by hegemonic political behavior on the part of the West.
- 5 In this context of a decline in the initial optimism, one extremely important factor can be observed that was responsible for the trend: the exacerbation of nationalism. On this point, one can recall the resurgence, principally in Western Europe, of ultranationalist parties. It was in this context of change that the Conference was prepared. The initial optimism during which the Conference was proposed was replaced by a concern that the event may not even take place, and that if it did, it would represent a step backwards for human rights (RIDING, 1993, p. 1).

*this debate, the strategic statements of government representatives are in part allied with, and in part clash with, the contributions of oppositional and independent intellectuals (HABERMAS, 2001, p. 155).*

The inclusion of human rights on the international agenda may have aroused suspicions in some states that were concerned about guaranteeing their sovereignty, but it also started to unify an increasing number of actors around the topic.

Regional preparatory meetings were organized in order to pave the way for the drafting of a consensus document at the Conference. However, instead of strengthening universality by maturing the discussion on human rights, they resulted in disagreements between the states, making the drafting of a final document all the more difficult<sup>6</sup> (BOYLE, 1995, p. 81).

The three regional preparatory meetings, by emphasizing economic, social and cultural rights, the right to development and the cultural particularities of each region, made the building of a consensus at the Vienna Conference more complex, but also more plural.

---

6 The first was the Regional Meeting for Africa (Tunis, November 2-6, 1992). It was attended by 42 states and NGOs and it produced the Tunis Declaration, which endorsed the universality of human rights independently of political, economic and cultural systems – which was compatible with the intentions of the Conference – but alerted to the fact that the promotion and protection of human rights should take into account the traditional peculiarities of each society. The second was the Regional Meeting for Latin American and the Caribbean (San José, Costa Rica, January 18-22, 1993). The highlight of this Declaration was the emphasis given to the relationship between human rights, democracy and development. In addition to defending the principles of human rights, it also endorsed the creation of the UN Office of the High Commissioner for Human Rights. The third and most anticipated of the three preparatory meetings was the Regional Meeting for Asia (Bangkok, March 29-April 2, 1993). The final document enshrined the relationship between human rights, democracy and development, as well as the indivisibility and universality of human rights, while also evoking Asia's diverse and rich cultures and traditions. It was this emphasis on national and regional particularities and the various historical, cultural and religious backgrounds that instigated the debate on the universality of human rights at the Conference (ALVES, 2000, p. 13).

It is worth pointing out that the Vienna Declaration, its Preamble and the Programme of Action are articulated parts of a single document, approved by consensus and known as the Vienna Declaration and Programme of Action. This document, besides endorsing various principles of human rights, grants legitimacy to international concern with human rights, supporting the hypothesis defended in this article. The comprehensiveness of the Conference's final document was responsible for consolidating the international importance of this topic in the post-Cold War world<sup>7</sup>.

In addition to approving the principle of the legitimacy of international concern with human rights, which underpins the dissemination of the topic on the global agenda, the Conference and its final document also addressed other points that comprise the complex process of relaxation of state sovereignty: as already stated, the opening up of participation and the legitimacy of human rights NGOs as intervening political agents, the encouraged emergence and/or strengthening of arenas of non-state jurisdiction (individual complaint systems in regional spheres and international courts, for example) and the creation of international non-intergovernmental human rights agencies, such as the Office of the High Commissioner for the Human Rights. However, both the process of elevating human rights on the global agenda and the process of relaxation of sovereignty, characterized by the points listed above, would be strengthened with the approval of the complex and fundamental principle of universality.

## **2.2 Universality at the Vienna Conference: a unifying controversy**

The debate on the universality of human rights was one of the most important aspects of the Conference. However, unlike what usually occurs, the controversy surrounding this issue shall not be analyzed

---

7 The Declaration reveals a scope and complexity in the promotion and protection of human rights around the world. These characteristics would also feature in the Programme of Action. The main purpose of this Programme was to formulate recommendations, based on the principles enshrined in the preamble and the Declaration, for implementing human rights (ALSTON, 1994, p. 387).

here as a setback of the Conference. Instead, this article intends to examine how this issue was responsible for the involvement – even though very often not in agreement – of a plurality of actors in the international debate on human rights, elevating it to the status of a universal issue-area.

According to Dornelles (2004, p. 189), “The affirmation of the universality of human rights [...] was one of the most debated points in the preparation of the Declaration.” According to Alves,

*Given the fierceness of the “cultural” disagreements that substituted the ideological confrontations of the Cold War, the universality of human rights proclaimed in the Declaration of 1948 would again be seriously contested during the preparatory process of the Vienna Conference and into the Conference itself. (ALVES, 2001, p. 13).*

Universality was obtained amidst controversial discussions that were marked by clashes of concepts on human rights. Due consideration for this controversy, and the resulting clashes, is important because it shows how the discussion unified and involved delegations from a wide range of cultural origins, such as China, Portugal, United States, Singapore, Dominican Republic, Iran and Saudi Arabia.

Such diversity of participants is sufficient to demonstrate the central hypothesis of this article. It is undeniable that the pronouncements were not consentient and that this discussion of principles had not been intended when the Conference was planned. Indeed, its very occurrence posed a threat to one of the pillars of human rights. However, this article attempts to look at the positive aspects of these events. The maturing of human rights as an ethical reference on the international level depends on the establishment of an ongoing and open dialogue between the widest variety of participants and concepts possible. Only

the explicit expression of views on human rights, even those critical of them, can promote their discussion on the international level<sup>8</sup>.

*[...] the idea that universal human rights exist, that they establish a minimum standard of dignity to which all individuals should have access, [...] appears to be gaining more ground on the international level, as attested, for example, by the adoption by the UN, unanimously, of a new International Convention [Vienna Conference] in the area of human rights, in 1993. (REIS, 2006, p. 25).*

As such, it can be affirmed that the Vienna Conference constituted a landmark for human rights and was largely responsible for elevating human rights to the status of a reference of ethics and legitimacy on the international stage.

