PROPOSTA

Revista Trimestral de Debate da Fase

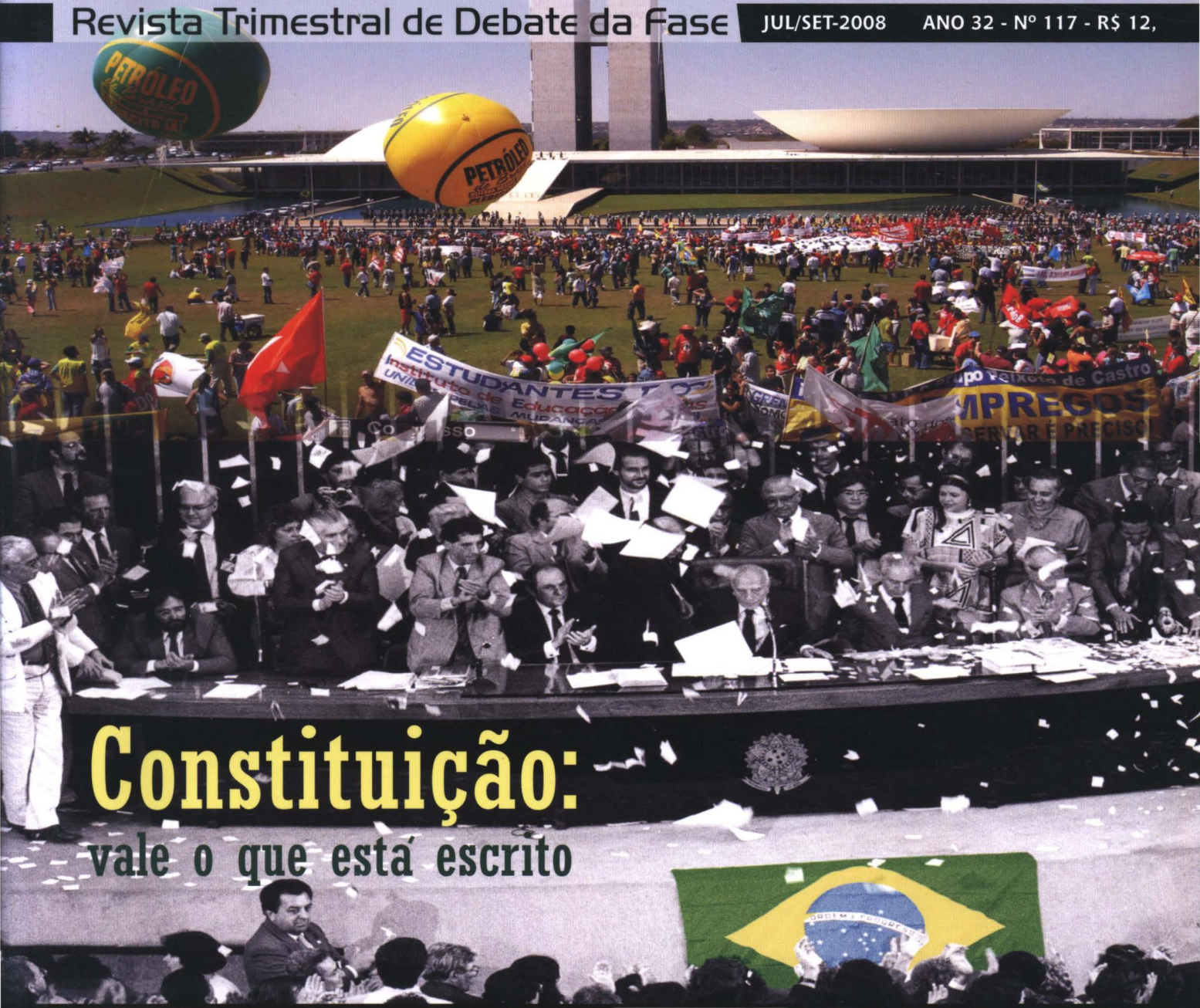
JUL/SET-2008 ANO 32 - Nº 117 - R$ 12,

ISSN 1982-8950

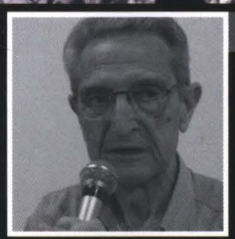
Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Constituição brasileira de 1988
Flávia Piovesan

Os direitos das mulheres na Constituição de 1988: conquistas e desafios
Leila Linhares Barsted

Autonomias indígenas na Constituição boliviana e regras básicas para seu autogoverno
Iván Bascopé Sanjinés



Constituição:
vale o que está escrito



47 *Plínio de Arruda Sampaio*

Entrevista

53 *Núcleo de Direitos Humanos*

A FASE debate os 20 anos da Constituição Federal brasileira

Trienal 2008-2010

"DEMOCRACIA E SUSTENTABILIDADE NA MOBILIZAÇÃO POR DIREITOS"

FASE
Solidariedade e Educação

Missão

A Fase é uma sociedade civil sem fins lucrativos fundada em 1961. Sua missão é contribuir para a construção de uma sociedade democrática através de uma alternativa de desenvolvimento que contemple a inclusão social com justiça, a sustentabilidade do meio ambiente e a universalização dos direitos sociais, econômicos, culturais, ambientais, civis e políticos.

Estratégia

Como estratégia para o cumprimento dessa missão a instituição se organiza em dois programas nacionais; dois núcleos e seis programas regionais que atuam em seis diferentes Estados da Federação. Os seis escritórios regionais desenvolvem suas ações próprias de acordo com a realidade local, no entanto, articulam-se entre si e com os programas nacionais e núcleos a partir de temas comuns e muitas vezes através de redes de articulação, grupos de trabalhos e fóruns temáticos.

Objetivos

Contribuir na disputa coletiva por um Brasil fundado na democracia substantiva e em um novo modelo de desenvolvimento com sustentabilidade sócio-ambiental, através da mobilização local, nacional e internacional por direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais.

A Fase possui dois Programas Nacionais: o Programa Nacional Direito à Segurança Alimentar, Agroecologia e Economia Solidária, e o Programa Direito à Cidade - "Cidades justas, democráticas e sustentáveis". A intervenção dos programas nacionais se materializa através da relação matricial com os programas regionais.

A Fase possui dois Núcleos Nacionais: o Núcleo de Direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais, e o Núcleo Brasil Sustentável: Alternativas à Globalização. Serão o lugar de processamento das questões estruturantes para a FASE, que dialogam de forma transversal e permanente com os programas nacionais e todos os regionais.

A Fase atua através de 6 Programas Regionais: Programa Regional Amazônia, Programa Regional Bahia, Programa Regional Espírito Santo, Programa Regional Mato Grosso, Programa Regional Pernambuco e Programa Regional Rio de Janeiro.

A Fase se articula também em Grupos de Trabalho que são o lugar de confluência entre os diversos programas e núcleos, em torno de temas, problemáticas e lutas comuns: GT de Gênero, GT Monoculturas, GT Água

A FASE conta ainda com o SAAP Setor de Análise e Assessoria a Projetos (gestão de fundos visa o fortalecimento institucional de micro-organizações a partir de pequenos apoios financeiros, e outros recursos como informação, formação e relações); e o Fundo Dema (apoio aos povos da floresta amazônica brasileira, concentrado ainda numa área de grande tensão no Estado do Pará na afluência dos rios Xingu e Amazonas).

Na Fase Nacional encontram-se o Setor de Comunicação; a Unidade de Planejamento; a Administração Centralizada; a Diretoria Executiva e os Projetos de Acompanhamento e Avaliação da Rede de Tecnologia Social e do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares.

Apoio institucional

eed Evangelischer Entwicklungsdienst — www.eed.de
Développement et Paix / Development and Peace — www.devp.org
FASTENOPFER Ação Quaresmal Suíça — www.fastenopfer.ch
icco — www.icco.nl
n(o)vib OXFAM NETHERLANDS — www.oxfamnovib.nl

Conselho Deliberativo

Titulares

Leilah Landim
Presidente

Paulo Pena Schütz
Vice-Presidente

Décio Lima de Castro
1º Secretário

Leila Linhares Barsted
2ª Secretária

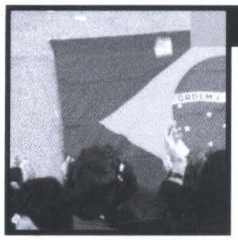
Liszt Benjamin Vieira
3º Secretário

Suplentes
Neide Esterci
Regina Leite Garcia
Renato Sérgio Maluf
Orlando Alves dos Santos Júnior

CONSELHO FISCAL
Carlos Bernardo Vainer
Jorge Vicente Muñoz
José Moreira Bartholo
Ricardo da Gouvêa Corrêa

Diretor Executivo
Jorge Eduardo Saavedra Durão

Diretores de Programas
Evanildo Barbosa da Silva
Letícia Rangel Tura



Editorial

Vinte anos foram suficientes para trazer à tona um momento histórico diferente no Brasil. O estabelecimento de uma rotina eleitoral com pluripartidarismo, o funcionamento regular de um sistema judicial e a prática legislativa radicada na representação parlamentar deixaram definitivamente para trás o autoritarismo de tipo violento que marcou períodos históricos recentes. Trata-se, portanto, de uma conquista de dimensões inegáveis, da qual não se admitem retrocessos. Mas se é certo definir o momento de promulgação da Constituição Federal em 1988 como um marco neste processo de mudança democrática, também é necessário afirmar que novas formas de dominação e autoritarismo estão presentes, a despeito da nossa lei máxima.

O Brasil vive ainda uma dicotomia persistente e incômoda. A Constituição, democrática e democratizante, não realiza no cotidiano social todos os direitos que carrega em suas páginas. Mesmo com as merecidas celebrações havidas no ano passado, questiona-se o texto símbolo do pós-ditadura como uma lei máxima que não ganhou as ruas. Daí que esteja vivo e vigoroso o discurso do "fazer valer". Como aparece em diversos momentos desta edição de Proposta, a percepção de intelectuais e ativistas sociais é relativamente a mesma no que toca a aplicabilidade do texto constitucional. Sem luta social, o que existe é a expressão da desigualdade social histórica, pela qual os direitos constitucionais garantidores da propriedade, por exemplo, valem mais do que o princípio (também constitucional) da função social da propriedade.

Uma constatação como esta estimula a reflexão sobre os direitos em nossa época. Se em um regime democrático liberal que se aperfeiçoa com o tempo, em que há instituições regulares e em funcionamento, o gozo dos direitos sociais previstos na Constituição que nos rege não é percebido, há uma clara necessidade de avanços. A garantia de direitos civis e políticos em si, abalada pelo cotidiano de restrições e constrangimentos às classes populares não parece bastar. Há um clamor pelo direito que se relaciona diretamente com a vida dos povos, sem abstrações intermediárias e sem depender de representações, mas que fale à vida de famílias que não têm necessidades básicas atendidas. Na América do Sul que hoje rediscute seu panorama de constituições, este clamor se faz ouvir em importantes eventos da história recente.

Com esta edição de Proposta, a Fase quer contribuir não para a celebração de uma efeméride, mas para o avanço da democracia brasileira. Este é um processo em aberto, do qual a Constituição é um elemento crucial que está sob disputa. Estimular o debate sobre os limites da lei frente à necessidade real do direito humano nos aproxima de uma democracia mais consistente, em que direitos sejam mais que palavras no papel.

4 *Flávia Piovesan*

Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Constituição Brasileira de 1988

12 *Pedro Cláudio Cunca Bocayuva*

A Constituição de 1988 e o processo da revolução passiva no Brasil: movimentos moleculares e direitos

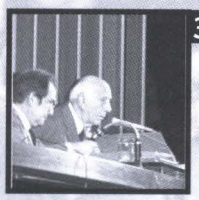
22 *Maria Elena Rodriguez*

Brasil - do constitucionalismo liberal ao neoconstitucionalismo

28 *Leila Linhares Barsted*

Os direitos das mulheres na Constituição de 1988: conquistas e desafios

Sumário



35 *Regina Fátima C. F. Ferreira*

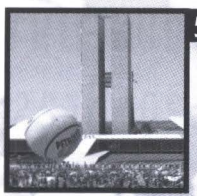
A Constituição Cidadã e o direito à cidade: 20 anos de luta e muitos desafios

40 *Iván Bascopé Sanjinés*

Autonomias Indígenas na Constituição boliviana e regras básicas para seu autogoverno

47 *Plínio Arruda Sampaio*

Entrevista



51 *Entrevistas*

Constituição e direitos, quatro visões.

53 *Equipe do Núcleo de Direitos Humanos da Fase*

A FASE debate os 20 anos da Constituição Federal Brasileira

Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Constituição Brasileira de 1988

Flávia Piovesan*

* Professora doutora em Direito Constitucional e Direitos Humanos da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Professora de Direitos Humanos dos Programas de Pós Graduação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná e da Universidade Pablo de Olavide (Sevilha, Espanha); visiting fellow do Human Rights Program da Harvard Law School (1995 e 2000), visiting fellow do Centre for Brazilian Studies da University of Oxford (2005), visiting fellow do Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (Heidelberg - 2007 e 2008), procuradora do Estado de São Paulo, membro do CLADEM (Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher), membro do Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana e membro da SUR Human Rights University Network.

1. Introdução

Como compreender o processo de construção histórica dos direitos humanos? Qual é o legado da Declaração Universal de 1948? Em que medida introduz uma nova concepção a respeito dos direitos humanos? Qual é a relação entre a Declaração Universal de 1948 e a Constituição Federal de 1988 no que se refere à proteção de direitos? A Constituição de 1988 está a acolher a concepção contemporânea de direitos humanos? Quais são os principais desafios e perspectivas para a afirmação de uma cultura de direitos na experiência constitucional brasileira?

São estas as questões centrais a inspirar o presente estudo, que tem por objetivo maior enfocar a proteção dos direitos humanos sob os prismas global e local, considerando a experiência constitucional brasileira.

2. A Construção Histórica dos Direitos Humanos e a Declaração Universal de 1948

Os direitos humanos refletem um construído axiológico, a partir de um espaço simbólico de luta e ação social. No dizer de Joaquin Herrera Flores[1], compõem uma racionalidade de resistência, na medida em que traduzem processos que abrem e consolidam espaços de luta pela dignidade humana. Invocam uma plataforma emancipatória voltada à proteção da dignidade humana. No mesmo sentido, Celso Lafer[2], lembrando Danièle Lochak, realça que os direitos humanos não traduzem uma história linear, não compõem a história de uma marcha triunfal, nem a história de uma causa perdida de antemão, mas a história de um combate.

Enquanto reivindicações morais, os direitos humanos nascem quando devem e podem nascer. Como realça Norberto Bobbio, os direitos humanos não nascem todos de uma vez e nem de uma vez por todas[3]. Para Hannah Arendt, os direitos humanos não são um dado, mas um construído, uma invenção humana, em constante processo de construção e reconstrução[4].

A partir de uma perspectiva histórica, observa-se que o discurso jurídico da cidadania sempre enfrentou a tensa dicotomia entre os valores da liberdade e da igualdade.

Caminhando na história, verifica-se que, especialmente após a Primeira Guerra Mundial, ao lado do discurso liberal da cidadania, fortalece-se o discurso social da cidadania e, sob as influências da concepção marxista-leninista, é elaborada a Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado da então República Soviética Russa, em 1918. Do primado da liberdade transita-se para o primado do valor da igualdade, objetivando-se eliminar a exploração econômica. O Estado passa a ser

[1] Joaquín Herrera Flores, **Direitos Humanos, Interculturalidade e Racionalidade de Resistência,** mimeo, p.7

[2] Celso Lafer, prefácio ao livro **Direitos Humanos e Justiça Internacional**, Flávia Piovesan, São Paulo, ed. Saraiva, 2006, p.XXII.

[3] Norberto Bobbio. **Era dos Direitos**, trad. Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro, Campus, 1988.

[4] Hannah Arendt, **As Origens do Totalitarismo**, trad. Roberto Raposo, Rio de Janeiro, 1979. A respeito, ver também Celso Lafer, **A Reconstrução dos Direitos Humanos: Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**, Cia das Letras, São Paulo, 1988, p.134.

visto como agente de processos transformadores e o direito à abstenção do Estado, nesse sentido, converte-se em direito à atuação estatal, com a emergência dos direitos a prestações sociais. A Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado de 1918, bem como as Constituições sociais do início do século XX (ex: Constituição de Weimar de 1919, Constituição Mexicana de 1917, etc.) primaram por conter um discurso social da cidadania, em que a igualdade era o direito basilar e um extenso elenco de direitos econômicos, sociais e culturais era previsto.

Essa breve digressão histórica tem o sentido de demonstrar o quão dicotômica se apresentava a linguagem dos direitos: de um lado, direitos civis e políticos, e do outro, direitos sociais, econômicos e culturais.

Considerando esse contexto, a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 introduz extraordinária inovação, ao conter uma linguagem de direitos até então inédita. Combinando o discurso liberal da cidadania com o discurso social, a Declaração passa a elencar tanto direitos civis e políticos (arts. 3 a 21), como direitos sociais, econômicos e culturais (arts. 22 a 28), afirmando a concepção contemporânea de direitos humanos.

Esta concepção é fruto do movimento de internacionalização dos direitos humanos, que surge, no pós-guerra, como resposta às atrocidades e aos horrores cometidos durante o nazismo. É neste cenário que se vislumbra o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional. A barbárie do totalitarismo significou a ruptura do paradigma dos direitos humanos, por meio da negação do valor da pessoa humana como valor fonte do Direito. Se a Segunda Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o Pós-Guerra deveria significar a sua reconstrução. Nas palavras de Thomas Buergenthal: "O moderno Direito Internacional dos Direitos Humanos é um fenômeno do pós-guerra. Seu desenvolvimento pode ser atribuído às monstruosas violações de direitos humanos da era Hitler e à crença de que parte destas violações poderiam ser prevenidas se um efetivo sistema de proteção internacional de direitos humanos existisse".[5]

Fortalece-se a idéia de que a proteção dos direitos humanos não deve se reduzir ao domínio reservado do Estado, porque revela tema de legítimo interesse internacional. Prenuncia-se, deste modo, o fim da era em que a forma pela qual o Estado tratava seus nacionais era concebida como um problema de jurisdição doméstica, decorrência de sua soberania. Para Andrew Hurrell: "O aumento significativo das ambições normativas da sociedade internacional é particularmente visível no campo dos direitos humanos e da democracia, com base na idéia de que as relações entre governantes e governados, Estados e cidadãos, passam a ser suscetíveis de legítima preocupação da comunidade internacional; de que os maus-tratos a cidadãos e a inexistência de regimes democráticos devem demandar ação internacional; e que a legitimidade internacional de um Estado passa crescentemente a depender do modo pelo qual as sociedades domésticas são politicamente ordenadas".[6]

Neste contexto, a Declaração de 1948 vem inovar a gramática dos direitos humanos, ao introduzir a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, marcada pela universalidade e indivisibilidade desses direitos.

Universalidade porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano como um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade como valor intrínseco à condição humana. Isto porque todo ser humano tem uma dignidade que lhe é inerente, sendo incondicionada, não dependendo de qualquer outro critério, senão o de ser humano. O valor da dignidade humana, incorporado pela Declaração Universal de 1948, constitui o norte e o lastro ético dos demais instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos. Todos eles introjetam, no marco do positivismo internacional dos direitos humanos, a dignidade humana como um valor fundante.

Ao final da 2a Guerra Mundial, emerge a grande crítica e repúdio à idéia de um ordenamento jurídico indiferente a

[5] Thomas Buergenthal, **International human rights**, op. cit., p. 17. Para Henkin: "Por mais de meio século, o sistema internacional tem demonstrado comprometimento com valores que transcendem os valores puramente "estatais", notadamente os direitos humanos, e tem desenvolvido um impressionante sistema normativo de proteção desses direitos". (**International law**, op. cit., p. 2).

[6] Andrew Hurrell, *Power, principles and prudence: protecting human rights in a deeply divided world*, In: Tim Dunne e Nicholas J. Wheeler, **Human Rights in Global Politics**, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p.277.

valores éticos, captado pela ótica meramente formal. Intenta-se a reaproximação da ética e do Direito e, neste esforço, surge a força normativa dos princípios, especialmente, do princípio da dignidade humana. Há um reencontro com o pensamento kantiano, com as idéias de moralidade, dignidade, direito cosmopolita e paz perpétua. Para Kant, as pessoas e, em geral qualquer espécie racional, devem existir como um fim em si mesmo e jamais como um meio, a ser arbitrariamente usado para este ou aquele propósito. Os objetos têm, por sua vez, um valor condicional, enquanto irracionais, por isso, são chamados "coisas", substituíveis que são por outras equivalentes. Os seres racionais, ao revés, são chamados "pessoas", porque constituem um fim em si mesmo, têm um valor intrínseco absoluto, são insubstituíveis e únicos, não devendo ser tomados meramente como meios.[7] As pessoas são dotadas de dignidade, na medida em que têm um valor intrínseco. Deste modo, ressalta Kant, deve-se tratar a humanidade, na pessoa de cada ser, sempre como um fim mesmo, nunca como um meio. Adiciona Kant que a autonomia[8] é a base da dignidade humana e de qualquer criatura racional. Lembra que a idéia de liberdade é intimamente conectada com a concepção de autonomia, por meio de um princípio universal da moralidade, que, idealmente, é o fundamento de todas as ações de seres racionais.[9] Para Kant, o imperativo categórico universal dispõe: "Aja apenas de forma a que a sua máxima possa converter-se ao mesmo tempo em uma lei universal".[10]

Além de afirmar a universalidade dos direitos humanos, a Declaração Universal acolhe a idéia da indivisibilidade dos direitos humanos, a partir de uma visão integral de direitos. A garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa. Quando um deles é violado, os demais também o são. Os direitos humanos compõem, assim, uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos com o catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais.

Ao examinar a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos, leciona Hector Gros Espiell: "Só o reconhecimento integral de todos estes direitos pode assegurar a existência real de cada um deles, já que sem a efetividade de gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, os direitos civis e políticos se reduzem a meras categorias formais. Inversamente, sem a realidade dos direitos civis e políticos, sem a efetividade da liberdade entendida em seu mais amplo sentido, os direitos econômicos, sociais e culturais carecem, por sua vez, de verdadeira significação. Esta idéia da necessária integralidade, interdependência e indivisibilidade quanto ao conceito e à realidade do conteúdo dos direitos humanos, que de certa forma está implícita na Carta das Nações Unidas, se compila, se amplia e se sistematiza em 1948, na Declaração Universal de Direitos Humanos, e se reafirma definitivamente nos Pactos Universais de Direitos Humanos, aprovados pela Assembléia Geral em 1966, e em vigência desde 1976, na Proclamação de Teerã de 1968 e na Resolução da Assembléia Geral, adotada em 16 de dezembro de 1977, sobre os critérios e meios para melhorar o gozo efetivo dos direitos e das liberdades fundamentais (Resolução n. 32/130)".[11]

A partir da Declaração de 1948, começa a se desenvolver o Direito Internacional dos Direitos Humanos, mediante a adoção de diversos instrumentos internacionais de proteção. A Declaração de 1948 confere lastro axiológico e unidade valorativa a este campo do Direito, com ênfase na universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos.

O processo de universalização dos direitos humanos permitiu a formação de um sistema internacional de proteção destes direitos. Este sistema é integrado por tratados internacionais de proteção que refletem, sobretudo, a consciência ética contemporânea compartilhada pelos Estados, na medida em que

[7] A teoria moral kantiana exerceu enorme influência nos fundamentos de diversas teorias sobre direitos. A respeito, consultar Jeremy Waldron (ed.), **Theories of Rights**, Oxford/New York, Oxford University Press, 1984.

[8] Significativas teorias sobre direitos humanos tendem a enfatizar a importância e o valor da autonomia pessoal. Para J. Raz: "Uma pessoa autônoma é aquela que é autora de sua própria vida. Sua vida é o que ela faz dela. (...) Uma pessoa que nunca teve uma escolha efetiva, ou, tampouco, teve consciência dela, ou, ainda, nunca exerceu o direito de escolha de forma verdadeira, mas simplesmente se moveu perante a vida não é uma pessoa autônoma". (J. Raz, Right-Based Moralities, In: Jeremy Waldron (ed.), **Theories of Rights**, Oxford/New York, Oxford University Press, 1984, p.191).

[9] A respeito, ver Immanuel Kant, Allen W. Wood (ed.), Fundamental Principles of the Metaphysicas of Morals, In: **Basic Writings of Kant**, New York, The Modern Library, 2001, p.185-186; p. 192-193.

[10] A respeito, ver Immanuel Kant, Fundamental Principles of the Metaphysicas of Morals, In: **Basic Writings of Kant**, Allen W. Wood ed., New York, The Modern Library, 2001, p.178.

[11] Hector Gros Espiell, **Los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano**, San José, Libro Libre, 1986, p. 16-17.

invocam o consenso internacional acerca de temas centrais aos direitos humanos, na busca da salvaguarda de parâmetros protetivos mínimos - do "mínimo ético irredutível".

Ao lado do sistema normativo global, surgem os sistemas regionais de proteção, que buscam internacionalizar os direitos humanos nos planos regionais, particularmente na Europa, América e África. Adicionalmente, há um incipiente sistema árabe e a proposta de criação de um sistema regional asiático.

Os sistemas global e regional não são dicotômicos, mas complementares. Inspirados pelos valores e princípios da Declaração Universal, compõem o universo instrumental de proteção dos direitos humanos, no plano internacional. Nesta ótica, os diversos sistemas de proteção de direitos humanos interagem em benefício dos indivíduos protegidos. O propósito da coexistência de distintos instrumentos jurídicos - garantindo os mesmos direitos - é, pois, no sentido de ampliar e fortalecer a proteção dos direitos humanos. O que importa é o grau de eficácia da proteção, e, por isso, deve ser aplicada a norma que, no caso concreto, melhor proteja a vítima. Ao adotar o valor da primazia da pessoa humana, estes sistemas se complementam, interagindo com o sistema nacional de proteção, a fim de proporcionar a maior efetividade possível na tutela e promoção de direitos fundamentais. Esta é inclusive a lógica e a principiologia próprias do Direito Internacional dos Direitos Humanos, todo ele fundado no princípio maior da dignidade humana.

A concepção contemporânea de direitos humanos caracteriza-se pelos processos de universalização e internacionalização destes direitos, compreendidos sob o prisma de sua indivisibilidade.[12] Ressalte-se que a Declaração de Direitos Humanos de Viena, de 1993, reitera a concepção da Declaração de 1948, quando, em seu parágrafo 5o, afirma: "Todos os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase."

Logo, a Declaração de Viena de 1993, subscrita por 171 Estados, endossa a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos, revigorando o lastro de legitimidade da chamada concepção contemporânea de direitos humanos, introduzida pela Declaração de 1948.

Não há direitos humanos sem democracia e tampouco democracia sem direitos humanos. Vale dizer, o regime mais compatível com a proteção dos direitos humanos é o regime democrático. Atualmente, 140 Estados, dos quase 200 Estados que integram a ordem internacional, realizam eleições periódicas. Contudo, apenas 82 Estados (o que representa 57% da população mundial) são considerados plenamente democráticos. Em 1985, este percentual era de 38%, compreendendo 44 Estados.[13] O pleno exercício dos direitos políticos pode implicar o "empoderamento" das populações mais vulneráveis, o aumento de sua capacidade de pressão, articulação e mobilização políticas. Para Amartya Sen, os direitos políticos (incluindo a liberdade de expressão e de discussão) são não apenas fundamentais para demandar respostas políticas às necessidades econômicas, mas são centrais para a própria formulação destas necessidades econômicas.[14]

Além disso, em face da indivisibilidade dos direitos humanos, há de ser definitivamente afastada a equivocada a noção de que uma classe de direitos (a dos direitos civis e políticos) merece inteiro reconhecimento e respeito, enquanto outra classe de direitos (a dos direitos sociais, econômicos e culturais), ao revés, não merece qualquer observância. Sob a ótica normativa internacional, está definitivamente superada a concepção de que os direitos sociais, econômicos e culturais não são direitos legais. A idéia da não-acionabilidade dos direitos sociais é meramente ideológica e não científica. São eles autênticos e verdadeiros direitos fundamentais, acionáveis, exigíveis e demandam séria e responsável observância. Por isso, devem ser reivindicados como direitos e não como caridade, generosidade ou compaixão.

Como aludem Asbjorn Eide e Allan Rosas: "Levar os

[12] Note-se que a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, a Convenção sobre os Direitos da Criança e a Convenção para a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias contemplam não apenas direitos civis e políticos, mas também direitos sociais, econômicos e culturais, o que vem a endossar a idéia da indivisibilidade dos direitos humanos.

[13] Consultar UNDP, **Human Development Report 2002: Deepening democracy in a fragmented world,** New York/Oxford, Oxford University Press, 2002.

[14] Amartya Sen, Foreword ao livro "**Pathologies of Power**", Paul Farmer, Berkeley, University of California Press, 2003.

[15] Asbjorn Eide e Alla Rosas, *Economic, Social and Cultural Rights: A Universal Challenge*. In: Asbjorn Eide, Catarina Krause e Allan Rosas, **Economic, Social and Cultural Rights**, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston e Londres, 1995, p.17-18.

direitos econômicos, sociais e culturais a sério implica, ao mesmo tempo, um compromisso com a integração social, a solidariedade e a igualdade, incluindo a questão da distribuição de renda. Os direitos sociais, econômicos e culturais incluem como preocupação central a proteção aos grupos vulneráveis. (...) As necessidades fundamentais não devem ficar condicionadas à caridade de programas e políticas estatais, mas devem ser definidas como direitos".[15]

A compreensão dos direitos econômicos, sociais e culturais demanda ainda que se recorra ao direito ao desenvolvimento. Para desvendar o alcance do direito ao desenvolvimento, importa realçar, como afirma Celso Lafer, que, no campo dos valores, em matéria de direitos humanos, a conseqüência de um sistema internacional de polaridades definidas – Leste/Oeste, Norte/Sul – foi a batalha ideológica entre os direitos civis e políticos (herança liberal patrocinada pelos EUA) e os direitos econômicos, sociais e culturais (herança social patrocinada pela então URSS). Neste cenário surge o "empenho do Terceiro Mundo de elaborar uma identidade cultural própria, propondo direitos de identidade cultural coletiva, como o direito ao desenvolvimento".[16]

É, assim, adotada pela ONU a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, em 1986, por 146 Estados, com um voto contrário (EUA) e 8 abstenções. Para Allan Rosas: "A respeito do conteúdo do direito ao desenvolvimento, três aspectos devem ser mencionados. Em primeiro lugar, a importância da participação. (...) Em segundo lugar, a Declaração deve ser concebida no contexto das necessidades básicas de justiça social. (...) Em terceiro lugar, a Declaração enfatiza tanto a necessidade de adoção de programas e políticas nacionais, como da cooperação internacional."[17]

O direito ao desenvolvimento demanda uma globalização ética e solidária. No entender de Mohammed Bedjaqui: "Na realidade, a dimensão internacional do direito ao desenvolvimento é nada mais que o direito a uma repartição eqüitativa concernente ao bem estar social e econômico mundial. Reflete uma demanda crucial de nosso tempo, na medida em que os quatro quintos da população mundial não mais aceitam o fato de um quinto da população mundial continuar a construir sua riqueza com base em sua pobreza."[18] As assimetrias globais revelam que a renda dos 1% mais ricos supera a renda dos 57% mais pobres na esfera mundial.[19]

O desenvolvimento, por sua vez, há de ser concebido como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas podem usufruir, para adotar a concepção de Amartya Sen[20]. Acrescente-se ainda que a Declaração de Viena de 1993 enfatiza ser o direito ao desenvolvimento um direito universal e inalienável, parte integral dos direitos humanos fundamentais. Reitere-se que a Declaração de Viena reconhece a relação de interdependência entre a democracia, o desenvolvimento e os direitos humanos.

Feitas essas considerações a respeito da construção história dos direitos humanos e da concepção contemporânea introduzida pela Declaração Universal de 1948, transita-se para a análise do modo pelo qual o constitucionalismo de 1988 se relaciona com esta concepção, avaliando em que medida a Constituição de 1988 encontra-se em harmonia com a Declaração Universal de 1948.

3. A Constituição Brasileira de 1988 e a Concepção Contemporânea de Direitos Humanos

A Constituição Brasileira de 1988 simboliza o marco jurídico da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no país. O texto constitucional demarca a ruptura com o regime autoritário militar

[16] Celso Lafer, **Comércio, Desarmamento, Direitos Humanos: reflexões sobre uma experiência diplomática**, São Paulo, Paz e Terra, 1999.

[17] Allan Rosas, The Right to Development, In: Asbjorn Eide, Catarina Krause e Allan Rosas, **Economic, Social and Cultural Rights**, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston e Londres, 1995, p. 254-255.

[18] Mohammed Bedjaqui, The Right to Development, in M. Bedjaoui ed., **International Law: Achievements and Prospects**, 1991, p. 1182.

[19] A respeito, consultar **Human Development Report 2002**, UNDP, New York/Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 19.

[20] Ao conceber o desenvolvimento como liberdade, sustenta Amartya Sen: "Neste sentido, a expansão das liberdades é vista concomitantemente como (1) uma finalidade em si mesma e (2) o principal significado do desenvolvimento. Tais finalidades podem ser chamadas, respectivamente, como a função constitutiva e a função instrumental da liberdade em relação ao desenvolvimento. A função constitutiva da liberdade relaciona-se com a importância da liberdade substantiva para o engrandecimento da vida humana. As liberdades substantivas incluem as capacidades elementares, como a de evitar privações como a fome, a subnutrição, a mortalidade evitável, a mortalidade prematura, bem como as liberdades associadas com a educação, a participação política, a proibição da censura... Nesta perspectiva constitutiva, o desenvolvimento envolve a expansão destas e de outras liberdades fundamentais. Desenvolvimento, nesta visão, é o processo de expansão das liberdades humanas." (Amartya Sen, op. cit. p.35-36 e p.297).

instalado em 1964, refletindo o consenso democrático "pós-ditadura". Após vinte e um anos de regime autoritário, objetiva a Constituição resgatar o Estado de Direito, a separação dos poderes, a Federação, a Democracia e os direitos fundamentais, à luz do princípio da dignidade humana. O valor da dignidade da pessoa humana, como fundamento do Estado Democrático de Direito (artigo 1o, III da Constituição), impõe-se como núcleo básico e informador de todo ordenamento jurídico, como critério e parâmetro de valoração a orientar a interpretação do sistema constitucional.

Introduz a Carta de 1988 um avanço extraordinário na consolidação dos direitos e garantias fundamentais, situando-se como o documento mais avançado, abrangente e pormenorizado sobre a matéria, na história constitucional do país. É a primeira Constituição brasileira a iniciar com capítulos dedicados aos direitos e garantias, para, então, tratar do Estado, de sua organização e do exercício dos poderes. Ineditamente, os direitos e garantias individuais são elevados a cláusulas pétreas, passando a compor o núcleo material intangível da Constituição (artigo 60, parágrafo 4o). Há a previsão de novos direitos e garantias constitucionais, bem como o reconhecimento da titularidade coletiva de direitos, com alusão à legitimidade de sindicatos, associações e entidades de classe para a defesa de direitos.

A Constituição de 1988 acolhe a idéia da universalidade dos direitos humanos, na medida em que consagra o valor da dignidade humana, como princípio fundamental do constitucionalismo inaugurado em 1988. O texto constitucional ainda realça que os direitos humanos são tema de legítimo interesse da comunidade internacional, ao ineditamente prever, dentre os princípios a reger o Brasil nas relações internacionais, o princípio da prevalência dos direitos humanos. Trata-se, ademais, da primeira Constituição brasileira a incluir os direitos internacionais no elenco dos direitos constitucionalmente garantidos, conferindo aos tratados de proteção de direitos humanos o privilegiado status de norma constitucional, nos termos do artigo 5°, parágrafos 2° e 3° do texto.[21]

Quanto à indivisibilidade dos direitos humanos, há que se enfatizar que a Carta de 1988 é a primeira Constituição que integra ao elenco dos direitos fundamentais, os direitos sociais e econômicos, que nas Cartas anteriores restavam pulverizados no capítulo pertinente à ordem econômica e social. Observe-se que, no Direito brasileiro, desde 1934, as Constituições passaram a incorporar os direitos sociais e econômicos. Contudo, a Constituição de 1988 é a primeira a afirmar que os direitos sociais são direitos fundamentais, tendo aplicabilidade imediata.

Nesse passo, a Constituição de 1988, além de estabelecer no artigo 6º que são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados, ainda apresenta uma ordem social com um amplo universo de normas que enunciam programas, tarefas, diretrizes e fins a serem perseguidos pelo Estado e pela sociedade. A título de exemplo, destacam-se dispositivos constitucionais constantes da ordem social, que fixam, como direitos de todos e deveres do Estado, a saúde (artigo 196), a educação (artigo 205), as práticas desportivas (artigo 217), dentre outros. Nos termos do artigo 196, a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e outros agravos e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. No campo da educação, a Constituição determina que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, acrescentando que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. Para os direitos sociais à saúde e à educação, a Constituição disciplina uma dotação orçamentária específica,[22] adicionando a possibilidade de intervenção federal nos Estados em que não houver a observância da aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde (artigo 34, VII, e).

A ordem constitucional de 1988 acabou por alargar as tarefas do Estado, incorporando fins econômico-sociais

[21] Sobre o tema da hierarquia, incorporação e impacto dos tratados de direitos humanos na ordem jurídica brasileira, ver Flávia Piovesan, **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**, 9a edição, São Paulo, ed. Saraiva, 2008, especialmente p.51-108.

[22] Quanto ao direito à educação, dispõe o artigo 212 da Constituição: "A União aplicará, anualmente, nunca menos de 18, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino". Quanto ao direito à saúde, os recursos orçamentários serão dispostos em conformidade com os critérios estabelecidos no artigo 198 da Constituição.

[23] José Joaquim Gomes Canotilho, **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, Livraria Almedina, Coimbra, 1998.

positivamente vinculantes das instâncias de regulação jurídica. A política deixa de ser concebida como um domínio juridicamente livre e constitucionalmente desvinculado. Os domínios da política passam a sofrer limites, mas também imposições, por meio de um projeto material vinculativo. Surge verdadeira configuração normativa da atividade política. Como afirma J.J.Gomes Canotilho: "A Constituição tem sempre como tarefa a realidade: juridificar constitucionalmente esta tarefa ou abandoná-la à política, é o grande desafio. Todas as Constituições pretendem, implícita ou explicitamente, conformar o político."[23]

Cabe ainda mencionar que a Carta de 1988, no intuito de proteger maximamente os direitos fundamentais, consagra dentre as cláusulas pétreas, a cláusula "direitos e garantias individuais". Considerando a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos, a cláusula de proibição do retrocesso social[24], o valor da dignidade humana e demais princípios fundamentais da Carta de 1988, conclui-se que esta cláusula alcança os direitos sociais. Para Paulo Bonavides: "os direitos sociais não são apenas justiciáveis, mas são providos, no ordenamento constitucional da garantia da suprema rigidez do parágrafo 4° do art.60."[25] São, portanto, direitos intangíveis, direitos irredutíveis, de forma que tanto a lei ordinária, como a emenda à Constituição que afetarem, abolirem ou suprimirem os direitos sociais, padecerão do vício de inconstitucionalidade.

Desde o processo de democratização do país e em particular a partir da Constituição Federal de 1988, os mais importantes tratados internacionais de proteção dos direitos humanos foram ratificados pelo Brasil. Além dos significativos avanços decorrentes da incorporação, pelo Estado Brasileiro, da normatividade internacional de proteção dos direitos humanos, o pós-1988 apresenta a mais vasta produção normativa de direitos humanos de toda a história legislativa brasileira. A maior parte das normas de proteção aos direitos humanos foi elaborada após a Constituição de 1988, em sua decorrência e sob a sua inspiração.
A Constituição Federal de 1988 celebra, deste modo, a reinvenção do marco jurídico normativo brasileiro no campo da proteção dos direitos humanos.

4. Conclusão

Na afirmação histórica dos direitos humanos, destaca-se a concepção contemporânea de direitos humanos introduzida pela Declaração Universal de 1948, marcada pela universalidade, integralidade e interdependência de direitos. Esta concepção passa a ser o norte valorativo a inspirar a pavimentação ética da ordem jurídica internacional e interna.

Na experiência brasileira, a Constituição Federal de 1988 encontra-se em absoluta harmonia com a concepção inaugurada pela Declaração Universal de 1948. O texto de 1988 fomenta a reinvenção do marco jurídico normativo afeto aos direitos humanos, havendo uma ordem pré e pós 1988 relativamente à proteção dos direitos humanos no Direito Brasileiro.

A partir da Constituição de 1988 intensifica-se a interação e conjugação do Direito internacional e do Direito interno, que fortalecem a sistemática de proteção dos direitos fundamentais, com uma principiologia e lógica próprias, fundadas no princípio da primazia dos direitos humanos. Testemunha-se o processo de internacionalização do Direito Constitucional somado ao processo de constitucionalização do Direito Internacional.

A Carta de 1988 e os instrumentos internacionais de direitos humanos lançam um projeto democratizante e humanista, cabendo aos operadores do direito introjetar e incorporar os seus valores inovadores. Os agentes jurídicos hão de se converter em agentes propagadores de uma ordem renovada, democrática e respeitadora dos direitos humanos, impedindo que se perpetuem os antigos valores do regime autoritário. Emergencial é a mudança da cultura jurídica, capaz de permitir a consolidação da cultura de direitos humanos no Brasil e sua profunda capilaridade.

Hoje, mais do que nunca, os operadores do Direito estão à frente do desafio de resgatar e recuperar no aparato jurídico seu potencial ético e transformador, aplicando a Constituição e os instrumentos internacionais de proteção de direitos humanos por ela incorporados. Estão, portanto, à frente do desafio emancipatório de reinventar, reimaginar e recriar sua prática, a partir deste novo paradigma e referência: a prevalência dos direitos humanos.

[24] A respeito da necessária aplicação progressiva dos direitos sociais e econômicos e da conseqüente cláusula da proibição do retrocesso social, ver artigo 2o, parágrafo 1o do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, bem como o General Comment n.03 do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (General Comment n.3, UN doc. E/1991/23).

[25] Paulo Bonavides, **Curso de Direito Constitucional**, Ed. Malheiros, São Paulo, 2000.

A Constituição de 1988 e o processo da revolução passiva no Brasil: movimentos moleculares e direitos*

Pedro Cláudio Cunca Bocayuva **

*Esse trabalho tentou compor a reflexão que vínhamos fazendo sobre o valor da Constituição e a problemática de fundo da construção dos direitos humanos no Brasil. Agradeço a tolerância do Professor Werneck Vianna que não tem qualquer responsabilidade quanto ao uso que aqui fazemos de sua interpretação do processo histórico-sociológico da revolução brasileira.

** Doutor em Planejamento Urbano e Regional, Assessor do Núcleo de Direitos Humanos da FASE e pesquisador do Laboratório de Conjuntura Social, Tecnologia e Território (Lastro/IPPUR - UFRJ)

Uma consciência coletiva, ou seja, um organismo vivo só se forma depois que a multiplicidade se unifica através do atrito dos indivíduos: e não se pode dizer que o "silêncio" não seja multiplicidade. Uma orquestra que ensaia cada instrumento por sua conta dá a impressão da mais horrível cacofonia; porém esses ensaios são a condição para que a orquestra viva como um só "instrumento".

Antonio Gramsci[1]

Se o americanismo de Gramsci pode ser compreendido como uma possibilidade positiva de revolução passiva (...), vale dizer, de uma democratização contínua e progressiva da vida social, o deslocamento do centro de sua modelagem da fábrica moderna para as instituições do direito pode significar, especialmente se se tem consciência disso, a preservação desse caminho para a mudança social, não necessariamente mais longo e incerto que outros já enfrentados com frustração, fazendo delas mais um lugar de produção e difusão generalizada de uma nova eticidade que parta do homem comum e se escore naquilo que a historia da integridade do direito conserva do princípio da igual-liberdade.(...) pode estar aí a sinalização para uma progressiva evanescência do Estado, em que uma desestatização como revolução silenciosa que, tendo como horizonte a auto-instituição do social, se oriente contra uma centralidade hierarquicamente sobreposta à sociedade, informada por uma eticidade que não consulta a sociabilidade, e que lhe chega do exterior e "por cima".