### **3. THE COMPLEX RELATIONSHIP BETWEEN HUMAN RIGHT AND SOVEREIGNTY IN THE INTERNATIONAL SYSTEM**

When addressing human rights on the international level, a major debate has ensued on the sovereign status of the state. The issue of universality of human rights is complex not only in its cultural and philosophical dimension, but also in its political and juridical dimension, given the structural and historical character of Westphalian sovereignty for the international system. The debate on universality is necessary in regard to the legal and political relationship between human rights and sovereignty because it illustrates the tension characteristic of this relationship. This tension is not only present in the institutional dimension, i.e. it does not only cause friction between international human rights mechanisms on the one hand and state-based jurisdictional

---

8 According to Gómez (2006, p. 4), “The existence of the international human rights system is the conclusive proof of the significance and the importance achieved by the topic of human rights in the contemporary world. Seen in broad historical perspective, this topic has never achieved such discursive legitimacy in terms of actors, spheres of action and values, nor such legal protection on a national, regional and global level as it has now.”

mechanisms on the other. More importantly, it exposes the normative cracks that characterize the value provisions (state sovereignty on the one hand and universality of human rights on the other) that create social consensuses on the existence and persistence of these legal and political mechanisms (GLANVILLE, 2013; LEVY; SZNAIDER, 2006; REUS-SMIT, 2001). According to Bull (2002, p.152): “[...] carried to its logical extreme, the doctrine of human rights and duties under international law is subversive of the whole principle that mankind should be organized as a society of sovereign states.”

Similarly, Gómez identifies the fundamental contradictions of the international human rights system:

*[...] on the one hand, the fact that it is based on the system of sovereign nation states, recognizing that states are the indispensable agents of the implementation and efficacy of human rights and, at the same time, one of the main violators of these rights; and, on the other hand, the fact that it has proven to be increasingly more limited and impotent in regulating, holding accountable and controlling the negative impacts of the complex and multifaceted structures and relations of global power that operate outside, above, below and through the states, even the strongest ones. (GÓMEZ, 2006, p. 12).*

To lay the groundwork for the forthcoming empirical discussion, this second section shall look at how the tension between human rights and sovereignty is addressed in the international relations literature.

### **3.1 Debate on international human rights: sovereignty vs. global order**

An ambivalent process is noticeable, one that intensified in the post-Cold War years, between the notion of human rights and the paradigm of state sovereignty that is the backbone of the Westphalian interstate system.

*The two opposite poles of the spectrum are evident. On the one hand, there stands the principle of sovereignty with its many corollaries [...] on the other, the notion that fundamental human rights should be respected. While the first principle is the most obvious expression and ultimate guarantee of a horizontally-organized community of equal and independent states, the second view represents the emergence of values and interests [...] which deeply [cut] across traditional precepts of state sovereignty and non-interference in the internal affairs of other states. (BIANCHI, 1999, p. 260)*

The contemporary debate on human rights is based on two main themes: the first is characterized by the tension between sovereignty and global order, and the other involves the relationship between universalism and relativism. In this section, the analysis will focus on the first theme, in which there are two theoretical poles: globalism and statism<sup>9</sup> (KOERNER, 2002, p. 90).

The statist believe that states are the predominant actors in international relations. Despite the existence of common values and norms on the international level, they claim that the state political order takes precedence over the global order. However, the statist are not skeptical of human rights. They consider the aspirations to universalize human rights defended by the globalists to be legitimate. But they view these aspirations only as moral parameters of conduct in the international system, not as effective constraints on national states. According to the statist:

*The international treaties and other mandatory pacts only create immediate obligations, or rather, agreements of limited duration and scope, given the impossibility of ensuring their effective enforcement by multilateral institutions. In short, there is no inter-*

---

9 Despite the clear and recognized connection between the two themes, this choice is justified by the hypotheses of this article, which are not based on the idea itself of the universalization of human rights, but instead that the Vienna Conference elevated human rights to the status of a globally debated topic.

*national law per se, since there is no global political entity with sufficient military capacity to force compliance with international norms by recalcitrant or disobedient states, thereby discouraging violations. (KOERNER, 2002, p. 97).*

Hurrell warns of the dangers of enforcement, arguing that it can undermine the very idea of consent and self-imposition on which international regulation is based, generating a suspicion among states in committing to human rights documents for fear of intervention (HURRELL, 1999, p. 284).

Krasner considers state sovereignty to be a decisive condition for the international diffusion of human rights. As a result, he focuses his arguments on the willingness of states and their governments as a condition for the success of the international human rights system (KRASNER, 1993, p. 140-141).

For Hurrell, the effectiveness of International Human Rights Law is associated with its incorporation into national legislations. International norms need to be minimally compatible with state norms. Based on this, International Human Rights Law has power only as a source of International Law (HURRELL, 1993, p. 50).

Generally speaking, statism conditions the effectiveness of international cooperation arrangements to acceptance by the state. In other words, international human rights laws are only binding when they are included in the national constitution as fundamental rights (KOERNER, 2002, p. 98). It can be said, therefore, that for statism the interpretation and implementation of human rights are functions of national political systems (and not international or transnational systems, as globalism advocates).

Donnelly considers the long-term effectiveness of human rights treaties to be unviable, since there is no global political entity with sufficient power to force compliance and punish violations. According to him, human rights are moral rights whose implementation is linked to the almost exclusive purview of the states (DONNELLY, 1999, p. 87).



*The global human rights regime is largely a system of national implementation of international human rights norms. [...] International human rights policies are (at most) one part of national foreign policies, which all states consider to be driven primarily by the pursuit of the national interest. (DONNELLY, 2000, p. 320).*

However, according to Donnelly, human rights, unlike what the realists claim, have an impact and weight, particularly in the post-Cold War era, as an interest, even though very often not a priority interest, and as a reference language of international legitimacy. The fact that an interest is limited and has a limited effect does not disqualify it as an interest. And albeit marginally, this interest can be taken into consideration and influence the decision-making process or the formulation of a country's foreign policy (DONNELLY, 2000, p. 310).