Luiz Werneck Vianna e Marcelo Burgos[2]

Nesse artigo, procuramos relacionar o balanço necessário dos vinte anos da Constituição (1988) com a questão do ciclo político ou da longa duração, tendo em vista o arcabouço histórico e teórico para investigar os desdobramentos da leitura da "revolução passiva" no Brasil. Nosso olhar sugere uma interpretação na perspectiva da "revolução dos direitos", a partir da dinâmica de "transformações moleculares", como base para a ampliação e radicalização da democracia. E para tanto, tomamos a liberdade de sugerir um esboço de leitura que deveria partir do importante trabalho desse grande intelectual brasileiro que é Luis Werneck Vianna.

Algo mudou na estrutura da vida política brasileira, tornando mais legítimo o conflito e a demanda social. Refletir sobre o estado dos direitos no Brasil e avaliar sua relação com a Constituição de 1988 são duas faces da mesma moeda. Na longa duração histórica, a forma dominante da política brasileira é a da revolução passiva. E nossa modernização é sempre a fuga para adiante realizada pelo alto, com capacidade parcial de absorção de segmentos descontentes. O nosso transformismo, ou o modo com que se absorvem e se integram ao bloco no poder segmentos oriundos das classes populares e de seus intelectuais, está operando em escala ampliada, o que serve de sintoma para a complexidade e os custos da indeterminação que resulta do novo ciclo político pós-constituinte. No período Constituinte, vem uma enorme ampliação do espectro de representação política organizada. A forte presença da esquerda, dos sindicatos e dos movimentos sociais na cena pública permeou o contexto de transição, o processo constituinte e as lutas e disputas que ainda se prolongam.

[1] GRAMSCI, Antonio. Maquiavel, notas sobre o Estado e a política.Cadernos de Cárcere vol. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

[2] Werneck Vianna, Luiz e Burgos, Marcelo. *Revolução Processual do direito e democracia progressiva* in **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/ FAPERJ, 2002.

A projeção de uma perspectiva histórica de disputa relacionada com os limites e as possibilidades institucionais, abertos com a pressão sobre a transição controlada da ditadura para a democracia, pode ser sintetizada na ambivalência e transitoriedade da nossa carta constitucional. A Constituição de 1988 combina o reconhecimento dos direitos com uma democracia ainda limitada aos esquemas e procedimentais de fortes concentrações de poder nas cúpulas, mas deixa em aberto o quadro de consulta e revisão que gerou uma disputa com resultados contraditórios, embora fortemente hegemonizados pelas fórmulas neoliberais, nos últimos anos.

O caráter inacabado e a previsão do cenário de conflitos que se inscreveriam no processo de democracia inconclusa foram desenhados pelas célebres análises militantes do intelectual e deputado constituinte Florestan Fernandes. O mestre da sociologia crítica e intelectual socialista (defensor de um avanço na direção de uma ruptura revolucionária) soube como ninguém estabelecer o plano da ambivalência e a brecha para as disputas futuras inscritas na "colcha de retalhos" de texto desigual.

A Constituição teve o mérito de armar as classes trabalhadoras, os de baixo na sociedade, com meios legais de autodefesa e de contra-ataque, através do enunciado dos direitos individuais e coletivos. Apesar das restrições de origem e dos esforços da solução de controle pelas classes dominantes, foi desatado o "nó da conciliação", o que significa que a luta de classes não ficaria contida. No magnífico artigo *"A Constituição de 1988: conciliação ou ruptura?"*[3], Florestan Fernandes aposta na possibilidade de criação das condições de tomada de consciência para ações coletivas de classe com maior componente de radicalidade, desobediência e mesmo violência.

O que nos interessa neste seu artigo para o jornal Folha de S. Paulo é menos a dimensão da reflexão ortodoxa da crítica militante do que destacar a clareza do processo real que se vislumbra na afirmação de que na nossa "grande bastilha" brasileira emerge um contexto histórico de fora para dentro da Constituição, que abre para "uma quebra de pequenas bastilhas encadeadas". Frente à possibilidade de revisões retrógradas e golpes brancos, temos a necessidade de afirmar que "é preciso despertar a cultura cívica e associar a vida social cotidiana à formação de uma consciência de classe crítica e auto-emancipadora", sendo a Constituição um "recurso para atingir tal objetivo". Por isso, "só em semelhante contexto 1934, 1946 ou 1988 deixarão de provocar paralelos melancólicos, que fazem prever acontecimentos indesejáveis".

Se "a Constituição é fabricada por seres humanos" uma observação realista das relações de força é assinalada por Florestan Fernandes, a de que "o nosso futuro próximo depende, pois, de acontecimentos fortuitos". Os vinte anos que seguiram acentuaram as ambivalências e incertezas, ao ponto de algumas reflexões sugerirem a noção de "indeterminação" para tratar os aspectos de ambivalência inscritos no atravessamento entre o potencial de transformismo por baixo, que queremos destacar, e o transformismo pelo alto da forma histórica da contra-reforma e da revolução passiva no Brasil.

Nos planos da representação e do conflito social, tivemos nos últimos vinte anos uma clivagem entre a grande liberdade para a formação de partidos e uma brutal fisiologização e morbidez da representação política. No plano da sociedade civil e da disputa da hegemonia, temos o contraste entre a pluralidade de movimentos, plataformas e processos de organização molecular, e a criminalização de formas de organizações molares (como o MST); temos ambivalências e dessimetrias entre conflitos territoriais, processos culturais e questões institucionais e jurídicas. No plano geral das políticas públicas e das questões da universalização dos direitos, tivemos retrocessos ao lado de avanços claros em termos de ação afirmativa localizada. Houve muito reconhecimento formal da legitimidade e muito pouca efetividade na tradução material de direitos, como ocorre com todas as leis, estatutos e códigos.

De maneira geral, o cotidiano das classes populares está marcado pela precarização das relações sociais, por uma fratura entre distribuição parcial da renda e acesso ao mundo do trabalho e da produção. Crédito e endividamento na lógica do consumo geram uma mobilidade social parcial que não afeta a estrutura de concentração de renda e seus elos com a nova dependência global-financeira. Mas as ações e conflitos para a mudança social, a atuação das forças progressistas dentro e fora do Estado, o contexto institucional e o cotidiano de luta contra a exceção, o excesso, a violência e a exploração, se ligam ao patamar básico de reconhecimento do Estado Democrático de Direito. Isto serve de antídoto parcial contra o retorno ao autoritarismo e às formas de ditadura aberta que caracterizaram outros ciclos de nossa revolução passiva.

Pode parecer pequena a conquista que força o modo brasileiro de exercício da dominação a ter de operar num

[3] FERNANDES, Florestan. A Constituição Inacabada: vias históricas e significado político. São Paulo: Estação Liberdade,1989 p.360.

quadro de tensão e busca de legitimação, medido por problemas legais, jurídicos e normativos que permanecem em disputa. Mas o quadro de indeterminação e falta de nitidez dos atores políticos e do jogo institucional, e também a guerra de posição sem mobilização social que marca o governo Lula, indicam a continuidade da disputa marcada pelo transformismo. Porém, a qualidade desse processo não pode mais ocultar os conflitos moleculares de interesse e o desgaste dos modos restritos e formais de exercer a representação, que hoje se coloca atravessado pela batalha comunicativa e judicial.

Os modos de fazer política com base numa cultura de direitos, se relacionados com a questão da reprodução social cotidiana e da qualidade de vida nas nossas cidades, no agrário e no urbano, indicam que os sintomas de nossa crise de violência, nossos problemas estruturais, não podem ser resolvidos numa solução de força. O fascismo social que viceja em segmentos da opinião, o espetáculo consumista e o discurso da ordem baseada na gestão empresarial não conseguem esconder a relação entre o mal-estar social e o descontentamento com as formas de exercício da política e os modos de governar.

Os limites e os bloqueios do poder constituinte e da soberania popular projetam sua sombra sobre o regime democrático e o novo ciclo político, mas o fato de estar bloqueada a opção por uma ditadura aberta (o que não impede um constitucionalismo de controle e exceção) coloca no contexto de indeterminação um potencial de disputa.

O transformismo por cima não consegue bloquear a liberação das forças moleculares que lutam, como os jovens da periferia, pelo reconhecimento e acesso a direitos. As potencialidades do processo constituinte de 1988 foram muito além de reconhecer a democracia parlamentar formal. Apesar das forças do "centrão" e da reação neoliberal, o conflito social no centro da questão nacional e republicana mantém a cidadania viva e ativa pela força dos sujeitos coletivos, usando e defendendo os direitos constitucionais.

O ciclo político de reorganização do poder pelo refluxo e reciclagem da contra-revolução, como reforma permanente e conciliação pelo alto, não impede de ver os contrastes e condições de disputa que se manifestam num quadro institucional que não pode chegar aos limites da ditadura aberta. O que significa, menos pelo fim da guerra fria, que só não nos tornamos um regime autoritário de segurança policial por força de que a sociedade brasileira parece alimentar esperanças na democracia como valor universal para a mudança social. Essa marca vai muito além das restrições e precariedades das condicionalidades fundadoras da nossa ordem constitucional de 1988.

A marca da tutela do antigo regime e a força do discurso da conciliação não apagam as marcas da participação na constituinte. Os direitos inscritos na Carta valem como escrita, e parecem alimentar um poder de cobrança e afirmação, de exigência de justiça social que serviu até agora de antídoto para o desejo de retorno ao processo autoritário típico de longa duração. Algo mudou até mesmo na estrutura da nossa revolução passiva, algo mudou e brotou da luta das massas, de algo vale o que se escreveu pela participação na Constituinte.

A cidadania é mais do que um sintoma, é uma escrita na ordem brasileira, muito embora do ponto de vista das prioridades das classes populares ela ainda apareça como escrita invertida. Estas mesmas massas destituídas jogam suas cartas contra a regressão, mas ainda não apresentam adesão a um projeto mais substantivo de transformação da estrutura das desigualdades.

A república institucional está longe da república social que se inscreve no horizonte das possibilidades estruturais da revolução democrática inconclusa em nosso país. A passagem para o período popular de nossa história como nação está longe de se realizar. A questão democrática orienta a necessária reflexão crítica dos desafios do Brasil contemporâneo, relacionando o tema da desigualdade estrutural com a questão da emancipação social das classes populares a partir da ênfase programática do reconhecimento e efetivação de direitos.

I

A questão do avanço da democracia do ponto de vista das classes subalternas atravessa as interpretações sobre a especificidade da constituição histórica do capitalismo no Brasil. As análises histórica e sociológica da modernização capitalista implicam, com Caio Prado Júnior[4], a definição da tática e da estratégia do processo democrático, tentando superar o uso de categorias marxistas de forma abstrata. Em sua sociologia crítica, Florestan Fernandes[5]

[4] PRADO JUNIOR, Caio. **A revolução Brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 4 ed., 1972.

[5] FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil*. In: **Intérpretes do Brasil**, v..3. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2002.

identificou a articulação entre o antigo sistema colonial e a formação do capitalismo numa dinâmica interna mercantil-capitalista, elaborada como uma síntese original da temporalidade própria da revolução burguesa no Brasil, dando-lhe os contornos de uma construção invertida.

Na longa trajetória sobre o caráter da revolução brasileira sob o impacto de diferentes conjunturas intelectuais e políticas, sob diferentes ângulos de análise teórica crítica, vemos o esforço de combinar história e sociologia na perspectiva da abertura de novos horizontes para a superação dos obstáculos que bloqueiam a expressão autônoma de um projeto político para as classes subalternas. Nas diferentes leituras sociológicas, vemos a especificidade do desafio de aprofundar a revolução democrática a partir do processo de constituição do capitalismo na periferia. São leituras que acabam sustentando a virada do argumento, ao estabelecer o primado da analogia de padrão com as revoluções pelo alto ou os processos de "via prussiana", quer como "revolução sem revolução", quer como "revolução pelo alto", culminando na sua conceituação mais recente através da categoria gramsciana da **revolução passiva**.[6]

A articulação da análise sobre a dinâmica estrutural da formação capitalista brasileira, historicamente dependente ou tardo-periférica, se traduz na lógica da constituição de uma sucessão de transformações ou blocos históricos marcados pela particularidade da modernização autoritária. A vida política brasileira, vista na longa duração através de processos de transformismo político intelectual, nos leva a destacar o protagonismo estatal na construção do projeto de uma nação moderna.[7]

O foco contemporâneo da interpretação encontra sua síntese na definição da especificidade da revolução passiva no Brasil, na constituição de um Estado ampliado que opera uma racionalidade pedagógica de construção do moderno. No ciclo longo da estruturação da moderna sociedade de classes, se projeta o processo em que a colonialidade do poder se traduz numa forma de governo em que as elites exercem sua dominação revestida pela ideologia liberal.[8]

O bloco no poder maneja um aparato jurídico de caráter pedagógico, que aparece no centro da reflexão de Luiz Werneck Vianna, no qual vemos a originalidade do processo da nossa superestrutura como resposta estratégica dentro da moldura pós-revolucionária e de contra-reforma burguesa permanente. O refluxo e a reciclagem permanente do processo de democratização se dão através de uma maturação em que o Estado substitui os atores, presidindo os impulsos de fuga para adiante nas conjunturas em que se atualiza a forma de governar. Os ciclos políticos fundamentam-se sobre a ocupação do território nacional na dinâmica de apropriação e construção produtiva e sócio-espacial. O quadro se completa com as reestruturações geopolíticas e da divisão do trabalho, sempre adequadas às hierarquias do sistema mundial capitalista em expansão.[9]

Ao desenvolver uma leitura crítica da dinâmica da revolução passiva como forma da revolução burguesa em contextos de capitalismo tardio, partindo de Gramsci, da sua análise do *Rissorgimento* e de sua leitura do processo cesaro-fascista, Werneck Vianna encontra na leitura do americanismo uma perspectiva alternativa para compreender a sociedade de classes na complexidade própria do capitalismo brasileiro. Isto é, na possibilidade da vitória do padrão norte-americano de expansão do capitalismo que vem da dinâmica dos novos processos de produção e consumo de massas. Werneck Vianna parte de Antonio Gramsci, que esboçou as potencialidades da reestruturação do capitalismo, tendo em conta o menor peso dos fatores próprios aos compromissos políticos que sustentaram as superestruturas das diferentes modalidades de transição e revolução na Europa Ocidental.

O americanismo oferece o suporte e o contraponto necessários para compreender as possibilidades mais amplas de recomposição e reestruturação do capitalismo, gerando uma alternativa aos termos regressistas e fascistas da revolução passiva. O modo defensivo de reestruturação capitalista, na forma da contra-revolução fascista que atualizava a revolução passiva incrementando o poder coercitivo da ordem burocrática estatal, definia um caminho que foi equilibrado pela dinâmica da reestruturação do capitalismo pelo projeto americanista do século XX.

[6] WERNECK VIANNA, Luiz. **A revolução passiva : iberismo e americanismo no Brasil.** 2ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

[7] O transformismo é um conjunto de modos de ampliação da base de apoio ao bloco no poder que, através de formas de cooptação de lideranças e intelectuais das classes subalternas, amplia sua capacidade de exercer hegemonia. Trata-se de conceito ligado diretamente ao tema da revolução passiva, ambos formulados por Antonio Gramsci.

[8] Para a questão da colonialidade vide MIGNOLO, Walter D. **Histórias Locais/ Projetos Globais: colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar.** Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2003.

[9] Essa linha de interpretação aberta por Werneck Vianna no seu **Liberalismo e Sindicato no Brasil** se desdobra e aprofunda no seu **A revolução passiva, iberismo e americanismo no Brasil.**

A bifurcação histórica da revolução-restauração atravessou o cenário periférico, atualizando as clivagens entre a forma de governar e o impulso modernizador. A tradução nacional da revolução passiva alcança uma síntese original, na forma de nossa modernização intensificada pelos elementos burocrático-autoritários. Mesmo no período de democratização, foi grande o preço cobrado pela tradição da dominação, mas a nossa bifurcação entre modernização e revolução passiva gerou uma forma particular de recepção do padrão americanista-fordista.

II

Ao final do século XX e no início do século XXI, a tensão entre o fortalecimento da sociedade civil e os interesses da moderna sociedade de classes em nosso território encontra as barreiras do bloco histórico e da forma do Estado. As instituições requeridas para dar conta da crise hegemônica ou de democratização sofrem a pressão de baixo das classes populares precarizadas, dos trabalhadores do setor formal e das camadas médias para a garantia dos direitos, e sofre a pressão de cima para a liberdade e a voracidade desregulamentadora em benefício do capital global e da sua rede de classe associada. Estamos diante de pressões irresistíveis que colocam nossa sociedade em movimento, desde o final dos anos setenta.

A situação de bifurcação entre sociedade civil e sociedade política não se resolve nos termos das diferentes agendas, a liberal e a estatista, mas não existe uma terceira via sociocêntrica que passe fora do processo político. A condição de definição e estabilização no plano da disputa interna continua exigindo a formação de um bloco ampliado de forças capazes de traduzir interesses sociais em forças de coesão e totalização. Aqui se coloca novamente o problema do ator diante da estrutura em mudança. O movimento de longa duração que se atualiza na reestruturação está polarizado entre a dinâmica constituinte democrática, no plano interno, e a agenda ultraliberal. A constituição da modernidade industrial-urbana brasileira liberou forças sociais numa direção que vai muito além de uma regulação pelo alto dos recursos políticos escassos pela contenção das demandas com os meios clássicos de violência e controle social, pela quase integração, pela manipulação da opinião e pela força.

A desregulação promovida pela "nova grande transformação" destruiu os muros de contenção do capitalismo autoritário trazendo para a cena a emergência de uma revolução dos interesses, numa forma americanista perversa, sem a base associativa civil, sem uma efetiva liberdade de imprensa, sem a solidez das administrações locais e com uma incipiente reforma das instituições do direito[10]. Desta forma foi implodido o quase-estado social restringido pela função de promotor de programas e projetos que anulam a construção de políticas públicas de universalização e redistribuição, de bem-estar social enquanto direitos. As precárias redes de proteção pública e privada (das famílias e das associações) colocam na ordem do dia uma questão social que precisa se entrelaçar com uma nova forma da política, de modo a permitir uma solução para a montagem de um padrão adequado de construção democrática.

III

O tema dos atores sociais e da sua relação com os processos contemporâneos de modernização apresenta uma complexidade que remete ao tema do americanismo, da dinâmica associativa que se desdobra na análise sociológica, tanto ao estilo tocquevilleano quanto na articulação ético-política menos mediada, que se estabelece entre o social e a política na América do Norte percebida por Gramsci. Nos EUA, a hegemonia que nasceu das fábricas se projetou para o conjunto da formação social apoiada sobre as vantagens de uma construção territorial e nacional nascida da reforma intelectual e moral do protestantismo, por sua vez articulada pela base continental sobre a qual se difundirá o padrão mercantil-capitalista de produção e reprodução social, sem contar as formas de descentralização e a construção dos processos de opinião e justiciabilidade. A chave da leitura americanista coloca o acento nas mudanças de baixo para cima, e também enfatiza a forma adequada de repor os termos da nossa democratização, face ao novo contexto de reestruturação.

Entre nós, a constituição dos sujeitos políticos é marcada pelo bloqueio permanente à dinâmica de democratização substantiva. Conseqüências disto são a não conclusão da revolução democrática e a tradução particular de uma forma de introduzir o liberalismo e o mercado. A particularidade de nossa via de articulação com a sociedade capitalista se constrói desde o colonial escravista, na centralidade do Império e na forma

[10] O uso da noção de grande transformação no quadro da crítica ao conceito de globalização pode ser lido em FIORI, José Luis. **As lições dos anos 90. Uma década de neoliberalismo**. Rio de Janeiro e São Paulo: Editora Recorde, 2002.

constitucional da modernização "estadonovista". A fragilidade do liberalismo periférico se acentua na era da globalização, com a tensão entre a progressão da forma democrática como expressão dos conflitos e as modalidades institucionais bloqueadoras da grande política. Evidentemente, acentuam-se os fenômenos da pequena política, que bloqueiam a nitidez dos interesses de classe e os avanços de sua expressão jurídico-política ou institucional.

IV

A tensão entre o império dos fatos e o papel dos atores sociais se acentua na medida em que a modernização capitalista avança, impedindo uma solução virtuosa para o modelo autoritário de ampliação do Estado, seja ele revestido por uma retórica populista ou neoliberal.

A sistematização científica da política na chave de leitura da formação de longa duração coloca o ator político diante da necessidade de considerar a combinação entre a construção de uma concepção de mundo integral e a capacidade de ligar os fenômenos moleculares individuais.[11] Os modos de pensar e agir devem ser transformados para podermos operar face aos processos de contra-reforma ou de ampliação e reorganização das condições de exercício da hegemonia. A articulação entre a revolução passiva e transformismo, na construção do bloco no poder, é superada pela forma mais complexa de reorganização da hegemonia através da emergência do americanismo, como um horizonte superior de conformação das relações entre sociedade civil e sociedade política, dada sua capacidade de reduzir a esfera de separação entre o político e o social. O período entre as duas guerras mundiais e o enfrentamento do processo de revolução passiva via fascistização exigiam a formação da frente única e o avanço na direção de um interregno democrático, com a necessária ênfase no processo constituinte democrático republicano em que o partido de classe e seu sistema de alianças exerceriam um novo protagonismo.[12] Segundo Gramsci, o duplo desafio do fascismo e do americanismo exigirá, nessa relação entre os processos políticos nacionais (inclusive aquele da antiga URSS) e os novos desafios do quadro internacional, um aprofundamento da guerra de posição por meio de uma articulação maior dos interesses, considerando as exigências das classes ligadas ao antigo modo de produção e aos setores intermediários no sistema produtivo e no Estado, tais como camponeses, técnicos e funcionários.

As forças transformadoras devem responder ao dinamismo sócio-político e material com força cultural, intelectual e moral do americanismo-fordismo, colocando uma ênfase ainda maior no trabalho de absorção de apoio social e de transformação intelectual e técnica dos grupos sociais ligados ao modo de organização da vida social. A multiplicidade e o individualismo, que são o movimento ativo da vida social que funda o processo político, sustentam uma espécie de transformismo por baixo, cujos conflitos se traduzem numa determinada regulação de interesses no plano da vida estatal.

V

Desenvolver a leitura da relação entre a revolução passiva no Brasil com a modernização capitalista, como faz Werneck Vianna, nos leva a enfocar esta dinâmica de transformismo por baixo, em que a guerra de posição é superada pela tensão oriunda dos movimentos moleculares que não encontram eco nos planos partidário e estatal. A afirmação de uma "revolução dos direitos" aparece como abertura de um contínuo processo da democracia, tendo em conta a articulação teórica promovida pela leitura crítica de Tocqueville e Gramsci realizada por Werneck Vianna.

A hipótese aqui apresentada é de que a disputa no âmbito da ampliação dos direitos e a sua mediação política possam ser enfrentadas pela introdução da chamada grande política. Nosso objetivo é buscar os elementos teóricos que orientem a investigação para o tema de uma solução, para além da revolução passiva e do transformismo pelo alto, para a crise de hegemonia no Brasil que nos afaste de uma democracia sempre bloqueada e restrita, ou de uma barbárie ampliada.

Por tudo isso, cabe retomar a temática do ator político face à transformação molecular como dinâmica do conflito social cotidiano, de modo a sugerir uma hipótese

[11] Para a questão do ator político vide WERNECK VIANNA, Luiz. *Ator,tempo e processos de longa duração em análises de conjuntura* in **De um plano Collor a outro: estudo de conjuntura**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1991.

[12] A questão de uma transição ou período democrático, com a convocação de uma Assembléia Constituinte após a queda do fascismo foi formulada por Antonio Gramsci no cárcere e, teve a memória dos termos de sua elboração resgatada por outro prisioneiro comunista, Athos Lisa. Vide o volume II, *Gli anni della clandestestinità* de SPRIANO, Paolo. **Storia Del Partito Comunista Italiano.** Torino: Giulio Einaudi editore, 8ed, 1975.

de solução para o desafio colocado pela possibilidade de desnaturalizar os processos estruturais de longa duração, encontrando as bases para a construção da noção de "revolução molecular" via transformismo desde baixo, e abrindo um novo curso para a reflexão sobre o processo da revolução democrática no Brasil.

O ator político capaz de solucionar o desafio de desnaturalizar a bifurcação entre modernização e política, sempre reproduzida na longa duração da revolução passiva, deve encontrar uma solução para a condução da multidão de interesses atomizados que são descartados pelo muro da apartação social e política.[13] Como no ensaio de orquestra, o caminho sugestivo da via americanista de abertura da dinâmica horizontal, como forma de recuperar a matriz de uma revolução democrática via expansão dos direitos num novo modo de República social – mais como radicalização do que como contenção das demandas –, recoloca o acento na questão do ator político (do partido, dos sujeitos coletivos e do bloco) e do seu modo de operar as alianças desde a sociedade civil, mas com uma nova centralidade da política.

A função dirigente de governo pela via democrática depende da capacidade de transformação de interesses em direitos. A construção dessa esfera pública como nova institucionalidade depende da direção que deve tomar o duplo processo da democracia dentro do Estado e no conjunto da vida social. A revolução molecular da cidadania, incorporando as grandes maiorias, depende de uma nova síntese que, do ponto de vista das classes subalternas, aceite o desafio de articular a dinâmica republicana com a ação direta no processo ininterrupto da democracia, longe da teoria dos saltos e longe da teoria das etapas transitórias.

VI

O esforço de análise de conjuntura com base no ator político é condição para a constituição de um ponto de vista crítico, capaz de levar a uma formulação de novos possíveis rumo ao avanço articulado de liberdade e igualdade. As ambigüidades e ambivalências inscritas na recomposição da base de classes e as análises das relações de identidade e representação no plano organizativo são insuficientes para uma leitura da realidade capaz de definir os novos possíveis de um projeto político de superação das desigualdades no Brasil.

A análise das várias conjunturas e metamorfoses da transição política, na luta contra a ditadura, no processo de transição e no contexto neoliberal inaugurado por Collor até o primeiro governo Lula, sob a perspectiva do resgate da tradição republicana é uma importante contribuição de Luis Werneck Vianna.

Os artigos e ensaios de "Esquerda brasileira e tradição republicana" (Editora Revan, 2006) nos colocam a necessidade de superar a cisão entre a luta pelos interesses e demandas de classe impulsionada pelo movimento molecular das classes subalternas com sua dinâmica associativa e cidadã. A questão da criatividade e iniciativa, nascida do elo estrutural do desenvolvimento desigual e do momento histórico, só transforma o evento em acontecimento histórico efetivo - momento maquiavélico, momento Lênin - em relação com a capacidade de direção política que sobredetermina e se apóia na dinâmica da autonomia coletiva dos sujeitos. Os avanços pontuais, locais e associativos dos sujeitos das classes populares exigem essa articulação no plano da questão política nacional, como questão republicana.

Os desafios da construção do ator político na relação com a pluralidade de movimentos e sujeitos sociais estão na base de uma construção dialética em que dinâmicas e recortes territoriais, processos de objetivação e subjetivação são desvendados pelo retorno do primado da política com acento da democracia, do plano local ao internacional. O tema da hegemonia e da síntese de resistências e ações moleculares se relaciona com a forma histórica e os condicionamentos das mediações nacionais, sem perder de vista as conexões, composições de forças e alianças no plano internacional.

As raízes históricas e as várias conjunturas desta cisão na constituição do ator que representa as forças sociais do trabalho e das classes populares acentuam as dificuldades de articulação de um projeto nacional. Nos seus resultados paradoxais, o processo político de constituição do ator político realiza sua chegada ao governo com um abandono, sem superação dialética, da tradição republicana da esquerda. Em nome da sociedade civil e da questão social, perde-se o fator propulsor do avanço democrático. Em nome de fugir às alianças, o experimento petista se torna prisioneiro da revolução pelo alto, ou passiva, brasileira.

[13] Vide WERNECK VIANNA, Luiz. *Nova Esquerda e Cultura Política* in **Presença 17**. Rio de Janeiro,: Revista Presença, novembro de 1991 a março de 1992.

A condição para garantir o avanço do transformismo social dos de baixo é a unificação e consolidação de um ator político para realização da via democrática de mudanças, por meio da superação dialética do conflito entre a esquerda política, que operava na chave da questão nacional e da gramática das alianças, e a esquerda social, que nasce da luta por direitos via maximização de demandas e interesses dos de baixo na sociedade.

A redução da questão democrática a tática e visão do caminho da mudança esvaziou a articulação entre a questão social e a economia, ao perder de vista a relação entre modernização capitalista e o republicanismo. Quando a esquerda tradicional perdeu o bonde da sociedade civil, e a esquerda moderna perdeu o fio da meada da sociedade política, o ator político perdeu as condições de promover a disputa hegemônica, caindo nos braços da lógica de separação entre economia e sociedade. Apesar da continuidade das disputas e conflitos sociais, os efeitos desse processo geraram a enorme perda de nitidez e incapacidade de definir um rumo e uma alternativa efetiva, que fosse sustentada por um sistema de alianças capaz de fazer frente ao processo de reestruturação do capitalismo nacional nos termos dos novos condicionamentos globais.

O colapso da modernização brasileira é uma combinação do processo de rendição aos determinismos da reestruturação capitalista em escala global com o declínio da política. A dialética do ciclo político de longo prazo na vida brasileira se inscreve na chave da revolução passiva permanente e no bloqueio da incorporação das classes subalternas no interior do sistema político e do processo de decisão. A onda neoliberal aprofunda a cisão prática e discursiva (ideológica) entre o político e social. Ela aprofunda a oligarquização do poder, combinando a lógica minimalista da administração do social com a autonomização da lógica do capital.

A fragmentação e a violência da vida cotidiana se reduzem, para o pensamento burocrático e para o interesse das grandes corporações, a questões de gestão pragmática e governabilidade pelo plano da ordem, além de convertê-las em utilitarismo para a acumulação ilimitada. Os efeitos combinados da retórica dos especialistas e dos tecnocratas reduzem a política a uma esfera de operação administrada para o controle social, funcional ao mecanismo de mercado. As formas neopopulistas e a incorporação de quadros oriundos da base da pirâmide social são um preço transitório a pagar para superar a ordem patrimonialista pela ordem racional-mercantil, o primado do público pelo privado.

A desconstrução da dinâmica democratizadora da sociedade brasileira acentua segregações, fragmenta movimentos sociais e acentua a fuga para adiante na questão do projeto de desenvolvimento. Isto impõe, mais uma vez, a dialética da derrota anunciada e a lógica do transformismo pelo alto, bem metaforizada na imagem do "ornitorrinco". A revolução democrática brasileira se ressente, portanto, de uma lacuna decisiva, por força do processo de contra-revolução permanente, que prejudica o potencial emancipatório bloqueando a emergência do ator político.

VII

O aniversário de vinte anos da chamada Constituição cidadã pode e deve ser um momento de reflexão sobre o processo de democratização, tendo em conta a análise que parte da abordagem da revolução passiva no Brasil, como tentamos indicar nas linhas acima. Devemos buscar colocar o poder constituinte em relação com a soberania popular, como base de uma democracia participativa, dentro das disputas reais e da dinâmica processual da crise de hegemonia da forma de nossas mudanças cíclicas. O que significa um entendimento da crise do modelo político, que não pode ser resolvida no plano de uma batalha só. Para o bem ou para o mal, a questão do valor da Constituição de 1988 só pode ser medida na sua relação com o processo histórico da transição democrática.

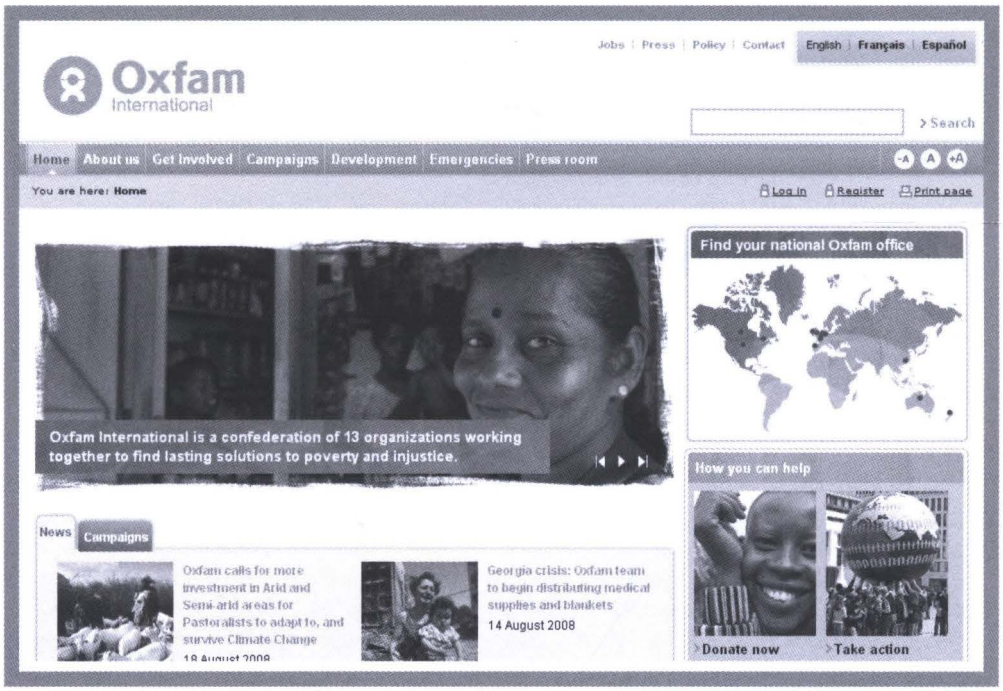
A construção da democracia e a potência política da cidadania não podem prescindir das conquistas parciais escritas no texto original da nossa Carta Magna. Aliás, este esclarecimento sobre o que foi escrito pelo constituinte sob pressão da cidadania (movimento pela participação popular) abriu brechas decisivas sem as quais não se pode avançar no resgate do potencial democrático que a mobilização social gerou.

Ao se abrir mão da questão da acumulação prolongada das conquistas processuais, com apoio na leitura sobre a revolução passiva, existe o risco de se tentar avançar na superação das desigualdades sem ter por base uma superação sustentada real dos obstáculos para a ampliação de direitos, o que pode produzir mais regressão que avanço. A questão da mobilização para o resgate das conquistas democráticas passa pela capacidade de defesa organizada de direitos. O conhecimento se entrelaça e amplia o interesse. Por isso, a base subjetiva e objetiva da Constituição depende do arco de forças capazes de lhe dar sustentação material e simbólica. Os direitos são sustentados se pudermos

responder aos seguintes questionamentos: quem tem interesse em defender o artigo sexto (dos direitos sociais); quem tem interesse em defender a função social da propriedade; quem tem interesse em defender o instituto da lei de iniciativa popular?

As derrotas, retrocessos e as limitações da morbidez política dominante não se resolvem por saltos, sem que as forças sociais estejam em movimento. Estamos longe de uma frente única de mobilização popular capaz de energizar a democracia na perspectiva de reformas sociais. Estamos longe de um cenário sem contradições e opacidades. A nitidez é boa para ensinar lições reais, e muitas vezes amargas, como a que aprendemos no referendo sobre o estatuto do desarmamento/comércio de armas. Para avançar na cultura dos direitos, é preciso aprender a defendê-los e conhecê-los, conhecer e se apropriar da Carta de 1988, conhecer seus princípios, reafirmar sua base normativa potencial de caráter programático. Precisamos reagir contra o esbulho perpetrado pela sanha neoliberal das emendas, colocando em questão os defeitos de base, o que só pode ser realizado com uma cultura política que coloque na ordem do dia o ato de fazer valer o que foi escrito, única condição de avançar e superar.

A Constituição só pode ser cidadã na medida em que ganha vida no processo social e político, através do movimento molecular dos sujeitos sociais, pela arte da conquista de posições pelos atores políticos. Na produção e reprodução da vida social, a Constituição pode ganhar o significado de um campo do qual partimos para construir a nitidez política, no mínimo como parte do enigma. Será que não devemos ler o seu significado a partir das descontinuidades na realização do potencial inconcluso da democratização brasileira? Essa lógica lembra as lições da história, em que perdem sempre os que não sabem ler as razões da derrota e deixam de lado as conquistas e referências plantadas no passado. No aniversário de vinte anos da Constituição brasileira, fazemos uma aposta afirmativa na direção do resgate das lutas e conquistas parcialmente alcançadas.



www.dhescbrasil.org.br/_plataforma

Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais

Brasil - do constitucionalismo liberal ao neoconstitucionalismo

Maria Elena Rodriguez*

*Coordenadora do Núcleo de Direitos Humanos da Fase

A idéia de supremacia da Constituição faz parte da própria definição de constitucionalismo. Porém, há uma diferença marcante entre o primeiro constitucionalismo, de matiz liberal, e o atual modelo de constitucionalismo, que muitos chamam de neoconstitucionalismo.

Em sentido amplo, constitucionalismo é um termo utilizado para expressar uma postura ideológica favorável à adoção de uma Constituição como instrumento para a limitação do exercício do poder. Um rápido olhar sobre as histórias constitucionais da França, dos Estados Unidos e da Inglaterra demonstra que das idéias de limitação do poder surgiram os mais diversos desenhos institucionais.

Um primeiro constitucionalismo, eminentemente liberal, voltava-se para garantir um espaço de atuação individual perante o Estado. As possíveis restrições à liberdade apenas seriam justificáveis quando realizadas pelos representantes, por meio da lei da racionalidade. O ato do Parlamento seria uma auto-restrição, já que ele é composto de representantes dos próprios destinatários de sua decisão.

Nessa versão do constitucionalismo, tinham papel central a declaração de direitos – limitada às liberdades – e a separação de poderes. É simbólico dessa fase o art. 16 da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão da Revolução Francesa, que era taxativo ao dizer que não tinha uma Constituição a sociedade que não garantisse direitos e que não separasse poderes.

O constitucionalismo social, que representa uma segunda versão do pensamento constitucionalista, decorre do esgotamento fático da visão liberal, impotente diante da chamada questão social, que abala o século XIX. O Estado indiferente é substituído por um Estado propositivo. Questões existenciais, antes deixadas ao sabor da solução individual, passam a ser assumidas pelo Estado, que se transforma em um prestador de serviços. Da Constituição de Weimar às constituições européias do pós-guerra, o constitucionalismo social transforma profundamente a relação entre Estado e sociedade. O catálogo de direitos fundamentais foi ampliado, abrangendo diversos direitos a prestações e à proteção da relação de trabalho. O Executivo assume, como provedor, um papel de destaque, "pela necessidade de assegurar a governabilidade em um sistema que se legitima, fundamentalmente, por suas prestações sociais e pela necessidade de que o Estado se situe como eixo dos pactos sociais que efetuam entre si os partidos com os agentes econômicos e sociais"[1].

[1] ASSIS

Notadamente após a segunda guerra mundial, percebemos profundas transformações nas relações entre os sistemas do direito e da política; mudanças de largo alcance na vida política e na sociabilidade, que têm levado à redução da influência dos partidos e dos sindicatos de trabalhadores como eixos de organização social, de matrizes éticas e de escolas formadoras de valores cívicos. Por toda parte, variando a intensidade em cada circunstância nacional, as antigas instituições do *welfare state* são postas em xeque, importando a exposição dos setores sociais mais vulneráveis à fria lógica dos mecanismos de mercado.

O papel da Constituição é alterado, passando a protagonizar os principais debates políticos. A adoção da jurisdição constitucional em diversos países, impondo a fórmula do *judicial review*, afetou o princípio da soberania da maioria, cujas manifestações legislativas se tornam passíveis de controle por parte do juiz nos casos em que não condizentes com o texto constitucional ou com os princípios que o informam. O juiz, como guardião da ordem constitucional, se instala no processo de produção da lei.

A constitucionalização dos direitos fundamentais[2] leva hoje alguns autores a identificar um novo paradigma jurídico, chamado de "neoconstitucionalismo" (Carbonell, Sanchis), neoconstitucionalismo social (Aléxis, Arango), pós-positivismo, "garantismo" constitucional (Ferrajoli) ou constitucionalismo comunitário. Esta evolução doutrinária revela que a preocupação com a proteção dos direitos fundamentais está ganhando um destacado papel na proteção aos direitos fundamentais, e o Judiciário, por sua vez, um papel muito mais ativo.

A dignidade da pessoa humana passa a ser o núcleo axiológico da tutela jurídica, não se restringindo ao vínculo entre governantes e governados, mas se estendendo para toda e qualquer relação, mesmo entre dois sujeitos privados, em que, pela manifestação do poder, uma destas pessoas tivesse seus direitos violados ou ameaçados de lesão.

O termo neoconstitucionalismo é hoje utilizado para dar nome a uma postura constitucionalista forte, na qual a Constituição não se basta como parâmetro orientador da política, mas se faz efetiva com a fiscalização de uma Jurisdição Constitucional atuante e expansiva. Dentre os casos mais representativos desta teoria se encontra todo o constitucionalismo dos países da periferia mundial, como África do Sul, Índia, Colômbia e Brasil, mas também de países centrais como Espanha, Portugal e Alemanha.

O neoconstitucionalismo, segundo Luis Roberto Barroso, caracteriza-se por três vertentes: a) o reconhecimento de força normativa à Constituição; b) a expansão da jurisdição constitucional; c) o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional.[3]

A positividade jurídico-constitucional das normas programáticas significa fundamentalmente: i) vinculação do legislador, de forma permanente, à sua realização (*imposição constitucional*); ii) vinculação *positiva* de todos os órgãos concretizadores (Executivo, Legislativo e Judiciário), os quais devem tomá-las como *diretivas materiais permanentes*; iii) servirem de *limites materiais negativos* dos poderes públicos, devendo ser considerados inconstitucionais os atos que as contrariam.

A vinculação positiva de todas as normas constitucionais, inclusive aquelas que a doutrina clássica taxava de *programáticas*, implica, conseqüentemente, a expansão da jurisdição constitucional.

Para Paulo Bonavides, a Constituição é cada vez mais, num consenso que se vai cristalizando, a morada da justiça, da liberdade, dos poderes legítimos, o paço dos direitos fundamentais, portanto, a casa dos princípios, a sede da soberania. A época constitucional que vivemos é a dos direitos fundamentais, que sucede a época da separação de poderes.

Pouco valor teriam os direitos fundamentais se não dispusessem de aplicabilidade imediata, porque seriam meras e vagas promessas. Os princípios jurídicos deixam de ter aplicação meramente secundária, como forma de preencher lacunas, para ter relevância jurídica na conformação judicial dos direitos.

Os juizes têm uma grande responsabilidade na vida do direito, que por muito tempo foi desconhecida no estado do direito tradicional. Na prática da aplicação judicial, o caráter "razoável" se evidencia em seus dois momentos: categorização dos casos à luz dos princípios

[2] Se esta característica constitui um traço comum a grande numero das constituições do presente século, pode-se ressaltar uma linha de demarcação que separa as novas cartas constitucionais elaboradas ao termo da segunda guerra mundial, das sucessivas e mais recentes dos anos setenta (América Latina, África). Esta linha se pode individualizar na presença de disposições dirigidas a tutelar não só os direitos individuais, senão também os direitos sociais coletivos ou a identidade dos grupos sociais.

[3] Luís Roberto Barroso. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. 2002.

constitucionais implicados e a busca da regra aplicável às exigências do caso concreto. À magistratura constitucional corresponde uma posição dual, uma intermediação entre o Estado e a sociedade. É à magistratura que corresponde fixar o conteúdo e alcance dos direitos fundamentais, o alcance dos princípios políticos da Constituição e as implicações que têm os órgãos do governo que a própria Constituição estabelece.