Globalism, meanwhile, is generally characterized by the predominance of the global order, which has been developing since 1945, over all others; i.e. that its norms are superior to states. It believes in the capacity to transform the interstate system by strengthening this global order (ARCHIBUGI; HELD; KÖHLER, 1998, p. 2).

*For this position [globalism], the changes in international policy since the end of the Second World War point towards the formation of a truly global order. [...] [globalists] have in common the proposal to strengthen the global order, and, to this end, they presume that it is possible to transform the current hierarchical and fragmentary interstate system, where strategic relations prevail between self-interested state agents, into a more stable, integrated and democratic order that encourages cooperation, based on consensual norms and values. (KOERNER, 2002, p. 92).*

According to Koerner (2002, p. 93), for globalism “International law should acquire the status of global constitutional law, with human rights as its charter of fundamental rights. National law is legitimate only if compatible with the rules of international law.”

Held and Archibugi argue that, as a result of the globalization process in the post-Cold War world, the policies of one country can directly or indirectly affect people in other countries, even though they had no say in these decisions. As such, they claim, although from the state's point of view the decision was taken democratically, from a cosmopolitan viewpoint, it creates a democratic deficit. Hence the need for an international system universally pervaded by human rights, which considers individuals, and not states, as the primary subjects of the system.

Archibugi proposes that the state paradigm should be articulated and complemented by more flexible frameworks based on the rights of the global citizen, freed from territorial restrictions:

*If some global questions are to be handled according to democratic criteria, there must be political representation for citizens in global affairs, independently and autonomously of their political representation in domestic affairs. **The unit should be the individual**, although the mechanisms for participation and representation may vary according to the nature and scope of the issues discussed. (ARCHIBUGI, 1998, p. 212. Emphasis added).*

Held defends the creation of new political constituencies, either larger or smaller than the nation-state, depending on the issue at stake. He proposes a model in which the people can enjoy a sense of membership in diverse communities and exercise it in various forms of political participation.

*People can enjoy membership in the diverse communities which significantly affect them and, accordingly, access to a variety of forms of political participation. Citizenship would be extended, in principle, to membership in all cross-cutting political communities, from the local to the global. (HELD, 1995, p. 272).*

Making similar arguments, but based on Law and not Political Science, Ferrajoli (2007) defends the normative project of global

constitutionalism. The project of Ferrajoli is directly associated with the defense of guarantees and elements that transcend strictly national boundaries. The human rights documents produced by the UN, including the Vienna Declaration and Programme of Action, would unleash a process through which sovereignty would stop being an unquestionable authorization and would start to be determined by two fundamental rules: the imperative of peace and the guarantee of human rights. Given the existence, on the normative level, of these elements that seek to transcend national-based sovereignty, the rise of individuals and groups of people, in addition to states, as subjects of international law becomes a logically plausible possibility in Ferrajoli's project of global constitutionalism<sup>10</sup>.

The globalist project of Ferrajoli (2005) defends a true rupture with the community concept that underpins national sovereignty. He claims a constitution does not function as a representation of the common will of the people, but instead to guarantee everyone's rights, even in the face of the popular will. Therefore, the constitution would not be based on the consent of the majority, but on the equality of everyone in relation to the liberties and social rights. According to Ferrajoli, in an argument similar to the project of constitutional patriotism of Habermas (1996), the bonds of collective identity should be founded based on these individual and social guarantees and not on cultural bonds that produce exclusions and intolerances, such as ethnic, national, religious and linguistic identities.

---

10 Canotilho (2008) also addresses the idea of global constitutionalism. According to him, the idea is supported by three pillars: the state/people relations (not the horizontal relations between states, but between the populations of states) as a basis for the legal and political system; the rise, through international declarations and documents, of an international *jus cogens* that extracts its legitimacy from universal values, principles and rules; and human dignity as a condition of all constitutionalism. It is in this regard, therefore, that Canotilho views the transformation of international law as a benchmark for the validity of national constitutions, i.e. having the rules of international *jus cogens* as a parameter for the validity of national constitutional provisions.

Obviously, Ferrajoli recognizes the political and practical difficulties of his project of global constitutionalism, since it depends on the consent and willingness of international powers. Nevertheless, this does not stop him from recognizing in human rights and in their international institutionalization a manifestation of an embryonic global constitution, particularly on the value level<sup>11</sup>.

Ferrajoli, in fact, claims that the solution found for the tension between sovereignty and law on the internal level, i.e. the Constitutional State, should also be applied to the conflict between sovereignty and external law, with the inclusion on a world level of the same guarantees and fundamental rights as the constitutions of states, in other words a global constitutionalism.

Cosmopolitan arguments do not discard the state (and sovereignty) as a legitimate sphere. But they do advocate that in cases when the state is insufficient to assure a democratic functioning of relations, other autonomous and independent agencies should act, legitimized by the universal human rights of global citizenship and without any kind of constraint from the state structure.

According to Linklater (2007, p. 107), “In the new international environment it is both possible and desirable to realize higher levels of universality and diversity that break with the surplus social constraints of the ‘Westphalian era.’” Linklater, and globalism more generally, directly link the topic of cosmopolitan citizenship to the topic of universalization of human rights and the achievement of a fairer global order.

Currently, one of the main controversies on this issue involves the matter of so-called global constitutionalism, described above. Despite increasingly more frequent discussions on this matter (FASSBENDER,

---

11 Ferrajoli views citizenship, based on national sovereignty, as “[...] the last pre-modern relic of inequality by status” (FERRAJOLI, 2001: p. 323). Given this context of tensions between global human rights violations and the apparatuses of national-based sovereignty, Ferrajoli (2000) argues that the rights available today only to national citizens – the right to housing and the right of movement in countries considered privileged – should be transformed into rights for all people.

1998; 2007; BOGDANDY, 2006; BRUNKHORST, 2002; 2008), there is a good deal of reticence among authors who do not view a global constitution or a global harmonization of the legal traditions and jurisdictions as either desirable or beneficial<sup>12</sup> (BERMAN, 2007).