Este passo teórico deu lugar a uma demanda global que autores como Klug chamam de "constituições justiciáveis", expressão da esperança colocada por muitos no papel que as cortes possam desempenhar na consolidação democrática. Afirmar que as normas constitucionais têm *força normativa* é reconhecer que a Constituição não é apenas uma carta de intenções políticas, mas que está dotada de caráter jurídico imperativo. Se a Constituição vale como uma lei, as regras e os princípios constitucionais devem obter *normatividade*, regulando jurídica e efetivamente as condutas e dando segurança a expectativas de comportamentos. Com efeito, o reconhecimento da força normativa da Constituição marca uma ruptura com o Direito Constitucional clássico, em que se visualizavam *normas constitucionais programáticas* que seriam simples declarações políticas, exortações morais ou intenções de futuro e, por isto, destituídas de positividade ou eficácia vinculativa.

A positividade jurídico-constitucional das normas programáticas significa fundamentalmente: i) vinculação do legislador, de forma permanente, à sua realização (*imposição constitucional*); ii) vinculação positiva de todos os órgãos concretizadores (Executivo, Legislativo e Judiciário), os quais devem tomá-las como *diretivas materiais permanentes*; iii) servirem de *limites materiais negativos* dos poderes públicos, devendo ser considerados inconstitucionais os atos que as contrariam.[4]

Mas o neoconstitucionalismo é mais que isto; segundo Paolo Comanducci: "Não se limita a descrever os logros do processo de constitucionalização, senão que os valora positivamente e propugna sua defesa e ampliação; e mais, implica uma sorte de trilogia composta de teoria, ideologia e metodologia"[5]. Em resumo, o neoconstitucionalismo representa a fórmula menos complacente com o poder, submetendo sua atuação a condicionantes formais e substanciais.

Tudo isto tem feito surgir uma forte demanda por judiciários mais comprometidos com o ideário democrático, menos auto-referentes e, portanto, menos excluídos da vida nacional e em alguma medida (embora menor que o desejável), mais conscientes do alcance de suas decisões. Certamente, não estão claros nem a persistência nem o destino desta demanda e do sentimento de mal estar que a motiva, mas faz que os olhares se voltem para o judiciário, tirando-o das sombras que até agora tinham rodeado sua atuação e tinham permitido que ficasse às margens dos processos sociais mais relevantes.

O próprio legislador admite a perda de capacidade das tradicionais instituições republicanas de promover por si o bem comum, e passa a legislar no sentido de dotar a cidadania de outro sistema de defesa e aquisição de direitos pela via judicial. Para alguns, estamos passando de uma etapa de "politização da justiça" à outra de "judicialização da política", embora provavelmente o que ocorra é que convivemos com ambas. Quer dizer, uma justiça que crescentemente intervém em assuntos de maior transcendência social, incluindo os políticos, sem ter, em muitos casos, alcançado suficientes graus de independência, legitimidade social ou confiança no fazer judicial.[6]

O neoconstitucionalismo também introduz novos remédios judiciários e institucionais que abrem o caminho a novas formas de mobilização na arena judiciária, tais como os tribunais constitucionais ou salas constitucionais[7] e a criação de novos recursos para a exigibilidade imediata dos direitos fundamentais. Contudo, não são apenas as instâncias judiciais as que se colocam à disposição do cidadão para fazer valer seus

[4] BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 851, 1 nov. 2005. Acesso em 18 de novembro 2008.

[5] COMANDUCCI, Formas de (neo)constitucionalismo: un análisis metateórico, in "Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho", 16, 2002, pp. 89-112.

[6] a pesquisa que anualmente realiza o Latinobarómetro em vários países de América Latina, que entre outras perguntas, consulta sobre confiança nas instituições, demonstra que a confiança no Poder Judiciário se encontra entre as mais baixas, só superada pela depositada nos Parlamentos e Partidos Políticos. A porcentagem de pessoas que respondem que tem muito ou algo de confiança no Poder Judiciário tem decrescido de 36% em 1997 até 25% no ano 2002.

[7] Países da região que têm estabelecidos tribunais constitucionais independentes do Poder Judiciário: Bolívia, Colômbia, Equador, Guatemala e Peru.

direitos e interesses, senão outros mecanismos diferentes aos de representação política que favorecem a vigência real, e não meramente formal, do ordenamento jurídico. As mais relevantes são o Ministério Público e as Defensorias Públicas criadas na maioria dos países latino-americanos, as ações de interesse público (amparo, civil pública, tutela) e a institucionalidade construída em torno delas, geralmente mais por um avanço da sociedade civil que por decisões de política pública.

Tate nos oferece um resumo das condições que facilitariam a aparição deste controle: a presença de um regime democrático; um sistema de separação de poderes; uma cultura de direitos; partidos políticos débeis ou coalizões frágeis; e, por último, a delegação às cortes de autoridade para tomar decisões em certas áreas das políticas públicas. Além disto, o desenvolvimento real da judicialização requer que os juizes tenham as atitudes pessoais apropriadas, e preferências fortes sobre o papel que desempenham os outros poderes do Estado.[8]

Da longa e minuciosa lista de fatores favoráveis à judicialização expostos por Tate, é importante distinguir entre aqueles que têm um caráter institucional e os que têm um caráter cultural. Assim, se o sistema democrático de governo é o fator institucional, a presença de juizes imbuídos de uma forte adesão aos direitos fundamentais é um fator cultural.

Portador de tantos privilegiados papéis, o juiz, que representa os ideais de justiça, emerge na vida contemporânea cada vez mais desarmada de valores, além de crescentemente codificada e regulamentada, como um dos seus principais intérpretes.

Assim, podemos dizer que a sentença é, pois, o resultado da interpretação dinâmica dos fatos à luz dos valores, princípios e regras jurídicas, a ser desenvolvido pelo juiz, não seguindo uma lógica formal dentro das amplas molduras traçadas pela Constituição.

Neste ponto, deve-se destacar outro importante fator cultural favorável à judicialização: a existência prévia de uma cultura de direitos. Isto é, que sem prejuízo da existência ou inexistência de uma declaração formal de direitos, exista uma aceitação social do princípio de que os indivíduos e as minorias têm direitos que são obrigatórios - inclusive contra a vontade da maioria. Quando esta cultura existe, influi no trabalho dos tribunais, que se transformam em atores-chaves do processo.

Se a judicialização requer a existência prévia de uma "cultura de direitos", imediatamente surge a pergunta sobre como promovê-la, dadas as dificuldades que se apresentam na introdução de valores. Autores como Epp enfatizam as questões político-estruturais. Esse autor trabalha com a idéia de "estruturas de apoio" (*support structures*) na judicialização da política. Para Epp, tais estruturas seriam peças centrais para permitir que os grupos de interesse e o público em geral possam exigir a proteção de seus direitos constitucionais de forma efetiva. Logo, argumenta também que as explicações convencionais do ativismo judicial (que classifica em três grupos: as centradas na Constituição; *as centradas nos juízes, e as centradas na cultura*), não conseguem dar conta desse mesmo ativismo. Epp proclama que o fator chave está na existência do que ele chama de "estruturas de apoio para a mobilização legal". Estes recursos - juristas que advogam pelos direitos, organizações não governamentais e defensorias públicas - seriam, segundo ele, fatores determinantes para o surgimento de uma pressão popular que faça atuar os tribunais.[9]

É por demais evidente que se pode caracterizar a Constituição brasileira de 1988 como uma "Constituição social, dirigente e compromissória", alinhando-a com as Constituições européias do segundo pós-guerra. Mas isto não é suficiente. Textos jurídicos ineficazes, mais do que apontar para a resolução de problemas, podem transformar a Constituição em uma "Constituição simbólica".

Daí que a eficácia das normas constitucionais exige um redimensionamento do papel do jurista e do Poder Judiciário (em especial da Justiça Constitucional) nesse complexo jogo de forças, na medida em que se coloca o seguinte paradoxo: *uma Constituição rica em direitos (individuais, coletivos e sociais) e uma prática jurídico-judiciária que, reiteradamente, nega a aplicação de tais direitos.*

Os reflexos das alterações constitucionais, ocorridas na Europa, foram sentidos significativamente no Brasil com o advento da Constituição Federal de 1988, que marca historicamente a transição para o Estado Democrático de Direito. Nestes vinte anos de Constituição, embora tenham ocorrido constantes reformas constitucionais, também ocorreu uma paulatina construção da importante cultura jurídica de valorização do *sentimento constitucional*, encontrando na Constituição e na

[8] TATE, C. Neal

[9] EPP, Charles. The Rights Revolution Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective. Chicago. The University of Chicago Press, 1998

jurisdição constitucional um instrumento para a manutenção da estabilidade democrática.

A redemocratização do país ampliou e aprofundou a presença do direito, suas instituições e procedimentos na vida política e social, especialmente com o novo desenho da figura do Ministério Público e com a adoção de um sistema de controle de constitucionalidade das leis. Este é um sistema misto de fiscalização, combinando assim o sistema difuso, introduzido desde 1889, com o sistema concentrado, que, no presente, tende a se tornar preponderante. Com efeito, o constituinte originário de 1988 acrescentou ao controle abstrato a ação de inconstitucionalidade por omissão, conservando do mesmo passo como referência clássica de controle a já conhecida ação direta de inconstitucionalidade.

Todavia, com a Emenda Constitucional nº. 3 de 1992, criaram-se dois novos instrumentos de controle. Um é a chamada ação direta de constitucionalidade, e o outro a argüição de descumprimento de preceito fundamental; ambos incumbidos de emprestar um caráter autocrático ao sistema brasileiro de controle abstrato de constitucionalidade.

À Carta de 1988 se seguiram importantes inovações legislativas com o sentido de confirmar o movimento de trazer para a jurisdição do direito, suas instituições e procedimentos, a proteção de bens públicos, de minorias e a defesa da cidadania contra a ação do Estado e de empresas. Ao lado disso, tem-se facilitado o acesso à Justiça, hoje, entre nós, uma política pública constante da agenda, como o caso da notável disseminação dos juizados especiais em todo o território nacional.

Contudo, à diferença de outros contextos nacionais, o juiz, aqui, em que pese o consenso social sobre a relevância de suas funções e estar presente, no exercício do seu estrito papel profissional, nos grandes conflitos sociais e políticos da vida contemporânea brasileira, é um personagem ainda em definição.

Talvez o maior impedimento para uma proteção mais efetiva dos direitos fundamentais seja a atitude ultrapassada de grande parte da magistratura para com a interpretação constitucional, cuja base até hoje consiste no *formalismo* jurídico que tem dominado gerações de operadores de Direito, especialmente durante o tempo autoritário. Podemos observar, até os dias de hoje, uma maneira extremamente formal de argumentação em grande parte da doutrina e jurisprudência do Brasil, que se concentra quase exclusivamente em aspectos lógico-formais da interpretação jurídica e não permite a influência de pontos de vista valorativos ligados à justiça material.

Segundo José Eduardo Faria, o operador jurídico ainda não está acostumado a questionar o conteúdo material de normas legais ou atos administrativos, "é cada vez maior o número de juízes conscientes de que não estão preparados técnica e intelectualmente para lidar com o que é inédito; (...) de que foram treinados para interpretar normas programáticas e normas com conceitos indeterminados (...)". [10]

Apesar do fato de a doutrina constitucional moderna no Brasil enfatizar que o Estado Social preconizado pela Carta de 1988 exige um novo entendimento das suas normas jurídicas, que seja orientado por valores, a maioria dos operadores (juízes, promotores, procuradores, administradores, advogados) ainda não passou a interpretar as normas constitucionais e ordinárias (civis, comerciais, administrativas) "no espírito" dos direitos fundamentais e seus valores subjacentes.

A natureza político-social dessas normas impõe a necessidade de métodos de interpretação específicos. O modelo dominante sempre foi de perfil normativista, que nega a aplicação das normas programáticas e dos princípios da nova Constituição. Enquanto o positivismo jurídico formalista exigia juízes racionais, imparciais e neutros, que aplicam o direito legislado de maneira lógico-dedutiva e não criativa, fortalecendo desse modo o valor da segurança jurídica, o moderno Estado Social requer uma magistratura preparada para realizar as exigências de um direito baseado em normas éticas e políticas.

A concretização desses direitos fundamentais exige alterações das funções clássicas dos juízes, que se tornam co-responsáveis pelas políticas dos outros poderes estatais, tendo que orientar sua atuação para possibilitar a realização de projetos de mudança social, o que leva à ruptura com o modelo jurídico subjacente ao positivismo, a separação do Direito da Política.

[10] FARIA, José Eduardo. Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça. São Paulo: Malheiros, 1997.

Os direitos das mulheres na Constituição de 1988: conquistas e desafios

Leila Linhares Barsted*

*Advogada, Coordenadora Executiva da organização não-governamental CEPIA, Membro do Comitê de Especialistas do Mecanismo da OEA para o Monitoramento da Convenção de Belém do Pará.

A luta pelos direitos humanos

Analisar o alcance dos direitos das mulheres no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, significa registrar grandes avanços, muitos obstáculos e inúmeros desafios, mas importa também reconhecer que, finalmente, somente há 20 anos a cidadania formal das mulheres foi alcançada articulando os direitos políticos, conquistados na década de 1930, com direitos civis completados pela nova Constituição. Significa, também, compreender que a conquista desses direitos se fez através da luta política dos movimentos de mulheres, que atuaram como forças sociais impulsionadoras de mudanças no processo de redemocratização do Brasil.

De fato, a conquista de direitos pelas mulheres brasileiras nos últimos 20 anos só foi possível por meio dos inúmeros e diversificados movimentos de mulheres espalhados por todo o país que, organizados e articulados, lutaram politicamente para incluir direitos na agenda pública, muitos dos quais já previstos em documentos internacionais, como a Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW, de 1979, e outros que somente na década de 1990 seriam incluídos na agenda internacional e que foram antecipados na Constituição de 1988, como o direito ao planejamento familiar, previsto no artigo 226 §7°.

Mesmo no plano internacional, os direitos das mulheres como direitos humanos inalienáveis, indivisíveis e universais, têm uma história muito recente, na medida em que passaram a ser reconhecidos a partir do século XX. Nesse século, a proteção aos direitos humanos de homens e mulheres está diretamente relacionada à criação da Organização das Nações Unidas em 1945, e, especialmente, à Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Em seu preâmbulo, essa Declaração nomeia explicitamente, pela primeira vez, as mulheres como sujeito de direitos humanos. Nesse histórico documento, a ONU reafirma "(...) *sua fé nos direitos humanos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, e na igualdade de direitos do homem e da mulher, e decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla*".

O Art. 1°. da Declaração define o princípio ético que a orienta ao afirmar que "(...)*Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas com as outras com espírito de fraternidade*".

Os princípios contidos nesse artigo são seguidos e reforçados no Art. 2°., que declara que "*Toda pessoa tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidas nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião*

política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento ou qualquer outra condição.

O artigo 7°. declara ainda que "(...) *Todos são iguais perante a Lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da Lei. Todos têm direito a igual proteção contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação".*

A Constituição Federal Brasileira de 1988 é tributária da Declaração Universal dos Direitos Humanos e isso está expresso, especialmente, nos artigos iniciais em que reconhece, dentre os fundamentos da República, a dignidade da pessoa humana; inclui a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação como um dos seus objetivos, e destaca dentre os princípios do Estado brasileiro nas relações internacionais a prevalência dos direitos humanos. Nossa Constituição reconhece, também, nos diversos parágrafos do seu artigo 5°. a vigência de outros direitos advindos de tratados e convenções internacionais, ratificados pelo Estado brasileiro, bem como a autoridade de cortes internacionais de direitos humanos.

Nesse sentido, o conjunto de convenções, pactos e tratados de direitos humanos assinados pelo Brasil em fóruns internacionais passaram, com a Constituição Federal de 1988, a fazer parte de nosso ordenamento jurídico, e tal fato, em grande medida, tem sido um importante instrumento para os movimentos sociais, especialmente para os movimentos de mulheres, na luta pela promoção e efetivação de direitos.

A redemocratização e os movimentos de mulheres

O Estado brasileiro não só assinou e ratificou todos os documentos internacionais relativos ao reconhecimento e às proteções aos direitos humanos, como apresenta hoje um quadro legislativo bastante avançado no que se refere à igualdade de direitos entre homens e mulheres. Esse avanço legislativo se deu de forma lenta, e podemos dizer que existe um divisor de águas entre o antes e o depois da Constituição Federal de 1988.

É importante contextualizar esse processo de conquista e expansão de direitos em geral e dos direitos das mulheres, em particular, considerando as características do processo de redemocratização do país a partir da década de 1980. Nessa década, com o fim da ditadura militar, a reconquista da democracia não significou a redução da distância entre democracia formal e democracia real. Tal distância, grande desafio das sociedades modernas, tem no Brasil uma especificidade que reside não apenas em sua dimensão quantitativa, mas, especialmente, na convivência relativamente harmônica entre democracia formal e práticas não democráticas. As práticas não democráticas, que atingem homens e mulheres, têm para essas últimas um peso ainda maior, na medida em que, até 1988, a própria lei era fonte de discriminação e orientava os valores e condutas sociais.

Na década anterior, em 1975, o movimento de mulheres surgiu no Brasil com uma dupla identidade: de um lado, fazia parte do movimento contra a ditadura, já que muitas de suas militantes pertenciam a grupos de resistência; de outro, apresentava-se como um ator social novo na luta pelo reconhecimento da condição da mulher como problemática social. Isso teve como resultado o envolvimento das feministas na luta geral contra a ditadura, pelo restabelecimento do Estado Democrático de Direito e por melhores condições de vida para a população brasileira, ao lado da luta pelo reconhecimento das discriminações específicas existentes contra as mulheres e por direitos específicos que eliminassem tais discriminações.

Sem subestimar as questões inerentes às desigualdades entre classes sociais e às estruturas econômicas de dominação, as feministas propunham aprofundar questões culturais e também constituir-se como um campo político específico.

Tais grupos, dos quais participavam mulheres que também atuavam em movimentos de resistência à ditadura militar, enfrentaram a crítica dos setores conservadores e, igualmente, dos setores progressistas, esses últimos por acreditar que, na luta contra o autoritarismo, as questões das mulheres pareciam irrelevantes, e até mesmo reacionárias.

Apesar disso, antes mesmo do pleno restabelecimento da democracia o movimento feminista já se mostrava extremamente organizado em todo o país, por meio de uma imprensa alternativa, centros de estudos e pesquisas, organizações não-governamentais e grupos autônomos. Encontros nacionais, publicações e manifestações de rua eram uma reafirmação clara de que surgia um novo movimento na cena brasileira. Esse movimento soube detectar as brechas em um Estado que ainda não declarara o fim da ditadura que se esfacelava dia a dia. É a partir dessa percepção que, de forma conflitada e desconfiada, esse movimento iniciou seu diálogo com o Estado em busca de políticas públicas

capazes de reverter o quadro de discriminação contra as mulheres.

Nesse primeiro período, ainda na década de 1970, outros dois grupos de mulheres se articularam: o Movimento Feminino Pela Anistia e as mulheres dos setores populares que se organizam em clubes de mães, contando com o apoio da Igreja Católica. Cada um desses grupos tinha, então, objetivos definidos que se somavam: as feministas denunciavam a subordinação das mulheres; o movimento pela anistia exigia o retorno e a liberdade de exilados e presos políticos punidos pelo regime militar; os Clubes de Mães lutavam por melhores condições de vida reivindicando transporte, educação, saneamento, saúde e habitação, resgatando uma tradição presente em grupos de mulheres de décadas anteriores, como, por exemplo, o Movimento de Mulheres contra Carestia.

Apesar dos objetivos específicos, esses grupos construíram um campo político onde as mulheres eram o sujeito da luta, transferindo para o espaço público sua atuação e rompendo sua invisibilidade histórica.

Ainda no regime militar, as feministas apresentaram sucessivas propostas para o Poder Legislativo Federal para a eliminação de leis discriminatórias, em particular os Códigos Civil e Penal. Em 1977, por demanda desse movimento, a Câmara dos Deputados criou uma Comissão Parlamentar de Inquérito, em que muitas feministas foram ouvidas, para examinar as discriminações contra mulheres no Brasil.

A partir da década de 1980, o diálogo do movimento de mulheres com o Estado redemocratizado iniciou-se com temas variados como trabalho, direitos civis, creche, participação política, saúde, direitos reprodutivos, aborto, violência, entre outros. A conclusão de que a cidadania passa, necessariamente, pela ação do Estado democrático de direito, teve como conseqüência a exigência, pelos movimentos sociais, de uma nova Constituição garantidora dos direitos dos cidadãos, homens e mulheres, com a explicitação do dever do Estado de garanti-los e provê-los. Nesse processo político, os movimentos de mulheres assumiram uma postura republicana, lutando pelas chamadas questões gerais e por aquelas especificamente relativas às mulheres.

Essa postura foi fundamentada pela intensa produção intelectual das feministas nas universidades e centros de pesquisas, e pela divulgação do Censo de 1980 e posteriores PNADs, que desvendaram os dados quantitativos sobre a exclusão social de largas parcelas da população e seu impacto sobre as mulheres.

Ao longo de sua organização, o movimento de mulheres aprofundou duas questões básicas, dentro de um universo temático mais amplo, e que influíram decisivamente na ênfase das políticas públicas propostas: saúde/sexualidade e violência. Essas duas questões tinham como pano de fundo uma intensa mobilização para eliminar da legislação em vigor todas as formas de discriminação contra as mulheres, coerente com a Convenção da ONU de 1979.[1]

No processo de redemocratização, a estratégia do movimento de mulheres se expandiu em diversas direções, visando influenciar os organismos governamentais na elaboração de políticas públicas e os sindicatos e organizações populares para a inclusão da luta pelos direitos das mulheres em suas pautas de reivindicações. E, finalmente, procurou estimular a mobilização das mulheres para sua participação no processo de elaboração de uma nova Constituição.
Dessa forma, as feministas aprofundaram, intensificaram e tornaram mais complexas as demandas e as formas de mobilização por democracia. Para tanto, foi necessária uma forte atuação nacional. Assim, no início da década de 1980, o movimento feminista, já ampliado como Movimento de Mulheres, com a participação de trabalhadoras urbanas e rurais, foi elemento ativo na grande frente contra a ditadura e a favor do restabelecimento democrático. Este dado é necessário para explicar a participação de feministas nos organismos de Estado, especialmente nos Conselhos Estaduais da Condição Feminina, em SP e MG em 1983[2], e no Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, em 1985, além da abertura dos partidos políticos progressistas para as questões relativas à condição da mulher.

A não subestimação da importância política do processo eleitoral e a participação de feministas nos partidos explicam, em grande parte, que em alguns estados os governadores eleitos em 1982 tenham indicado para quadros da administração pública mulheres com militância feminista, e tenham criado órgãos

[1] O Brasil assinou e ratificou parcialmente essa Convenção em 1984, colocando reserva no capítulo referente à igualdade na família. Tal reserva só foi retirada em 1994, quando o Estado Brasileiro ratificou totalmente a Convenção.

[2] As eleições de 1982 aglutinaram o movimento de mulheres em vários estados através de uma coligação suprapartidária denominada Alerta Feminista. Isso possibilitou que esse movimento pudesse influenciar os partidos políticos para incorporarem as demandas feministas em suas plataformas de ação. As feministas também apoiaram e estimularam candidaturas de mulheres identificadas com as propostas do movimento.

administrativos destinados a assessorá-los na elaboração e implementação de políticas públicas voltadas para as mulheres, tendo como resultado, por exemplo, a criação das Delegacias de Mulheres nos estados e, no plano nacional, a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM.

A estratégia dos movimentos de mulheres de lutar pela criação do CNDM foi fundamental para a inclusão na Constituição Federal de uma larga pauta de direitos.

O CNDM foi o órgão de articulação nacional do movimento de mulheres com as instâncias governamentais federais, estaduais e municipais. Teve um caráter sui generis, já que pertencia à estrutura do governo federal, mas era dirigido por militantes do movimento de mulheres e o seu perfil, sua a forma de organização e suas atribuições foram definidas em uma ampla consulta nacional entre os diferentes grupos constituintes dos movimentos autônomos de mulheres. Em total consonância com esses movimentos, o CNDM atuou decisivamente no processo Constituinte, lançando o slogan **"Constituinte pra valer tem que ter palavra de mulher"**. A ação conjunta do CNDM com os movimentos de mulheres sensibilizou, também, as deputadas federais, formando o chamado "lobby do batom". Isto possibilitou a definição do conteúdo e a redação da Carta das Mulheres aos Constituintes, documento básico da cidadania das mulheres, em grande medida incorporado ao texto da CF de 1988.[3]

Os direitos conquistados

A Constituição Federal de 1988 é um marco na história dos direitos humanos no Brasil e, especialmente, dos direitos humanos das mulheres. A distância entre a situação legal das mulheres antes e depois de 1988 é imensa.

Não se pode esquecer que, logo depois da Proclamação da República brasileira, em 1889, nossa primeira Constituição fazia referência aos direitos políticos dos cidadãos, entendidos como o conjunto dos homens brasileiros. Nesse sentido, somente em 1932, com um novo código eleitoral, as restrições aos direitos políticos das mulheres foram parcialmente retiradas, e em 1934 uma nova Constituição estendeu o direito e o dever do voto a homens e mulheres.[4]

Apesar de ter direitos políticos a partir de então, os direitos civis das mulheres continuavam limitados pelo Código Civil de 1916. Por esse Código, a mulher casada era considerada incapaz; depois, relativamente capaz, necessitando da autorização/tutela do marido para exercer os mais elementares direitos, como por exemplo o direito ao trabalho e à administração do seu patrimônio. Além disso, esse Código previa a possibilidade do marido anular o casamento caso constatasse a não virgindade da esposa. Em 1962, através do Estatuto Civil da Mulher Casada, que amenizou a discriminação imposta pelo Código Civil, passou a ser possível para as mulheres serem consideradas colaboradoras do marido, com possibilidade de poder gerir o ganho de seu trabalho e protestar na Justiça contra decisões do marido, atenuando-se assim a rígida hierarquia entre cônjuges.[5]

No Código Penal de 1940, o estuprador deixava de ser punido se casasse com a vítima, e só se admitia rapto de "mulher honesta", expressão extremamente discriminadora. A persistência de um padrão de violência contra a mulher, sob a tese da legítima defesa da honra, justificava o assassinato de mulheres por seus maridos e a conseqüente absolvição destes pelo Júri Popular, reeditando de fato a Lei Portuguesa que vigorou no Brasil até 1840, segundo a qual era lícito ao marido matar a mulher por encontrá-la em adultério.[6]

No campo do direito do trabalho, apesar das importantes conquistas das mulheres incluídas ainda na década de 1930 e consolidadas, em 1942, na CLT, no que se refere à trabalhadora gestante era proibido, até fins da década de 1970, o exercício de inúmeras profissões, sob o argumento da proteção às mulheres.

Nesse sentido, pela atuação política dos movimentos de mulheres, há vinte anos a Constituição brasileira de 1988 resgatou, em parte, uma enorme dívida do Estado e da sociedade para com a população feminina brasileira.

[3] Em 1989, por pressão de grupos conservadores, o CNDM perdeu a autonomia e parte de seus recursos humanos e técnicos, o que o inviabilizava enquanto órgão de Estado e representante do movimento social. Tal fato levou à renúncia de sua Presidente, a socióloga feminista Jacqueline Pitanguy, e de todas as suas Conselheiras e equipe técnica. De certa forma, a experiência do CNDM demonstrou tanto as potencialidades como os limites do processo brasileiro de redemocratização.

[4] Ver ALVES, Branca Moreira, Ideologia e Feminismo: A luta da mulher pelo voto no Brasil, Ed. Vozes, R.J, 1980.

[5] Ver a respeito, BARSTED, Leila Linhares e GARCEZ, Elizabeth, A Legislação Civil sobre Família no Brasil, in As Mulheres e os Direitos Civis, CEPIA, Rio de Janeiro, 1999, pág. 9-26

[6] Cf. HERMANN, Jacqueline e BARSTED, Leila Linhares, O Judiciário e a Violência contra a Mulher: A Ordem Legal e a (dês) ordem familiar, CEPIA, Rio de Janeiro, 1995.

Finalmente, importantes direitos foram reconhecidos às mulheres no Brasil, além da ampliação dos direitos existentes. Dentre esses direitos destacamos: a) direitos individuais, como a plena igualdade entre homens e mulheres expressa no inciso I do art.5°.da CF; b) direitos sociais declarados nos artigo 6°. e 7°. especialmente os incisos XVIII e XIX do artigo 7°., que ampliam a licença maternidade para 120 dias e criam a licença paternidade, demanda das mulheres por maior participação dos homens no cuidado com os filhos; c) também no artigo relativo aos direitos sociais reafirma-se a proteção ao trabalho da mulher no inciso XX e a proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil, além da garantia de proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, prevista no inciso XXX; amplia-se, embora de forma incompleta, os direitos dos trabalhadores domésticos, categoria profissional majoritariamente constituída por mulheres; d) fica explicitado, no artigo 183, o direito da mulher, em igual situação com o homem, ao usucapião urbano, independentemente do estado civil e, da mesma forma, no artigo 189, o direito da mulher aos títulos de domínio ou de concessão de uso de imóveis rurais pela reforma agrária, independentemente do estado civil; f) no capítulo sobre a família, declara-se a plena igualdade de direitos na relação conjugal, expressa no § 5º do artigo 226, o reconhecimento de direitos reprodutivos, de acordo com o § 7º do artigo 226, o repúdio à violência domestica, conforme o § 8º desse mesmo artigo, situação que atinge majoritariamente as mulheres e as meninas.

A Constituição Federal de 1988 também reconheceu e ampliou, para mulheres e homens, os direitos relativos à saúde, à previdência social, à assistência social, à educação, conjunto de direitos individuais e sociais necessários à proteção dos ideais de liberdade e de igualdade de um Estado democrático de direito.

A partir da Constituição brasileira de 1988, um conjunto de leis infraconstitucionais foi aprovado, regulamentando normas constitucionais. Dentre essas leis, destacamos a ratificação plena da Convenção para a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher em 1994; a ratificação da Convenção para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará – em 1995; a Lei do Planejamento Familiar, de 1996, que dispõe sobre o direito de ter ou não ter filhos e o dever do Estado de promover os meios e os métodos para tanto, regulamentando o art. 226, §7o. da CF; o novo Código Civil de 2003, que reitera a plena igualdade entre homens e mulheres; a Lei 11.240/2006 – Lei Maria da Penha – de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, que regulamentou o artigo 226, §8o. da CF; as diversas alterações no Código Penal que eliminaram dispositivos preconceituosos contra as mulheres, além de inúmeras outras normas legais que ampliaram direitos, como por exemplo, a extensão da licença maternidade para a mãe adotiva.

Esse resgate legislativo para com as mulheres foi, no entanto, parcial por vários motivos, dentre eles o fato de ainda não terem sido alargados, como deveriam, os direitos trabalhistas para as empregadas domésticas e de não ter sido descriminalizada a interrupção voluntária da gravidez, demandas incluídas, em 1987, pelos movimentos de mulheres na Carta das Mulheres aos Constituintes.

Além disso, o exercício e o gozo dos direitos previstos nessa chamada "Constituição Cidadã" ainda se apresentam de difícil acesso para as mulheres, bastando ver, por exemplo, os indicadores sociais que demonstram o quanto a população feminina ainda permanece sub-representada nas esferas de poder, mal remunerada no mercado de trabalho, e em grande medida ainda limitada aos guetos das chamadas profissões femininas, não contando com o número necessário de creches e escolas públicas com qualidade para deixar em segurança suas crianças. Isso sem levar em conta a persistência de uma alta taxa de mortalidade materna, incompatível com o nível de desenvolvimento do país, bem como as restrições ao acesso, no sistema público de saúde, a seus direitos sexuais e reprodutivos, além da persistência de um elevado padrão de violência contra a mulher especialmente no ambiente doméstico familiar.

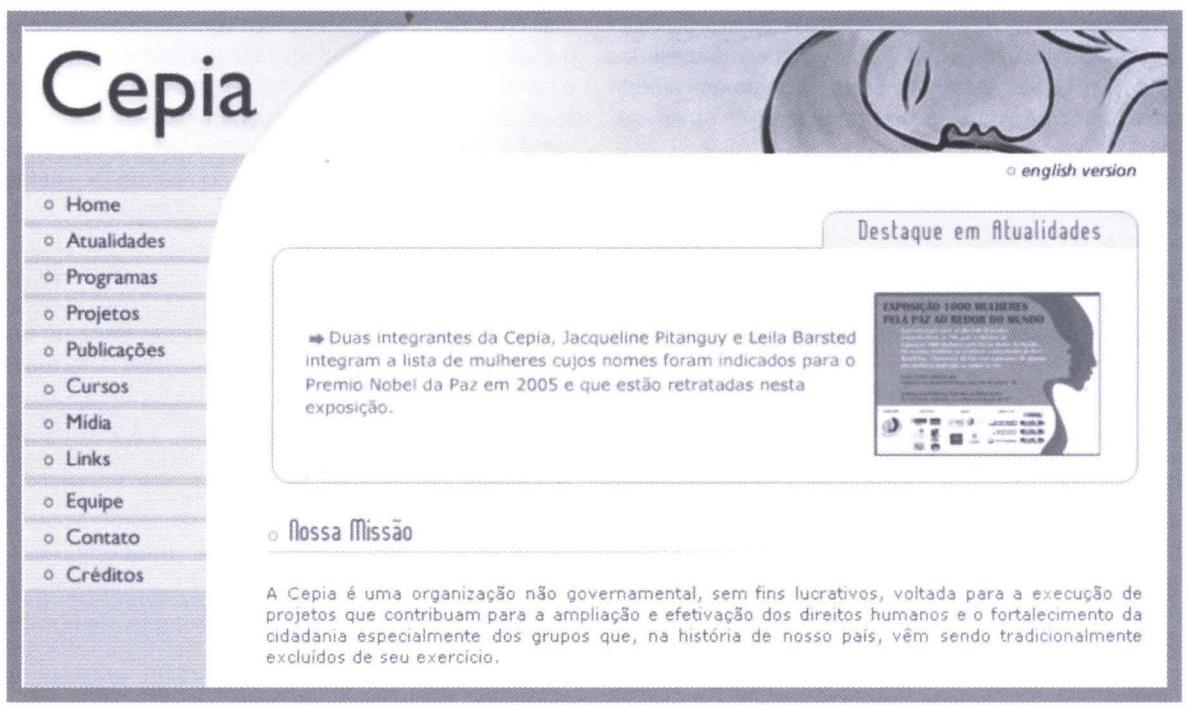
Por outro lado, a agenda dos movimentos de mulheres, que alarga direitos existentes e aponta novos direitos, além de enfrentar obstáculos importantes tanto no que diz respeito às limitações da cidadania real para todos, homens e mulheres, também encontra fortes obstáculos representados pela atuação de grupos fundamentalistas religiosos, que colocam em risco a laicidade do Estado democrático de direito no Brasil. É, em especial, no campo da saúde, particularmente da saúde sexual e reprodutiva, que tal influência fundamentalista obstaculiza os direitos das mulheres, limitando as conquistas e barrando novos avanços.

Apesar dessas limitações que mantêm presente na sociedade brasileira a distância entre o desejado e conquistado pelas mulheres na Constituição Federal e suas vidas concretas, seria errôneo afirmar que nada

mudou. Mudaram as leis discriminatórias, com as exceções já apontadas; surgiram serviços públicos específicos voltados para atenção às mulheres, particularmente nas áreas de saúde, segurança pública, assistência social e justiça; foram elaborados planos nacionais de igualdade de gênero, de enfrentamento à violência e de redução da maternidade materna, por exemplo. Ampliaram-se os espaços institucionais nos organismos estatais voltados para promoção dos direitos das mulheres, como secretarias e coordenadorias das mulheres nos níveis federal, estadual e municipal, dentre outros exemplos de avanços. Através da atuação contínua dos movimentos de mulheres, a problemática da mulher brasileira nunca mais saiu da agenda política e do debate nacional.

No processo constituinte, os movimentos de mulheres conquistaram espaço no novo campo de poder e inseriram no Estado e na sociedade uma nova agenda de direitos. Olhando retrospectivamente estes últimos 20 anos, e tomando por marco a CF de 1988, pode-se dizer que, ao mesmo tempo em que estabeleceu um diálogo com o Estado e com a sociedade, o movimento de mulheres se expandiu, se diversificou e se fortaleceu internamente. Foram formadas redes nacionais articuladas com redes internacionais de mulheres, de forma a fazer avançar uma agenda comum de novos direitos e de novas formas de resistência ao fundamentalismo religioso e às restrições aos direitos econômicos e sociais.

É inegável que os movimentos conseguiram transformar a luta por direitos das mulheres em uma questão social. Esses movimentos demonstraram grande capacidade de exercer pressão para participar da elaboração de políticas públicas e de legislação. Essa trajetória vigorosa do movimento de mulheres se faz com avanços e recuos, com vitórias e fracassos, refletindo os rumos, as contradições e os paradoxos da própria democracia brasileira que ainda convive, com razoável harmonia, com a não-democracia, impedindo que as conquistas de 1988 possam se efetivar em práticas de cidadania.



www.cepia.org.br

A Constituição Cidadã e o direito à cidade: 20 anos de luta e muitos desafios

Regina Fátima C. F. Ferreira*

* Arquiteta e Urbanista, mestre em Planejamento Urbano e Regional IPPUR/UFRJ, Assessora do Programa Direito à Cidade da FASE.

A Constituição democrática de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, chega aos 20 anos de idade. Tempo de reflexões, de olharmos para trás e nos fazermos aquela pergunta: avançamos? Conseguimos implementar o conjunto de artigos que refletem a luta histórica pela redemocratização do país, bem como garantir os direitos sociais a todos os brasileiros e todas as brasileiras? O direito social à moradia digna, tal qual preconiza o artigo sexto, vem sendo garantido pelo Estado brasileiro para a população com renda inferior a três salários mínimos, que é excluída do chamado mercado habitacional? E o que dizer do capítulo da política urbana? A função social da propriedade tem prevalecido quando surgem conflitos entre interesses privados e públicos? A cidade tem cumprido sua função social, constituindo-se num lugar bom de se viver, com qualidade de vida e segurança, para o conjunto da população deste país?

São muitas as perguntas, sem necessariamente o mesmo número de respostas. Com este artigo, pretendemos uma breve reflexão sobre nossa Constituição cidadã e o direito à cidade. Em síntese: queremos verificar o que foi incorporado do debate da reforma urbana e do direito à cidade na Constituição; o que avançou e quais os desafios na luta pela reforma urbana e pelo direito à cidade.

Antes de mais nada, é fundamental destacar a importância do processo de discussão da Constituição Federal, na década de 80. Fruto do processo de redemocratização em curso no país, o debate da Constituinte não só ganhou as capas de jornais e revistas como fomentou um amplo debate nas organizações da sociedade civil em processo de reconstrução e rearticulação. Na temática urbana, há que se destacar a constituição de um fórum de debate e discussão que resultou na proposta de Emenda Popular de Reforma Urbana. Mais do que isto, possibilitou a rearticulação de organizações da sociedade civil na luta pelo combate à exclusão e às desigualdades nas cidades em torno de uma plataforma da reforma urbana e do direito à cidade e de uma articulação que se intitulou de Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU).

A partir deste fórum de debate, o MNRU virou uma rede o Fórum Nacional de Reforma Urbana[1] - hoje com vinte

[1] O FNRU é uma rede que envolve fóruns de reforma urbana locais, estaduais e regionais. Possui uma coordenação composta hoje pelas seguintes entidades: FASE - Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional, MNLM - Movimento Nacional de Luta pela Moradia, UNMP - União Nacional por Moradia Popular, CMP - Central de Movimentos Populares, CONAM Confederação Nacional de Associações de Moradores, FENAE - Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica, FISENGE Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenheiros, FNA - Federação Nacional de Arquitetos, Instituto Polis Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, IBAM Instituto Brasileiro de Administração Municipal, IBASE Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, ANTP Associação

anos de existência e presença em todos os estados brasileiros. Através de fóruns locais, estaduais e regionais de reforma urbana, e das organizações que compõem sua coordenação nacional, o FNRU atua em processos de organização da base para a luta pelo acesso aos serviços públicos urbanos; incidindo sobre as políticas públicas urbanas; realizando processos de formação; participando de esferas públicas de gestão; organizando mobilizações pela garantia de direitos.

Da Emenda Popular de Reforma Urbana, construída pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana, a Assembléia Nacional Constituinte absorveu apenas dois artigos – os artigos 182 e 183 – que constituem o Capítulo sobre a Política Urbana. O artigo 182 incorporou dois princípios fundamentais: a função social da propriedade, submetendo o direito de propriedade ao interesse coletivo, e a função social da cidade, definindo que a política de desenvolvimento urbano tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades.

No entanto, devido à ação da maioria conservadora na Constituinte, a definição sobre quando a propriedade cumpre sua função social foi atribuída a duas outras leis, o plano diretor municipal - que foi definido como obrigatório para cidades de mais de 20 mil habitantes - e uma nova lei federal que regulamentasse os instrumentos jurídicos e urbanísticos previstos nos dois artigos (o parcelamento ou edificação compulsórios, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública[2]). Ao remeter para a escala local esta definição, provavelmente numa aposta de que a correlação de forças na esfera municipal seria mais favorável ao bloco conservador, os constituintes acabaram por, indiretamente, provocar a retomada do planejamento urbano local, com o início do processo de elaboração dos planos diretores municipais já em 1989.

As forças sociais que construíram a Emenda Popular de Reforma Urbana mantiveram-se agregadas e estabeleceram como estratégia a retomada de suas propostas nos processos que se sucederam à Constituição Federal: a elaboração das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais; a elaboração dos planos diretores; o acompanhamento do projeto de lei federal de desenvolvimento urbano apresentado em 1983 e chamado de Estatuto da Cidade, marco regulatório da política urbana.

Há que se destacar que a Constituição de 1988 conferiu aos municípios maior autonomia e responsabilidades, recolocando-os como principais gestores de seu território, o que representou maior capacidade de gestão e ação no plano local.[3]

Como avaliou RIBEIRO (1994), por meio de análise das leis orgânicas e planos diretores dos cinqüenta maiores municípios do Brasil, houve uma significativa incorporação dos elementos do ideário da reforma urbana, destacando-se os temas referentes à responsabilidade do poder público na garantia da função social da propriedade e à democratização da gestão das cidades.

Em 2000, a Emenda Constitucional de número 26 incluiu no conjunto de direitos sociais a serem assegurados pelo Estado o direito à moradia e, em 2001, depois de 18 anos de tramitação, finalmente foi aprovado e sancionado o Estatuto da Cidade. O Estatuto regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal; estabelece as diretrizes gerais e os instrumentos da política urbana; e abre espaço para a gestão democrática das cidades. Nele, são retomadas as propostas e o ideário da reforma urbana presentes na Emenda Popular, claramente expressos em suas diretrizes: a garantia do direito à cidade sustentável, a gestão democrática das cidades, a ordenação e controle do uso do solo, a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços adequados aos interesses e necessidades da população, entre outras.

O Estatuto não só estabeleceu as diretrizes da política como também definiu os inúmeros instrumentos que permitem implementá-la, incluindo aqueles que garantem a gestão democrática da política urbana (órgãos colegiados de política urbana nos três níveis; debates, audiências e consultas públicas; conferências; iniciativa popular de projetos de lei, etc.).

Nacional de Transportes Públicos, COHRE Américas Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos, AGB Associação dos Geógrafos Brasileiros, FENEA Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, CAAP Centro de Assessoria à Autogestão Popular, ABEA Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo, Fundação Bento Rubião - Centro de Defesa dos Direitos Humanos, Rede Observatório das Metrópoles, Actionaid do Brasil; Conselho Federal de Assistência Social; Habitat para Humanidade Brasil, Fórum Nordeste de Reforma Urbana; GT Urbano do FAOR Fórum da Amazônia Oriental; Fórum da Amazônia Ocidental e Fórum Sul de Reforma Urbana.

[2] § 4o do art. 182 da Constituição Federal.

[3] Limitada, no entanto, pela falta de uma política fiscal e financeira no plano federal que garantisse aos municípios a real capacidade de assumir estas atribuições.