On this point, I tend to agree with Seyla Benhabib (2009), a prominent defender of the cosmopolitan project. Criticisms of the globalist viewpoints, including those made by statist authors, seem to ignore the jurisgenerativity of law and, in particular, the power of the most prominent cosmopolitan norms – human rights – to empower local movements. It does not seem to me that human rights norms work against the growth of democracy, as some authors such as Walzer, Skinner, Sandel and Nagel seem to fear.

According to Nagel (2005), for example, the nation-state is a political structure that is indispensable, since it is from this structure, he says, that issues of justice arise. This is why he claims that international law is nothing more than a quasi-contractual commitment that sovereign entities adhere to voluntarily<sup>13</sup>. In other words, the citizens of one nation have no duty to foreigners, except for those resulting from the moral obligation of humanity.

*[...] sovereign states are not merely instruments for realizing the preinstitutional value of justice among human beings. Instead, their existence is precisely what gives the value of justice its appli-*

---

12 This “sovereignist” posture can be divided into two types of visions: nationalist and democratic. The nationalist camp places legitimacy in the self-determination of the people, considered a homogenous entity (an *ethos*), whose law expresses and binds its collective will. The democratic variant affirms that laws may only be considered legitimate if the people they are directed at consider themselves both the authors and subjects of these laws. Therefore, for this democratic camp, laws do not express nor do they have to express the collective will of a people. More important than this is for there to be clear and recognized rules and procedures on the production, application and limitation of these laws (NAGEL, 2005; SKINNER, 2008; WALZER, 1983; SANDEL, 1996).

13 Authors such as Cohen and Sabel (2006), Pogge (2004; 2007) and Benhabib (2004) disagree with this exclusively moral view of Nagel on human rights and international law.

*cation, by putting the fellow citizens of a sovereign state into a relation that they don't have with the rest of humanity, an institutional relation which must be evaluated by the special standards of fairness and equality that fill out the content of justice (NAGEL, 2005: p. 120).*

What Nagel overlooks, like nearly all the statist, is that human rights are not allocated only in the moral sphere, but also in the legal sphere, making it binding on the state to implement them (ARCHIBUGI, 2008). Nevertheless, this moral sphere, of universal appeal, does not propose to be outside the circumscribed legal dimension, but it does propose to be superior and, for this reason, it becomes a normative (and questioning) force for the emergence of other material bodies that can participate in the process of implementing these rights.

By ignoring the social movements, of which human rights NGOs are an important part, the statist literature is overly reliant on state actors as agents of democratic change.

Since the adoption of the Universal Declaration of Human Rights, in 1948, and reinforced by the Vienna Declaration and Programme of Action, in 1993, it can be argued that global civil society has entered a transition period from international norms to cosmopolitan justice norms. This is particularly visible with human rights norms, since they have the unique feature of limiting the sovereignty of states and their representatives, shaming them into treating their citizens and others residing in their territory in accordance with international human rights standards.

Benhabib takes a position in defense of legal cosmopolitanism, a defining feature of the globalists, and, as such, considers each human being to be entitled to basic human rights. Her argument is that the critics of the cosmopolitan viewpoint see the international legal order as a weak command structure and they ignore the “jurisgenerative” power of cosmopolitan norms.

“Jurisgenerativity” may be defined as the capacity of the Law to create a normative environment of meanings that can frequently escape the traditional legislative process. This means that laws acquire meanings as they are interpreted in a context of meanings about which the laws themselves have no control. And there is no rule with interpretation, i.e. rules can only be followed as they are interpreted. Moreover, no rule can control the varieties of interpretations possible within the different hermeneutic contexts.

“Jurisgenerativity” does not ignore the “legal” origin of the legitimacy, but sheds light on the interpretive dimension as a source of legitimacy of the rule. In short, “jurisgenerativity” works on the interrelation between the legal and non-legal origins of normativity.

*Law’s normativity does not consist in its grounds of formal validity, that is its legality alone, although this is crucial. Law can also structure an extralegal normative universe by developing new vocabularies for public claim making, by encouraging new forms of subjectivity to engage with the public sphere, and by interjecting existing relations of power with anticipations of justice to come (BENHABIB, 2009: p. 696).*

I argue, therefore, that norms (especially human rights norms) are more than just means of domination or forms of coercion. Norms involve the anticipation of justice and, even if this justice is never served, it is always in this sense that norms are identified.

What the critics of cosmopolitan projects and globalist concepts often overlook is precisely the potential of international human rights norms to create a new repertoire for social demands and open new mobilization channels for civil society actors that join the transnational articulation networks. This is why, for example, as shall be seen later, the participation of NGOs at the Vienna Conference was paradigmatic.

“Jurisgenerativity”, since it includes the interpretive dimension, does not disregard the need for local mediation of international human rights norms. The idea is precisely that through iterations, interpreta-

tions and articulations, international human rights norms are not imposed by elites, but integrated. The mandate of one of the main concrete results of the Vienna Conference, the OHCHR, addresses precisely this tenuous line of mediation between global and local, inspired by the conception of universality approved in Vienna.

Globalists, therefore, view International Human Rights Law as mandatory. As a result, their theoretical arguments are meant to strengthen multilateral institutions, since this would reinforce the mandatory status they support. Bearing in mind this and also the intent to enhance the consensus on the realization of human rights, globalism is a strong advocate of global conferences, such as the Vienna Conference, and in particular the consensual development of Action Plans (BOHMAN; LUTZ-BACHMANN, 1997, p. 151).

This brief exposition of the arguments of statist and globalists is sufficient to demonstrate two things. First, that the tension between human rights and state sovereignty really is an extremely complex problem in the theoretical field. Second, considering that this theoretical complexity both reflects and is a reflection of the empirical condition, it is necessary to analyze some points in which this tension can be observed during the Vienna Conference.

Despite a series of major setbacks and recognizing that the state still has primary responsibility for the implementation of the norms of the international human rights system, my claim is that the Vienna Conference and the social processes unleashed by it, i.e. the Vienna Conference considered as a critical moment, as the historical institutionalists would say, reinforced trends that until then were dormant on the international level, held back in large part by the forces of the Cold War and by the low level of institutional maturity of the international human rights system. In this regard, although a long way from the full project idealized by the cosmopolitans, the Vienna Conference appears to have historically and institutionally strengthened normative processes that definitively challenged the exclusive supremacy of the state. These challenges paved the way for non-national human rights projects



and mechanisms (such as the regional protection systems), the rise of non-state political actors that are less dependent on the forces of inter-governmental relations (such as human rights NGOs), the emergence of international human rights bodies (such as the OHCHR), the possibility of submitting the human rights performances of governments to international scrutiny (such as the emergence and strengthening of the National Human Rights Institutions and the UN Special Rapporteurs) and the rise of the individual as the subject of international law (with the different individual complaint procedures).

#### **4. MANIFESTATIONS OF TENSION IN THE VIENNA CONFERENCE**

After this presentation of the Conference, the discussions of universality and the theoretical analysis, it is clear that the tension between human rights and state sovereignty is structural when we consider human rights in the international system. That said, and to demonstrate the hypothesis that the Vienna Conference was largely responsible for the intensification of the complex process of relaxation of state sovereignty that began after the Second World War, this section will discuss some specific points of the event pertaining to the tension between human rights and state sovereignty.

The first point that illustrates this tension at the Conference refers to the creation of an *International Court for Human Rights*. This point, among the points to be analyzed here, is the one that most clearly demonstrates the resistance of the paradigm of state sovereignty to human rights. However, it can also be noted that the Conference, although not immediately, influenced the process of relaxation of state sovereignty.

This proposal was put forward in the preparatory stage of the event. Despite the impact, it was mentioned only a few times by a small number of delegations. Nevertheless, it acquired widespread support among NGOs and was given broad exposure the media. There was no initial euphoria by states to accept this proposal, since such a court –

with a permanent and supranational status on the global stage – would represent a strengthening of the international human rights system and a challenge the sovereignty of states

What the Programme of Action achieved, in its paragraph 92, was to encourage the proper UN authority, in this case International Law Commission, to continue its work on an international criminal court, since the Commission had already been preparing a Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind, which was not specifically geared towards human rights.

This point demonstrates the non-immediate progress achieved by the Conference, since after the conclusion of the aforementioned code by the International Law Commission, the International Criminal Court (ICC), according to Alves (2006, p. 24) “[...] an extraordinarily innovative institution in the system of international relations still based on the concept of state sovereignty”, was finally approved with few dissenting votes at the Rome Conference of 1998. In other words, the importance of the Vienna Conference lies not only in the event’s own accomplishments, but also in the issues it raised that would be followed through on in the future.

The emergence of the ICC, which has one of its origins in the boost given by the Vienna Conference, shows how this event of 1993 contributed to the complex and ambivalent process of relaxation of sovereignty in favor of human rights. This can be argued given that the ICC is a permanent court with supranational status to handle crimes against humanity, i.e. its very existence challenges, to some degree, the prerogative of exclusive jurisdiction of a state and its government over a given territory and population. The consolidation of this challenge is only legitimate because the ICC works with crimes against humanity, an agenda with high international appeal and moral acceptance that belongs to the dimension of serious human rights violations.

Another discussion that occurred during the preparatory process of the Conference, and one that is closely associated with the tension

between state sovereignty and human rights, involved *the participation of NGOs*. The Western delegations were in favor of allowing their presence. However, the non-Western delegations, along with those from the Third World, were highly suspicious, since NGOs were not a representative part of their societies at that time. As such, they viewed these organizations as instruments of ideological propagation by Western powers. By the end of the preparatory process, however, the participation of NGOs ended up being approved.

The second session of the preparatory process had the participation of 77 NGOs (with consultative status with ECOSOC). However, it left the matter of their participation in the regional preparatory meetings pending until the subsequent sessions<sup>14</sup> (TRINDADE, 1993, p. 6). The third session recommended that the UN Secretary-General invite different classes of NGOs to the regional preparatory meetings. Furthermore, it approved the Provisional Regulation of the World Conference on Human Rights, which authorized the attendance of NGOs as observers in the event.

The authorized participation of NGOs in Vienna, albeit only as observers, resulted in greater dialogue between governments and civil society for the duration of the event. However, it also began a trend, together with the Earth Summit of 1992, that would continue throughout all the major global conferences of the 1990s.

The Preamble to the final document of the Vienna Conference was what enshrined the legitimacy of the participation of NGOs and other new non-state actors on the international stage, even encouraging such participation. The Declaration emphasized the importance of NGOs,

---

14 On this point, it is important to emphasize one event that illustrates the participation of NGOs in Vienna. Just days before the Regional Meeting for Asia, a meeting of human rights NGOs was also held in Bangkok. This meeting was underpinned by a different vision than its intergovernmental equivalent, and it expressly endorsed, for example, the protection of women, participative democracy and the universal ratification of human rights treaties. In the words of Trindade (1993, p. 21), “The Bangkok NGO Declaration went much further than its intergovernmental equivalent (the Bangkok Declaration itself), particularly concerning the universality of human rights and the matter of cultural diversity.”

their right to carry out their activities, and their dialogue with states. The Programme of Action also recognized, in relation to the right to development, the vital cooperation between governments and NGOs for making progress on this right. By supporting NGOs, there is a clear intent by the Vienna Conference to promote a cohesive international movement for the purpose of relaxing the paradigm of state sovereignty<sup>15</sup>.

The end of the Cold War, the rise of the topic of human rights and the occurrence of the Vienna Conference, in 1993, created an opportunity – still conditional on state sovereignty – for a group of actors that until then had little exposure to the international system, namely NGOs, to make their voices heard. This phenomenon demonstrates the hypothesis, defended here, that the Vienna Conference was a major contributor to the process of relaxation (but not suppression) of state sovereignty in the post-Cold War years.

It can be argued that this emergence of international NGOs during the Vienna Conference is in line with the two processes that make up the two hypotheses presented in this article.