O Estatuto também previu, e nisto seguiu a Constituição Federal, a necessidade de elaboração de planos diretores pelos municípios, considerando o plano como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano municipal. Definiu, ainda, prazo de cinco anos para a elaboração dos planos diretores, para aqueles que não tinham planos aprovados, e a obrigatoriedade da participação da população no processo.

Em 2003, com a ascensão de um candidato das forças progressistas ao governo federal, resultado deste processo histórico que envolveu a redemocratização do país e a reorganização da sociedade civil e da política, é criado o Ministério das Cidades, uma reivindicação histórica do movimento de reforma urbana. Este novo órgão reuniu as diversas políticas setoriais, antes dispersas por vários ministérios. Com boa parte de sua equipe técnica oriunda do movimento de reforma urbana, o que favoreceu o avanço na construção das políticas e da gestão democrática, naquele mesmo ano iniciou-se o processo democrático de discussões das políticas urbanas, por meio das Conferências das Cidades e, em 2004, como fruto deste processo, o Conselho Nacional das Cidades é criado, com ampla representação dos diversos segmentos que compõem a sociedade civil.

No âmbito das macro-políticas urbanas, é aprovada, em 2005, a primeira lei de iniciativa popular do país (a iniciativa popular de lei foi um instrumento previsto na Constituição Cidadã de 1988), a lei que cria o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e, em 2007, a lei que instituiu a Política Nacional de Saneamento.

Dessa forma, a criação do Ministério das Cidades, a realização da 1ª Conferência das Cidades em 2003, e a institucionalização do Conselho das Cidades em 2004, iniciaram a construção de uma estrutura normativa representativa no plano nacional. Somente com muita luta dos movimentos sociais organizados é que vêm sendo construídas e implementadas estruturas similares nas esferas estaduais e municipais, ainda assim muito vagarosamente.

A rearticulação do movimento de reforma urbana a partir do debate da Constituinte rendeu seus frutos, e assim é possível afirmar que da promulgação da Carta até os dias de hoje foi construído no Brasil um arcabouço jurídico-legal bastante avançado, na perspectiva da regulação do uso do solo e da implementação da reforma urbana e da garantia do direito à cidade.

Além da própria Constituição, que determina que a propriedade e a cidade devem cumprir uma função social, o Estatuto da Cidade, os planos diretores municipais, os marcos regulatórios da habitação de interesse social e do saneamento (Leis Federais 11.124/05 e 11.445/07) também são conquistas importantes, que colocam o país entre os mais avançados no campo da legislação urbanística.

No entanto, entre a lei e a implementação ainda há uma enorme distância. Os indicadores sinalizam o tamanho deste abismo: o déficit habitacional brasileiro é de mais de 7 milhões de moradias e, ao mesmo tempo, temos mais de 5 milhões de imóveis vazios, ociosos, cuja função social está esquecida e o direito de propriedade prevalece sobre o interesse coletivo.

Instrumentos importantes para coibir a especulação imobiliária e pressionar pelo cumprimento da função social, tais como o imposto progressivo no tempo, o parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios, ainda são desconhecidos pelos governos municipais e, quando existentes em lei, pouco implementados. Poucos municípios têm utilizado de fato sua prerrogativa de regulação do uso do solo.

Milhares de famílias que ocupam prédios e terrenos que estavam vazios há anos estão aguardando a regularização da posse e os necessários investimentos públicos para fazer de suas ocupações moradias dignas. Em todo o Brasil, o equivalente a 34,5% da população urbana ainda vive em condições de moradia inadequadas. Desde 1986, com o fim do Banco Nacional de Habitação, pouco se investiu de fato para superar o déficit habitacional brasileiro e garantir o direito à moradia digna. Em todo o país, estouram conflitos entre a população que ocupa áreas ou imóveis desprovidos das condições dignas de moradia. E a polícia se encarrega de fazer prevalecer o interesse privado daqueles que afirmam seu direito de propriedade.

Mais recentemente, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Estado começa a aportar um volume de recursos mais significativos que poderiam viabilizar a implementação de uma política de habitação e saneamento de interesse social. No entanto, o PAC não passa pelo saudável processo de participação e controle social a que todos os programas devem estar submetidos. Está completamente dissociado do debate sobre monitoramento e controle social dos Conselhos das Cidades, sejam nas esferas locais, estaduais ou nacional.

Já que falamos sobre avanços, sem qualquer dúvida uma das maiores conquistas do processo constituinte foi o ressurgimento do movimento de reforma urbana e, em seguida, do Fórum Nacional de Reforma Urbana como sujeito coletivo da luta pelo direito à cidade. O FNRU tem sido o interlocutor junto a governos locais, estaduais e federal, formulando propostas de políticas e programas urbanos, mobilizando a sociedade para o debate e a luta pelo acesso a cidades sustentáveis e democráticas.

Contudo, quando olhamos para nossas cidades desiguais, segregadoras e inseguras, vemos que a garantia do direito à cidade ainda é um sonho para grande parte da população e que os princípios da função social da propriedade e da cidade definidos pela nossa Constituição Cidadã estão longe de serem garantidos pelo Estado Brasileiro. No entanto, a elaboração da Constituição deu vida à mobilização política de inúmeros movimentos sociais. A luta destes movimentos se mantém e faz surgir processos transformadores. No campo da reforma urbana, boa parte das propostas formuladas à época da Constituição e que não foram incorporadas vieram, com o tempo, a ter alguma inserção, constituindo-se como base importante para a luta. Cabe apostar na força criativa, inovadora e mobilizadora dos movimentos sociais para aprofundar as conquistas, fazer valer o que está escrito, e acreditar que novos caminhos podem ser escritos.

Referências Bibliográficas:

- FERREIRA, Regina Fátima C. F. **Plano Diretor e Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: gestão democrática ou gestão estratégica? Dissertação de mestrado em Planejamento Urbano e Regional.** Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2000.

- FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. **Instrumentos de Democratização da Gestão Urbana.** Quito: Programa de Gestão Urbana, 2002.

- INSTITUTO POLIS (org.). **Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

- RIBEIRO, Luiz César de Q. (coord.geral) **Relatório do Projeto: Questão Urbana, desigualdades sociais e políticas públicas: avaliação do programa nacional de reforma urbana.** Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1994.

- SANTOS JUNIOR, Orlando A. dos (org.) **Programa Interdisciplinar de Políticas Públicas e Gestão Local: curso de capacitação de agentes regionais e conselheiros municipais.** Rio de Janeiro: FASE, 2005.

www.mndh.org.br

Movimento Nacional de Direitos Humanos

Autonomias Indígenas na Constituição boliviana e regras básicas para seu autogoverno

Iván Bascopé Sanjinés*

* O autor é responsável do Escritório de Enlace CEJIS em La Paz, advogado constitucionalista e pesquisador. Foi assessor das organizações indígenas originarias no processo constituinte e atualmente assessora a implementação das autonomias indígenas.

Reconhecendo a importância da recente experiência constituinte boliviana, a Revista Proposta convida seus leitores a conhecer um pouco sobre esse processo e o ponto crucial do reconhecimento dos direitos dos povos indígenas.

Durante o ano de 2008, a Bolívia viveu intensamente o debate sobre sua nova constituição. O texto aprovado pela Assembléia Constituinte será objeto de referendum em janeiro de 2009. Esse texto é festejado pelos ativistas bolivianos pelo fato de que a Constituição foi escrita por aqueles que sempre foram privados de seus direitos básicos como sua propriedade territorial, seus costumes e sua cultura.

Os pontos cruciais dessa reforma são a implementação de uma política latino-americanista e a adoção de normas que garantam os direitos do povo boliviano, principalmente dos trabalhadores, dos mineradores, e dos povos indígenas.

Com esse processo, a Bolívia será o primeiro país a realizar a constitucionalização dos direitos indígenas tal qual a Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas. Nesse sentido, é essencial um olhar mais profundo sobre a questão da autonomia indígena, um dos temas mais desenvolvidos na discussão constituinte boliviana, o que se tem a oportunidade de ver no trabalho de Iván Bascopé Sanjinés, da CEJIS, La Paz.

Introdução

A proposta apresentada à Diretiva da Assembléia Constituinte pelas organizações sociais aglutinadas no Pacto de Unidade, em 2007, estabeleceu, pela primeira vez, um regime de autonomias e descentralização com princípios, definições, conteúdos e alcance. Com isso, se reconheceu no Projeto de Constituição Política do Estado a base territorial e o funcionamento das instituições de autogoverno para cada um dos níveis autonômicos, propiciando cenários para a configuração do mapa autonômico do Estado sobre a base do igual *status* constitucional e a não subordinação entre as autonomias.

Não obstante, o regime de autonomias no Projeto de Constituição não previu que se abriria um leque de fatos autonômicos, impulsionados técnica e politicamente pelos atores envolvidos que, como o caso dos povos indígenas originários, têm começado a estruturar sua autonomia a partir das normas vigentes que reconhecem e lhes facultam o exercício do autogoverno e a livre determinação, algo diferente do apresentado pelos grupos cívico-oligárquicos nos departamentos da denominada meia lua, que promovem uma autonomia separatista, sem nenhuma base legal e pouco consensuada nas suas regiões; processos que começaram com sua implementação antes da promulgação de uma norma básica de regulação que garanta o desenvolvimento harmônico, equilibrado e complementar ao sistema de autonomias e descentralização estabelecido no Projeto.

Para tanto, é muito importante a cooperação que deve prestar o Estado às entidades territoriais para o acesso e funcionamento da autonomia e o autogoverno, assegurando a coesão e integração das unidades territoriais no país.

Assim, cada uma das entidades em nível territorial, ao ter suas próprias peculiaridades, deverá se sujeitar à Constituição Política do Estado, dando preeminência – segundo suas competências privativas e exclusivas ao – nível nacional, mas também permitindo o desenvolvimento legislativo das matérias assinadas aos níveis subnacionais, respeitando o pluralismo político e a voluntariedade da população, manifestados na iniciativa autonômica e em consulta popular.

Desta forma, a natureza das entidades territoriais autônomas deve se sujeitar ao novo texto constitucional, mas também ao sistema de fontes que vai se desenvolver a partir dos estatutos e normas de desenvolvimento do nível subnacional, o qual implica o marco jurídico autonômico do novo Estado Unitário Plurinacional.

Sendo quase um padrão político e social definir as razões da autonomia, que implica aproximar o Estado do cidadão, fazer a gestão do território através de instituições próprias, ter maior conhecimento e responsabilidade no manejo político e nas necessidades dos cidadãos, contar com maiores facilidades para o exercício dos direitos, alcançar maior prestação de serviços públicos e de qualidade etc., e para fins de seu cumprimento vinculante dentro do sistema de autonomias e descentralização, trataremos de desenvolver as regras básicas da autonomia, com a finalidade de outorgar viabilidade e operatividade aos processos autonômicos.

1. Do Território

Desde que se definiu a divisão político-administrativa do Estado, depois de 1825, são múltiplas as mudanças, as necessidades e possibilidades que se operam em nossa realidade social, o qual implica, entre outras coisas, a necessidade de um melhor aproveitamento e ordenação de um dos elementos que fazem ao Estado autonómico: o território.

É assim que, a partir da configuração dos departamentos, como unidades territoriais maiores, é possível utilizar outros mecanismos de vertebração do território que permitam dar uma resposta adequada à realidade geográfica, social e cultural do país.

Poderíamos dizer que com a *Lei de Descentralização Administrativa* e com a *Lei de Participação Popular*, os departamentos e municípios têm avançado conjuntamente no exercício de sua personalidade jurídica. Estas unidades, na condição de entes descentralizados administrativamente, que possuem alto nível de desconcentração de suas funções, não têm impulsionado a constituição de outras unidades territoriais, como são os territórios indígenas originários camponeses, os que devem se enquadrar, em muitos casos, à figura das organizações territoriais de base, aos distritos municipais ou municípios, o que os tem limitado na possibilidade de se configurar sob um sujeito autonômico que, enquanto personalidade jurídica, lhes permita exercer atos não só administrativos, senão também políticos e jurisdicionais articulados às estruturas de poder do Estado.

Não existem dúvidas de que o território é o elemento definidor da condição jurídica de personalidade – de auto-identificação étnica e cultural – e de estruturarão orgânica de uma entidade territorial autônoma (ETA), ao que alguns autores chamam *cidadania autonômica plurinacional e âmbito das autonomias*; sentido que adota o Projeto Constitucional ao definir o território indígena originário camponês como a base da nova organização territorial do Estado.

Esta organização, ao ser includente e de caráter plurinacional, constitui o elemento central dos territórios históricos das nações e povos indígenas originários e camponeses e estabelece uma base territorial para a conformação e funcionamento de ETA's indígenas, que correspondem à definição de uma jurisdição territorial vigente, inovadora, reconstituinte e rearticuladora, já que sua criação, delimitação e/ou modificação incide na conexão entre a realidade de um novo ordenamento territorial e sua estrutura organizativa.

Essa realidade é tão visível que, no caso das Entidades Territoriais Autônomas indígenas, se baseiam sobre territórios ancestrais e/ou de acesso ou ocupação tradicional, mostrando uma clara delimitação natural de seus territórios, mas também sobre territórios consolidados juridicamente como propriedades coletivas e comunitárias, que para o tema das autonomias não necessariamente se consideram propriedades agrárias que podem coincidir ou não com os limites municipais, distritais ou departamentais, definindo com isto a gestação de formas complexas de integração, determinantes para a distribuição territorial do poder político e a mesma redistribuição populacional sob uma fórmula de governo compartilhado entre as autoridades e a população de cada entidade territorial autônoma.

Outra coisa levaria a negar a autonomia indígena e aprofundar o encapsulamento e hierarquização de categorias culturais, que propiciam também contrastes étnicos desequilibrados que levam os povos indígenas originários camponeses a competir por recursos e *status*, a tempo de reafirmar sua autoridade mediadora, em detrimento de suas demandas históricas que têm caráter integral e integrador em toda a nação.

1.1. Da delimitação do Território.

As ETA's indígenas além de sua organização, denominação e sede de suas instituições, deverão definir a delimitação interna de seu território em seus estatutos.

Apesar de o território ser um dos elementos básicos para a conformação das Entidades Territoriais Autônomas indígenas, a delimitação territorial deve se regular pela lei de ordenamento territorial – competência exclusiva do nível nacional – e prévia expressão da vontade dos moradores das ETA's que optem pela autonomia, mantendo em alguns casos os limites externos dos municípios e departamentos, em outros reconhecendo a demarcação dos territórios históricos e tradicionais, inclusive aplicando a transterritorialidade nos casos aonde exista descontinuidade territorial, para o caso das regiões e territórios indígenas originários.

Portanto, a unidade política, jurídica, econômica e social do Estado não pode significar uma divisão territorial que a título de difundir autonomização, prive pura e simplesmente a capacidade de atuação das ETA's indígenas, já que a delimitação destas não é só a expressão e símbolo da realidade, senão também a base física ou material sobre a qual se assentam as estruturas das nações e povos indígenas originários, determinantes para o exercício das competências a serem definidas pelo Projeto, pela lei e pelos estatutos.

1.2. Da criação e conformação das Entidades Territoriais Autônomas.

A exigência da criação das ETA's indígenas deverá ser feita através de um procedimento legislativo, seja por uma lei específica, caso a caso, ou por uma lei geral, como é o caso da Lei *Marco de Autonomias e Descentralização* (LMAD),

Sendo a NCPE[1] o ponto normativo de partida para a autonomia e o Estado Plurinacional, estabelece uma presunção jurídica para a legitimidade da autonomia, como forma de viabilidade para a implementação do autogoverno de toda Entidade Territorial, caso que também incorpora um caráter adjetivo e como mandato para o desenvolvimento através da Lei Marco e os estatutos. Por tal motivo, a Lei Marco, assim como o Projeto de Constituição Política do Estado, devem reconhecer o fato autonômico departamental, regional, municipal e dos territórios indígenas originários camponeses, em seu amplo sentido plurinacional.

Neste processo, o estatuto se configura como a peça chave que traduz a potencialidade autonômica em realidades concretas, o que é plenamente aceito pelo povo boliviano para a construção de uma nova organização territorial do Estado; por isto, toda Entidade Territorial Autônoma não se constitui no exercício de seu autogoverno, senão através da Constituição Política do Estado, da Lei Marco e seu respectivo estatuto, o que possibilita acessar ao autogoverno.

Assim, os estatutos devem se reger ao disposto no Projeto de Constituição Política do Estado, que constituem um consenso do processo constituinte e ato legitimador da autonomia, que estabeleceu uma nova estrutura territorial do Estado alterando substancialmente as bases e limites territoriais que configuram ao Estado centralizado e monocultural.

1.3. Da identidade.

O contexto plurinacional não depende da consolidação de valores e regras do jogo democrático, senão do tipo de relação entre as identidades nacionalmente definidas e o poder estatal. Problema que passa necessariamente por abordar a convivência de identidades etnoculturais distintas e diversas em um mesmo Estado, apelando à idéia de definir e fazer vinculantes certos valores compartilhados (Colom, 1999: 220).

Neste caso, se faz necessário evidenciar a coincidência de elementos normativos que confirmam a existência de uma política comum –como é a nacionalidade boliviana – e de que se utilize um poder político estatal que garanta a governabilidade e estabilidade política, sem desconhecer a existência e inter-relação de governos subnacionais construídos sobre a base de uma autonomia comunitária apoiada em uma profunda diversidade e respeito às formas de pertencimento político ao mesmo Estado.

Isto, evidentemente, implica ter um consenso sobre princípios jurídicos e políticos que seriam interpretados e, assim, relativizados a partir das respectivas tradições culturais, o que pressupõe a capacidade de gerar vínculos de coesão social ao redor de uma identidade política comum.

Em um contexto democrático isento da inclusão discursiva, a autonomia indígena não pode ser a do *status quo* do poder e do governo, senão o da nação entendida como um projeto, isto é, como uma comunidade moralmente distinta, mas portadora de autonomia política e institucional projetada no tempo.

Mesmo assim, às vezes se relega a etnicidade a um segundo plano e se reafirma só a sociedade civil, sem expressar as funções culturais do Estado que seriam entendidas como puramente instrumentais com o objeto de acessar a ambos extremos.

Os conflitos políticos colocados pelas identidades nacionais chegam sistematicamente marcados pelas suas reivindicações de autogoverno territorial, reivindicações que são maiores, quanto maior é sua minoria histórica a respeito de alguma forma previa de autogoverno.

Assim, em termos políticos, as identidades nacionais, por definição, são praticamente identidades etnoterritoriais. Por isto, um enfoque em termos de territorialidade é o mais adequado para abordar o problema da coabitação política dos grupos nacionais.

Conseqüentemente, para colocar a autonomia, se deve fazer uma separação entre os tipos de interesses e a instituição de um sistema de contra poderes, de forma a dar resposta aos grupos etnoterritoriais, isto para fazer uma autonomia multinacional ou plurinacional que outorgue aos grupos etnoterritoriais que convivem em um mesmo Estado.

[1] mecanismos de reforma constitucional, supremacia constitucional, hierarquia normativa, etc.

1.4. Da soberania.

A soberania para o caso autonômico no país pareceria não ser a velha soberania popular que deu lugar ao Estado Nacional, de tipo absoluta, indivisível e inalienável, separada da sociedade e reinante sobre ela; portanto, desde a visão do Estado Unitário Plurinacional já não é um elemento necessário de toda forma de governo, pois não é um paradoxo tentar dividir o que só poderia ser concebido como uma unidade total, sempre que cumpra uma função e seja parte de acordos vinculantes, em virtude da voluntariedade de uma população, para acessar a autonomia, isto como o vínculo jurídico-político entre os governos autônomos e os moradores.

De forma mais ampla, isto já não implicaria basearmos no principio liberal do governo em um todo, senão de um sistema de governo que desemboca em subgovernos com coordenação, cooperação, complementação e subsidiaridade, e também para a regulação dos pesos e contrapesos de forma vertical, fundamento para manter a integralidade territorial. Caso no qual a democracia já não é o de uma maioria, senão do conjunto do povo boliviano, sobre a base do principio da soberania compartilhada, incorporado no Projeto de Constituição Política do Estado.

Por esta razão resulta irreconciliável a noção rousseauniana da soberania, a de democracia como identidade entre governantes e governados através de uma vontade geral, mas sim a de uma soberania ligada às distintas formas de aplicação da democracia, outorgada a todos por igual, para acessar a autonomia.

1.5. Da participação política.

A autonomia expressada no Projeto também tem a ver com a divisão dos órgãos de poder do Estado e sua relação com os governos subnacionais, para o que é imprescindível a participação das Entidades Territoriais Autônomas nas definições e políticas do nível nacional e em todo o que implicará a implementação da NCPE (mecanismos de reforma constitucional, supremacia constitucional, hierarquia normativa, etc.); mas também para garantir a participação das nações e povos indígenas originários camponeses nas entidades que sejam interculturais e, por sua vez, incorporar a interculturalidade nas entidades propriamente indígenas.

Neste caso se deve conciliar a participação política direta dos indivíduos nos assuntos do Estado com a institucionalização do governo compartilhado entre subunidades territoriais que, em alguns casos, podem chegar a se autodefinir como ETA's interculturais.

A autonomia também é um instrumento participativo para o aprofundamento da democracia, especialmente para enfrentar os processos de delimitação do território das unidades políticas básicas, o que facilitará a efetiva implementação do autogoverno em cada nível subnacional.

2. Do autogoverno e suas instituições.

Do que se interpreta da NCPE, o autogoverno, do qual se desprendem instituições para seu exercício, não representa uma mera descentralização administrativa, senão uma autonomia política, cujas conseqüências são a autodeterminação ou livre determinação, como especifica a *Lei Nº. 3760 de Ratificação da Declaração de Direitos dos Povos Indígenas das Nações Unidas*, através da qualidade governativa e a capacidade legislativa normativo-administrativa, isto é, a necessária auto-organização política, que implica que para a adoção de decisões é preciso uma configuração organizativa, e a faculdade de ditar normas ou se autoregulamentar para ela mesma no âmbito de suas competências, de modo que possa se desenhar um quadro institucional no qual cada órgão vai exercer funções específicas.