The relationship between the structural process of the rise of human rights on the international agenda and the consolidation of NGOs as political agents is, as the constructivists of International Relations say, one of co-constitution. NGOs, which work on various levels (local, regional and international) for the realization of international human rights standards, maintain and disseminate these standards on the agendas of numerous states, and they also draw attention to situations that are being ignored by the international community. Meanwhile, the process of the rise

---

15 In addition to their strong support for the creation of the Office of the High Commissioner for Human Rights, NGOs also influenced the matter of discrimination against women. The women's group was one of the most supported groups during the event and, as such, one of the groups that received the largest number of references in the final document. This was due to the scale of the engagement by women's rights NGOs, which, besides being numerous, steered the discussions and exerted significant pressure. In the words of Chen (1996, p. 141), "At the 1993 Vienna Conference on Human Rights, the international women's movement, brilliantly organized by Charlotte Bunch and her colleagues, forced the official delegates to recognize that women's rights were human rights."

of human rights as an internationally discussed topic, in which NGOs play an important but not exclusive role, empowers and legitimizes this form of social organization and its participation in multilateral forums.

Similarly, the consolidation of human rights NGOs as international political agents after the Vienna Conference is also related to the process of relaxation of state sovereignty. The international rise of human rights NGOs represents the appearance of voices in a setting that was previously all but monopolized by diplomatic voices. Moreover, international human rights NGOs work normatively on the defense of human rights of individuals as subjects belonging to humanity and not necessarily as national individuals, an important substratum for the affirmation of state sovereignty. Human rights NGOs contribute to the process of relaxation of sovereignty in that they work in networks that are not bound by national borders, i.e. they engage in transnational networks and coalitions, even when operating in regional arenas, such as the regional human rights protection systems<sup>16</sup>. They also promote and express the so-called “global” public opinion. Finally, and perhaps most importantly, human rights NGOs, whose international legitimacy and consolidation has in the Vienna Conference one of its main triggers, have become agencies that are available to citizens. The citizens of states may seek out these NGOs to shame the offending state into remedying

---

16 Both the Vienna Declaration itself and the Programme of Action emphasize the importance of the regional protection systems, where the right to individual complaints is most consolidated. Article 37 of the Declaration states: “Regional arrangements play a fundamental role in promoting and protecting human rights. They should reinforce universal human rights standards, as contained in international human rights instruments, and their protection. The World Conference on Human Rights endorses efforts under way to strengthen these arrangements and to increase their effectiveness, while at the same time stressing the importance of cooperation with the United Nations human rights activities. The World Conference on Human Rights reiterates the need to consider the possibility of establishing regional and subregional arrangements for the promotion and protection of human rights where they do not already exist.” Paragraph 76 of the Programme of Action stresses: “The World Conference on Human Rights recommends that more resources be made available for the strengthening or the establishment of regional arrangements for the promotion and protection of human rights under the programmes of advisory services and technical assistance of the Centre for Human Rights.”

the abuses and also to urge other states, through their networking activities, to interfere and pressure for a resolution to the situation.

One of the most controversial topics, but also one that advanced the most in this process, was the proposal to create the *Office of the High Commissioner for Human Rights* (OHCHR). This topic had been debated since the 1940s in the UN Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities and the UN Commission on Human Rights, but it had never been approved. The office, according to Reis (2004, p. 4), “Was created [...] for the purpose of coordinating the actions of the various different UN agencies that address the topic of human rights.”

This proposal reached the Vienna Conference through a suggestion by Amnesty International, which again demonstrates the importance of the participation of NGOs in Vienna. During the preparatory process, the proposal was welcomed by many delegations that saw a need for greater coordination on the subject of human rights (GAER; BROECKER, 2014). However, it was also opposed by several other delegations, since they envisaged a potential for intrusive interference in their sovereignties. According to Alves (2000, p. 23-24), “For the opponents of the idea, the figure of a High Commissioner appears to have been viewed as a mechanism to be ‘remotely controlled’ by the West, developed for the exclusive control of civil and political rights in the Third World, and a threat to national sovereignties [...]”

The lack of consensus on this point lasted until the end of the event. The full session of the Conference was forced to refer the proposal to the General Assembly, under priority status, in order to satisfy both the supporters of the proposal and its opponents. As a result, the proposal ended up being approved by consensus in New York, in the General Assembly, later in 1993. The consensus was obtained after it was perceived, during the negotiations, that the creation of the office would not constitute a threat to state sovereignty.

Despite not posing a material threat per se to sovereignty, since one of its focuses is technical cooperation, the OHCHR may also be

viewed as one of the manifestations of relaxation of sovereignty unleashed by the Vienna Conference and its environment. This can be argued for a number of reasons. First, because several attempts to create this office were made unsuccessfully throughout the Cold War. The end of the bipolar conflict and the construction of a more favorable multilateral environment like the Vienna Conference were crucial for this difficult-to-approve proposal to achieve consensus in 1993. Second, because this office, among its many unique features, is not an intergovernmental agency (like the former Commission on Human Rights or the current Human Rights Council are), which makes it more dynamic and independent. It is worth pointing out that the High Commissioner for Human Rights has the same rank as a UN Under-Secretary General and has primary responsibility for all the UN's human rights initiatives and activities. This empowerment resulting from this unique condition of quasi-independence permits this office to take actions and make statements without the need for prior authorization from the UN's intergovernmental political bodies and gives broad leeway to human rights NGOs. Finally, the OHCHR contributes to the process of relaxation of sovereignty in that it has national and regional offices around the world, which insist on compliance by countries to international human rights standards and publicly expose conduct by national governments that deviate from these standards. The installation of these offices involves negotiations with national governments over the local mandate of the institution. And, with varying degrees, the exercise of this mandate implies some ceding of sovereignty. In other words, the emergence of the OHCHR and its local offices, enabled by the political and normative environment of the internationally elevated theme of the Vienna Conference, is also part of the process of relaxation of sovereignty.

## **5. FINAL CONSIDERATIONS**

As this article has demonstrated, the Vienna Conference of 1993 managed to universalize the debate on human rights. But as the presentation of the discussions on universality in Vienna attempted to show,

it is perhaps an exaggeration to say that the Conference managed to universalize human rights in the international system. However, these same discussions do demonstrate the success of the Conference in universalizing the debate on human rights, by involving a wide range of actors and effectively making the topic a universal issue-area in post-Cold War international relations. The universalization of the debate is not just about the diffusion of the topic among the states, but also about the rise and inclusion of new actors in the international discussions on human right, namely NGOs and individuals.

The other hypothesis, related to the first, has also been demonstrated over the course of this article. The Vienna Conference, primarily by universalizing the debate, authorizing participation by non-state actors, encouraging the emergence of and strengthening regional protection systems and international non-intergovernmental agencies, and legitimizing international concern, raised the status of the topic of human rights, which are not, in essence, totally aligned with the concept of state sovereignty. Therefore, by making these advances, the Vienna Conference intensified the process of relaxation of state sovereignty that began after the Second World War.

On the other hand, as has already been stated, the Conference relaxed, but did not suppress in any way, the concept of state sovereignty existing in the international system. The empirical discussions addressed here demonstrate this assertion, since the state is still the primary legal and political organization responsible for the implementation of human rights. In addition, the theoretical discussion of statist and globalists, exposed in the second section, demonstrates the permanence of this structural tension and its complexity.

Currently, and in no small measure due to the Vienna Conference, not only does sovereignty condition human rights, but the inverse also occurs. Human rights, since they are based on the belief that all individuals are equal and, as such, have equal intrinsic value, pose a direct challenge to the paradigm of state sovereignty. All domestic or international action, even against human rights, must now be justified



to their supporters. This shows how the introduction of human rights as an ethical reference for international relations is part of a trend of challenging the arbitrary exercise of state sovereignty, which demonstrates the magnitude of the Vienna Conference.

It is undeniable that the 1990s – and extending to the present day, despite the setbacks of 9/11 – saw a change in sovereignty bought about by so-called global issues. Among these issues, human rights were largely responsible for this process which, catalyzed by the Vienna Conference, advanced the legitimacy of international concern with human rights and ensured that the topic was raised to the status of an ethical reference for contemporary international relations. These days, the state *needs* human rights as an element of political legitimacy or international morality. And this has resulted from the elevation, on which the Vienna Conference had a sizable influence, of human rights to the status of a universal issue-area.

As a result of this debate, it is clear that the international human rights norms are important for two reasons. First, because as part of the foundation of the international system, human rights norms reveal that the international setting is not only comprised of facticity, but also legitimacy, normativity and validity. Second, because they demonstrate a form of compatibility between the national and the international or supranational sphere that does not automatically and necessarily imply the subordination of the former to the latter. The cosmopolitan projects of Habermas (2008), for example, just like Benhabib, were predicated on individuals and states, i.e. the possibility of non-hierarchical interaction between international human rights norms and the loyalty of citizens to their respective nations, the value base of sovereignty.

Placing the importance of international human rights mechanisms and norms only in the dimension of effectiveness and facticity, although an ongoing political need is inescapable, can obscure the importance of their normative dimension. And neglecting this dimension is to ignore the formation of an intersubjective consensus disseminated around human rights in the post-Cold War world. The Vienna Confer-

ence, therefore, by promoting the elevation of the topic on the international agenda and contributing normatively to the process of relaxation of sovereignty, is definitely an important historic episode in the construction of this intersubjective consensus that encourages the use of the language of human rights both to contest power imbalances and as an ethical reference of legitimacy in the international system.

## 6. REFERENCES

ALSTON, P. (1994), The UN's human rights record: from San Francisco to Vienna and beyond, *Human Rights Quarterly*, vol. 16, n° 2, p. 375-390.

ALVES, J. A. L. (2000), Direitos humanos, cidadania e globalização, *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 50, p. 185-206.

\_\_\_\_\_. (2001), *Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências*, IBRI, Brasília.

\_\_\_\_\_. (2006) *A declaração dos direitos humanos na pós-modernidade*. Available at: <[www.dhnet.org.br/direitos/militantes/lindgrenalves/lingres\\_100.html](http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/lindgrenalves/lingres_100.html)>. Last accessed on: September 21, 2012.

ARCHIBUGI, D. (1998), Principles of cosmopolitan democracy, in ARCHIBUGI, D., HELD, D. and KOHLER, M. (Eds), *Re-imagining political community*. Polity, Cambridge.

\_\_\_\_\_. HELD, David; KÖHLER, M. (1998), *Re-imagining political community: studies in cosmopolitan democracy*, Stanford Press, Nova York.

\_\_\_\_\_. (2008). *The global commonwealth of citizens: toward cosmopolitan democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

BENHABIB, S. (2004). *The rights of others: aliens, citizens and residents*. Cambridge: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_. (2009). International human rights and democratic sovereignty. *The American Political Science Review*. Vol. 103, n. 4, p. 691-704.

BERMAN, P. S. (2007). Global Legal Pluralism. *Southern California Law Review* 80 (6): 1155-237.

BIANCHI, A. (1999), Immunity versus human rights: the Pinochet case, *European Journal of International Law*, vol. 10, p. 237-277.

BOGDANDY, A. (2006). Constitutionalism in International Law. *Harvard International Law Journal* 47 (1): 223-4-2.

BOHMAN, J. and LUTZ-BACHMANN, M. (1997), *Perpetual peace: essays on Kant's cosmopolitan ideal*, MIT Press, Massachusetts.

BOYLE, K. (1995), Stock-taking on human rights: The World Conference on Human Rights, Vienna 1993, *Political Studies*, n° 43, p. 79-95.

BRUNKHORST, H. (2002). Globalizing Democracy Without a State: Weak Public, Strong Public, Global Constitutionalism. *Millenium: Journal of International Studies* 31 (3): 675-90.

\_\_\_\_\_. (2008). Die Globale Rechtsrevolution. Von der Evolution der Verfassungsrevolution zur Revolution der Verfassungsevolution? In *Rechtstheorie in rechtspraktischer Absicht*, eds. Ralph Christensen and Bodo Pieroth. Berlin: FS Mueller; 9-34.

BULL, H. (2002), *A sociedade anárquica*, Imprensa Oficial de São Paulo, São Paulo.

CHEN, M. A. (1996), Engendering world conferences: the International Women's Movement and the UN, in GORDENKER, L and WEISS, T. G. (Eds.), *NGOs, the UN, and global governance*, Lynne Rienner, Boulder.

COHEN, J.; SABEL, Charles F. (2006). Extra republicam nulla justitia? *Philosophy and Public Affairs* 34 (2): 147-75.

DORNELLES, J. R. W. (2004), A internacionalização dos direitos humanos. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, ano IV, n° 4, ano V, n° 5.

DONNELLY, J. (1999), The social construction of international human rights, in DUNNE, T. and WHEELER, N, *Human rights in global politics*. Cambridge Press, Cambridge.

\_\_\_\_\_. (2000), An overview, in FORSYTHE, D. P, *Human rights and comparative foreign policy*. United Nations University Press, Tokyo.

FASSBENDER, B. 1998. The United Nations Charter as Constitution of the International Community. *Columbia Journal of Transnational Law* 36 (3): 529-619.

\_\_\_\_\_. 2007. 'We the Peoples of the United Nations': Constituent Power and Constitutional Form in International Law. In *The Paradox of Constitutiona-*

lism: Constituent Power and Constitutional Form, eds. Martin Loughlin and Neil Walker. New York: Oxford University Press, 269-90.

GAER, F.; BROECKER, C. (Eds.). (2014). *The United Nations High Commissioner for Human Rights: conscience for the world*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

GLANVILLE, L. (2013). The myth of “traditional” sovereignty. *International Studies Quarterly* 57, p. 79-90.

GÓMEZ, J. M. (2006), Sobre dilemas, paradoxos e perspectivas dos direitos humanos na política mundial in *Radar do Sistema Internacional*, Available at: <http://www.rsi.cgee.org.br/documentos/271/1.PDF>. Last accessed on: March 24, 2013.

HABERMAS, J. (1996), *Between facts and norms*, Massachusetts, MIT

\_\_\_\_\_. (2001), *A constelação pós-nacional: ensaios políticos*, Littera Mundi, São Paulo.

\_\_\_\_\_. (2008), The constitutionalization of international law and the legitimacy problems of a constitution for a world society.” In *Constellations: an international journal of critical and democratic theory* 15 (4): 444-55.

HELD, D. (1995), *Democracy and the global order: from the modern state to cosmopolitan governance*, Stanford Press, New York.

HURRELL, A. (1993), International society and the study of regimes: A Reflective Approach, in RITTBERGER, V. (Ed.), *Regime theory and international relations*, Clarendon Press, Oxford.

\_\_\_\_\_. (1999), Power, principles and prudence: protecting human rights in a deeply divided world, in DUNNE, T. and WHEELER, N. (Eds.), *Human rights in global politics*. Cambridge Press, Cambridge.

KOERNER, A. (2002), Ordem política e sujeito de direito no debate sobre direitos humanos, *Lua Nova*, n. 57, p. 87-111.

KRASNER, S. D. (1993), Sovereignty, regimes, and human rights, in RITTBERGER, V. (Ed.), *Regime theory and international relations*, Clarendon Press, Oxford.

KRITSCH, R. (2005), Direitos humanos universais, estados nacionais e teoria política: algumas questões práticas e conceituais, *Filosofia Unisinos*, nº 6, p. 213-230.

\_\_\_\_\_. (2010) Entre o analítico e o prescritivo: disputas em torno dos direitos humanos. *Mediações*, vol. 15, n. 1, p. 30-53.

LEVY, D.; SZNAIDER, N. (2006). Sovereignty transformed: a sociology of human rights. *The British Journal of Sociology*, Volume 57, Issue 4, p. 657-676.

LINKLATER, A. (2007), *Critical theory and world politics: citizenship, sovereignty and humanity*, Routledge, New York.

NAGEL, T. (2005). The problem of global justice. *Philosophy and Public Affairs* 33 (2): 113-47.

NESS, P. (1999), *Debating human rights: critical essays from the United States and Asia*, Routledge, London.

POGGE, T. (2004), *World poverty and human rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*. London: Polity Press.

\_\_\_\_\_. (2007). *Freedom from Poverty as a Human Right*. Oxford: Oxford University Press.

REIS, R. R. (2004), Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, nº 55, p. 149-163.

\_\_\_\_\_. (2006), O lugar da democracia: a sociedade civil global e a questão da cidadania cosmopolita, *Perspectivas*, vol. 30, p. 15-32.

REUS-SMIT, C. (2001). Human rights and the social construction of sovereignty. *Review of International Studies* (2001), 27, 519-538.

RIDING, A. (1993), A bleak assessment as rights meeting nears, *The New York Times*, April 25, 1993. Available at: <http://www.nytimes.com/1993/04/25/world/a-bleak-assessment-as-rights-meeting-nears.html?pagewanted=print>. Last accessed on: July 6, 2012.

SANDEL, M. J. (1996). *Democracy's discontent: America in search of a public philosophy* Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.

SEN, A. (1997), *Human rights and Asian values: sixteenth Morgenthau memorial lecture*. Carnegie Council on Ethics and International Affairs, New York.

SKINNER, Q. (2008). *Liberty before liberalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

TRINDADE, A. A. C. (1993), O processo preparatório da Conferência Mundial de Direitos Humanos: Viena, 1993, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 36, nº 1, p. 1-45.

\_\_\_\_\_. (1997) *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. Vol. I., S. A. Fabris, Porto Alegre.

WALZER, M. (1983). *Spheres of justice: a defense of pluralism and equality*. New York: Basic Books.



---

Este livro foi composto nas tipologias Clearface , Myriad e Minion,  
impresso em cartão 250 g e papel offset 75 g certificados,  
provenientes de florestas que foram plantadas para este fim, e  
produzido com respeito às pessoas e ao meio ambiente.

---

Publique seu livro. Viabilizamos seu projeto cultural!

Visite nossa home page:

**[www.ithala.com.br](http://www.ithala.com.br)**