Assim, os poderes que se atribuem às ETA's necessitam como assinala o novo texto constitucional, de uma Lei Marco de Autonomias e Descentralização (LMAD) para a regulação do funcionamento das instituições de autogoverno que devem exercitar as atribuições e competências estabelecidas na NCPE e nos seus estatutos, o que implica falar no fundo de uma diversificação do órgão legislativo e executivo do Estado, aplicável aos departamentos, regiões e municípios autônomos, mas também às autonomias indígenas que, mesmo não precisando de suas instituições de autogoverno no texto constitucional, originam e exercitam seu poder político através de sua própria organização institucional, refletida em seus estatutos, como uma liberdade das mesmas para configurar seu espaço orgânico, o qual contrasta com a imposição que se pode realizar com um instrumento legal para a autoformação e a concretização de sua livre determinação.

2.1. Do órgão deliberativo.

O órgão deliberativo das ETA's indígenas exerce o controle com o órgão executivo, sob a denominação, organização e sede de sua institucionalidade conforme

seu contexto histórico. Neste se expressa a vontade política dos moradores da ETA e exerce, conforme à NCPE, as funções de autogoverno, entendendo dentro destas a função legislativa normativo-administrativa.

Neste sentido, a regulação de toda ETA se realiza por intermédio do órgão deliberativo, através da geração de normas de desenvolvimento que operacionalizam as matérias objeto de suas competências.

2.2. Do órgão executivo.

Como ocorre nos lugares onde existe um Estado autonômico, o executivo dirige a política e a administração da ETA e é o titular da função executiva e do poder regulamentador, assim coma da organização, da denominação e da sede.

Neste sentido, o executivo pode ter *um cabeça* ou ser um órgão colegiado, no qual recai a representação de toda a ETA, encarregado de presidir, dirigir e coordenar a atuação e as funções de autogoverno.

2.3. Da administração de justiça.

A administração de justiça indígena/comunitária é competência das ETA's, se diferenciando da justiça ordinária, pois a aplicação é feita pelo governo autônomo. Nesse sentido, o órgão judicial do Estado tem dupla função: coadjuvante e de coordenação, na aplicação de justiça em cada uma das jurisdições onde as ETA's exerçam esta competência. Isso ocorre mesmo tendo o órgão judicial estatal a atribuição privativa de constituir tribunais e descentralizar a administração de justiça, no âmbito de sua função de coordenação.

Não obstante, se deve deixar aberta a possibilidade de que no futuro as ETAs possam criar novas instituições, como o caso da atividade jurisdicional, no âmbito de seus poderes de auto-organização, assim como nas áreas relativas às suas necessidades consultivas ou de controle e fiscalização econômica e financeira, como o defensor do povo autônomo, os conselhos econômicos sociais, conselhos jurídicos consultivos, etc. aqueles que tendem a fortalecer a gestão autonômica.

2.4. Dos controles para o exercício do poder legislativo.

O novo texto constitucional enfatiza o controle e autocontrole do poder legislativo em todas as ETAs, especialmente para a aprovação de suas normas institucionais básicas ou estatutos, que se deve fazer por meio dos seguintes mecanismos:

> Controle de legalidade, segundo procedimento estabelecido no estatuto, para o tratamento e aprovação das normas de desenvolvimento de competências e sobre os aspectos de sua reforma.

> Controle de constitucionalidade, já que que, conforme a NCPE, toda norma ou disposição legal, tanto orgânica como de desenvolvimento, deve estar sujeita a controle de constitucionalidade por meio do Tribunal Constitucional Plurinacional. Neste caso, tal poder poderia se ampliar aos atos administrativos e jurisdicionais das ETAs, nos casos em que vulnerem os direitos fundamentais, individuais e coletivos, a primazia constitucional e a hierarquia normativa.

Referências Bibliográficas

COLOM, Francisco (1999). Razones de identidad. Ahtropos. Barcelona.

LÓPEZ-MENDEL, Báscones (2005). Tratado de Derecho Autonómico. Marcial Pons. Madrid.

GARCÍA LINERA, Álvaro; TAPIA MEALLA, Luís; PRADA ALCOREZA, Raúl (2007). La transformação pluralista del Estado. Muela del Diablo Editores. La Paz.

ROCA, José Luís (2007). Fisonomía del Regionalismo Boliviano. El País. Santa Cruz de la Sierra.

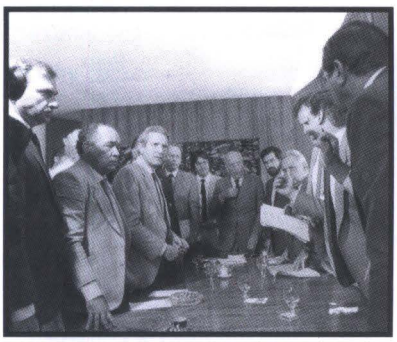
Asamblea Constituyente (2007). Nueva Constituição Política del Estado. Vicepresidencia de la República REPAC.

CEJIS

www.cejis.org

Centro de Estudios Juridicos e Investigación Social

Entrevista



Plínio Arruda Sampaio participa da história do Brasil desde a década de 1950. Evidentemente, a vastidão de sua experiência impossibilita que um simples parágrafo de apresentação desta sua entrevista a Proposta dê conta sequer das partes mais destacadas de sua biografia. Sua vida se confunde com a vida nacional desde tempos em que importantes ciclos políticos estavam apenas começando. Em toda esta trajetória, Plínio se manteve ao lado dos setores populares e em favor de mudanças sociais progressistas. Especificamente no território da atividade parlamentar, ele esteve na Câmara dos Deputados durante a Assembléia Constituinte de 1988, e suas memórias e análises sobre aquele período da história são o assunto principal da entrevista que segue.

O senhor teve seus direitos políticos cassados pela ditadura militar no primeiro Ato Institucional, logo em 1964. Vinte e quatro anos depois, o que representou para o senhor ser deputado constituinte?

Evidentemente, é uma prova de que a luta popular resiste. Eu fiquei vinte anos fora do Congresso e voltei. Aliás, quando voltei, sentei na mesma cadeira em que costumava sentar, como se dissesse que o mundo dá muitas voltas, mas estamos aqui de novo. Não adiantou nada, só atrasaram o Brasil, só dificultaram a luta do povo, e finalmente o povo retomou o seu caminho. Esse é o sentido: a luta popular sofre percalços, mas é contínua. Ela não vai parar.

Nos anos 80, havia um clima político muito arejado e com muito desejo de mudança. Por outro lado, aconteceram retrocessos históricos graves, como a eleição de 1989 e a derrota da emenda das Diretas. Na Constituinte, como se refletiu esse clima que exigia mudança em meio àquele caldo conservador?

A esquerda brasileira, pelo menos desde os anos 50, está vivendo uma ilusão: a idéia de que é possível reformar o capitalismo. Estamos sempre trabalhando nessa estratégia de reforma do capitalismo para dar a ele uma face mais humana e democrática. Ou seja, nossa idéia é de que há na burguesia brasileira segmentos dispostos a colaborar de alguma forma com um poder em mãos dos trabalhadores. E isto é um mito. Eu acho que a grande reflexão sobre a Constituição de 1988 é exatamente o desmentido disso. É uma Constituição avançada, ela foi avançada, mas não conseguiu se manter nem por dez anos. Foi inteiramente modificada em sua essência, no que tinha de mais fundamental. A outra parte, que são os direitos e garantias fundamentais, é uma letra morta como sempre foram as Constituições brasileiras, e como é o sistema legal do país. Aqui, a Constituição vale para uns 60 milhões de habitantes. E vale relativamente, dependendo de quem seja seu opositor num determinado conflito. Se for o Daniel Dantas, você perdeu, porque ele está acima da Constituição. Se for uma transnacional, perdeu mais rápido. O problema é o seguinte: certo número de pessoas está acima da Constituição. Não tomam conhecimento da Constituição, fazem o que querem aqui dentro. Tem uns 60 milhões que somos nós, essa classe média de profissionais, para quem a Constituição atua mais ou menos. E há 120 milhões de habitantes para quem a Constituição não existe. A Constituição chega para essa gente no cacetete da polícia, na violência policial. Quando não é direta, é

uma ameaça. O homem do povo sabe que ele não pode ir além porque a polícia vem e acaba com ele. Então ele não reivindica o direito dele. A Constituinte foi um momento de grande ilusão. Uma ilusão que tomou conta de todos nós. Ela foi um reacender da mobilização popular das Diretas Já. A mobilização das Diretas foi abafada pela conciliação das elites. Quando o povo na rua fez a força decisiva para que os militares recuassem e que o poder tendesse para a força popular, houve um acordo entre os militares e o centro da política: Ulysses (Guimarães), Tancredo (Neves), (Franco) Montoro, os que comandavam o centro da política. Qual foi o acordo? O acordo foi: eles voltavam para lá, não seriam tocados, como não estão sendo tocados até hoje, e poriam o povo para casa. E aí eles desmobilizaram. Como essa mobilização não era tão politizada, o povo aceitou voltar para casa. Mas ficou com vontade de participar. Quando surgiu a Constituinte, as lideranças que mobilizavam o povo foram a Brasília. Nós tínhamos uma média entre 20 e 30 mil pessoas por dia em Brasília, visitando gabinetes, pressionando nos corredores, fazendo vaia nas galerias do plenário. Isso gerou um clima artificial que entusiasmou a todos nós. Numa época em que a burguesia brasileira estava muito confusa, porque em 88 já se evidenciava a reforma neoliberal. Já estava claríssimo que não haveria condições de construir um estado nacional autônomo, com sua indústria, na periferia do sistema capitalista. Portanto, a partir dali, ou essa burguesia enfrentava o imperialismo ou cedia. E ela, nesse momento, não tinha tomado essa decisão. O contraste era o seguinte: uma massa que se iludiu com a possibilidade de voltar a participar e seus representantes que éramos nós da esquerda, e uma burguesia em dúvida. E aquele período foi 1988. Foi o período da eleição.

O senhor mencionou o centro da política e um acordo feito com os militares antes da Constituinte. Mas na Assembléia, havia o chamado Centrão. O que era ele e como agiu?

A Constituinte, de certa forma, foi inovadora, porque começou não como um texto feito por técnicos a ser discutido pelos políticos. Não. Ela começou com 24 subcomissões que partiam de uma página em branco. E aí vinham as emendas. E antes de fazer o relatório, as subcomissões tinham que fazer audiências públicas. Nessas audiências, elas convocavam quem quisessem. Na questão de menores, por exemplo, convocaram-se todas as organizações que cuidavam de menor, todos os juízes e curadores de menores. A Constituinte recebeu um insumo enorme da população. A partir daí o relator fazia o texto inicial. Esse texto ia para uma comissão de sistematização, que eram 95 deputados que faziam a conciliação dos vários temas. Esta primeira fase foi dominada pelo povo, por esse entusiasmo que influiu demais nos deputados da comissão. Então o que aconteceu? Os deputados da direita, quando viram aquela avalanche, sumiram da Constituinte. Quase não iam. Eles não tinham número. As sessões só funcionavam porque nós não pedíamos verificação de quorum. Se nós pedíssemos, paralisava-se o trabalho. E isso deu um poder de barganha enorme para os constituintes da esquerda. Nessa etapa, a gente só teve uma derrota, a da reforma agrária, porque houve uma divisão no meio rural. Os deputados então fugiram. Depois de certo tempo, quando se havia aprovado o texto da reforma econômica, a direita econômica se mobilizou. Eles convocaram uma reunião num hotel de Brasília. Chamaram alguns deputados e disseram: "isso não pode". Ali se constituiu o Centrão. E ele iniciou com uma emenda ao regimento interno da Constituinte. Pelo regimento interno vigente, a subcomissão aprovava um texto e para derrubar um ponto daquele texto era preciso que a emenda que o modificava tivesse dois terços dos presentes. E eles não conseguiam pôr isso no plenário. Então eles inverteram. E ficou assim: feito um texto, e entrada uma emenda, quem tinha que pôr dois terços era quem fez o texto. Ou seja, nós tínhamos que pôr dois terços, e nós não tínhamos dois terços. Foi uma manobra terrível. O pau comeu. Mas o Ulysses cedeu. Quando aconteceu isso, eles reuniram os deputados deles e faziam o seguinte: os deputados nem iam para o plenário, ficavam nos gabinetes e só desciam para votar. Esses deputados do Centrão enquadraram a maioria e destruíram as partes principais do texto. De tal maneira que ele ficou um texto um pouco incoerente, porque foi organizado para um regime parlamentarista que ficou presidencialista. Mas a pressão popular era tanta que eles não conseguiram desfigurar tudo. Tanto que a Constituição foi aprovada incluindo direitos importantes, e sobretudo os capítulos do direito econômico, dos indígenas e do meio ambiente, que são capítulos excelentes e até hoje apropriados pelos movimentos sociais.

Este caso da reunião em Brasília que fundou o Centrão não deverá ter sido o único em que o lobby conservador interferiu na Constituinte. Era possível identificar a influência políticas das elites no dia a dia da Assembléia?

O lobby conservador tem duas caras. Uma é a dos diretores das federações das indústrias, da agricultura etc. Mas em geral esse pessoal não é quem manda. Manda mesmo quem não aparece, são os que foram ao hotel aquele dia, que nós não sabemos quem eram. Estavam lá a confederação das indústrias, da agricultura, mas esses são laranjas que apenas representam os que mandam mesmo.

Especificamente, a ação da União Democrática Ruralista (UDR) teve peso decisivo para moldar as diretrizes da reforma agrária na Constituição?

A UDR, na Constituinte, foi um fator decisivo para dar força aos deputados de direita para votar contra a pressão de esquerda que estava lá. E isso só foi possível porque a Contag (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) e o MST não se entenderam. A emenda popular da reforma agrária, que conseguiu 1 milhão de assinaturas e foi a maior das emendas, não teve efeito praticamente nenhum. Porque como eles não se entenderam, houve duas emendas de 500 mil. E o que a esquerda precisa aprender é que na política dois 500 mil não são 1 milhão. Esses números têm efeito simbólico. É a simbologia que provoca efeitos políticos. Mas dividindo por dois, a direita percebeu a divisão e disse "vamos nós lá". Fizeram um destacamento avançado, pressionaram a comissão e saiu esse "Frankenstein" chamado terra produtiva que não pode ser desapropriada. Se a empresa rural demonstra que é produtiva, ou seja, que produz igual ou acima da média das empresas rurais do país, ela não pode ser desapropriada. Mas esta média está calculada para 30 anos atrás. A média hoje é muito mais alta do que era. Então... Há estudos prontos, na mesa do Lula, há cinco anos. O MST fez uma marcha a Brasília com um único pedido: publique o que está na sua mesa. E ele não publicou. Seria a atualização dos índices de produtividade, o que abriria uma gama enorme de desapropriações para este programa de assentamentos. Mesmo assim, não se consegue.

Era claro já durante a Constituinte que havia uma onda neoliberal chegando?

Em 1988 não era claro para nós da esquerda, não era claro para um pessoal da direita, mas já era uma realidade no mundo. Já estava influindo no Brasil. Já tinham obrigado o (então presidente) José Sarney a abrir mão da nossa indústria de computação. E quando ele abriu, não sobrou nada. Nossa indústria ruiu e se transformou em comércio de computador estrangeiro. Já estava totalmente em marcha. Mas a percepção tanto na esquerda quanto na direita não era perfeita. Porque um setor da direita achava que ainda dava para fazer uma economia industrial aqui. A esquerda, entusiasmada pelo povo, achava que dava. E não dava mais, isso é o que eu quero dizer. Isso patenteou-se, para nós, com a defecção do Lula. E nem com a defecção do Lula, porque mesmo depois da defecção eu ainda fui lá ajudar a fazer um projeto de reforma agrária que, obviamente, foi arquivado. A percepção dessas coisas na periferia é muito demorada. Até hoje persiste uma enorme ilusão, mesmo na esquerda, de que é possível pelo processo eleitoral fazer reformas no capitalismo. E eu estou convencido de que não é mais. A proa tem que ser para a ruptura socialista. Tem que ser uma estratégia de longo prazo, evidentemente, que traz de novo o velho problema do socialismo: como conciliar reforma e revolução? É um problema que nós não conseguimos equacionar adequadamente até hoje.

O senhor acredita que a questão agrária é talvez uma chave para o entendimento deste problema?

Eu acho que sim pelo seguinte: não há condições mais de fazer a reforma agrária enquanto a ordem capitalista permanecer, porque ela absorve a reforma agrária. Faz-se um assentamento, mas o mercado inteiro é organizado de tal maneira que ele não entra no mercado se não se subordinar às regras dele. Tanto que um monte de assentamentos faz acordos com usinas para plantar cana. No sul, é soja. Então, o máximo que se consegue são fabriquetas para beneficiar produtos e agregar valor. Mas na verdade, está na cadeia da soja. O outro está na cadeia do etanol. Os que forem florestais vão entrar na cadeia da celulose. Eu acho que a reforma agrária tem que vir no bojo da transformação socialista.

O debate de quilombolas e indígenas está hoje muito ativo. Em 1988, como surgiram e se aprovaram os artigos constitucionais relativos a estas populações?

Desde a fundação do Conselho Indigenista Missionário, há uma ação profunda que esclarece sobre esta questão nas universidades e entre profissionais. Há uma conjugação de antropólogos e da intelectualidade universitária com a igreja, que criou uma mobilização indígena muito forte. E criou-se na época um fantástico lobby indigenista no Congresso. Isto, dentro deste clima geral de presença do povo, explica o capítulo, que é excelente. A mesma coisa com relação à ecologia. Fez-se um capítulo excelente. Mas o que está acontecendo? Bem, nós tivemos agora com o voto do ministro Ayres Britto uma vitória importante, segurando a Raposa Serra do Sol (terra indígena em Roraima já demarcada e homologada, mas que está sob contestação no Supremo Tribunal Federal). Mas já existem iniciativas legais, em nível de emenda constitucional, para reduzir o tamanho das reservas. Isto porque agora, para dar o passo da agricultura de exportação, para se tornar o país exportador de etanol para o mundo, aumenta a fome de terra. Precisam concentrar de novo e mais. E onde? Na região onde estão os índios, pois é ali que a fronteira agrícola parou. Então nós vamos sofrer uma investida violentíssima do latifúndio. Já estamos sofrendo, e a Medida Provisória 422 é a primeira medida desta investida, porque permite a regularização de posses de 1.500 hectares. É a legalização da grilagem. E essas terras serão amanhã vendidas para o grande agronegócio.

Diante de suas análises de contexto e de sua experiência como constituinte, que caminhos o senhor apontaria para a Constituição nos dias de hoje?

Eu acho que o que restou da Carta Magna que temos de segurar de qualquer jeito são o capítulo de direitos e garantias individuais, o capítulo das leis trabalhistas que estão estratificadas ali dentro, o capítulo dos direitos indígenas e o capítulo do meio ambiente. Temos que nos agarrar nisso. Isso não foi modificado. E o máximo de força que poderemos ter é resistir nesses campos. Uma Constituição é feita para cortar privilégios e reconhecer direitos. O tamanho desse processo é dado pelo que acontece antes de sua convocação. Ela é do tamanho do movimento que derrotou as forças no poder. É o tamanho da derrota dos grupos dominantes, o tamanho da mudança na correlação de forças, que dá a dimensão constitucional. Eu acho que, neste momento de avanço violento da direita, não se deve nem pensar em reformar a Constituição. Segura o que tem aí. E faz um esforço enorme para o que tem aí chegar a mais gente, porque na verdade não chega a 100 milhões de brasileiros.

Constituição e direitos, quatro visões.

Para refletir sobre a importância e a aplicabilidade da Constituição de 1988 no trabalho de diferentes movimentos da sociedade, Proposta convidou quatro representantes de organizações sociais. Responderam a uma enquete o Movimento dos Atingidos por Barragens, Jô Brandão da Confederação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, Renata Theobald da organização Filhos da Terra, e Pedro Pereira do Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente Dom Luciano Mendes de Almeida.

Qual o significado da Constituição de 1988 para sua luta?

MAB Nacional - Sentimos a Constituição como resultado de nossa luta e da luta de muitos outros movimentos naquela época, significando nosso acúmulo de forças naquele momento, nossas possibilidades e nossas limitações. Ao longo destes 20 anos, ela teve vários significados, mas sempre foi relacionada à possibilidade de organizarmos os atingidos por barragens para reivindicar o que nela está reconhecido como os nossos direitos. Atualmente, 20 anos depois daquilo que ela nos prometeu, começa ocorrer uma apatia em relação à Constituição, uma desesperança por sentir que a "constituição de papel" não significa nada.

Jô Brandão - A elaboração da Constituição brasileira significou um marco histórico na luta quilombola, porque ali se concretizou o reconhecimento jurídico do direito aos territórios quilombolas. Estabeleceu-se um processo de debate junto ao parlamento brasileiro, que até então desconhecia a existência dessas comunidades.

Renata Theobald - Acredito que a Constituição de 1988 é um documento que reflete os sonhos de uma sociedade, porem é a forma real e não utópica de garantia desses sonhos. Sonho com uma sociedade mais justa e com valores resgatados. Aqui no nosso espaço de juventude, temos o desafio de fazer valer esses sonhos nas nossas atividades, repensando e mudando o micro, que resultará em melhoria do macro.

Pedro Pereira - A Constituição Federal de 1988 tem um significado histórico muito importante, pelo retorno da democracia à vida do cotidiano brasileiro, o restabelecimento das instituições democráticas e de uma nova maneira no trato da coisa pública.

A Constituição é utilizada de maneira concreta nas atividades do seu movimento? Como?

MAB Nacional - Ao longo de seus vinte anos, ela foi utilizada de forma concreta de várias maneiras e em diferentes conjunturas. No início, nós a utilizamos para exigir participação no processo de decisão sobre a construção de hidrelétricas, exigindo audiências públicas e estudos socioambientais sobre os projetos, e também, a "prévia e justa" indenização para os atingidos pelas barragens. Durante as privatizações do setor elétrico, nós a utilizamos para lutar contra a "privataria", pois a Constituição prevê que o potencial hidrelétrico pertence ao Brasil, e não a grupos privados. Este tópico da Constituição tem sido utilizado permanentemente para discutir o caráter público dos projetos, exigir

a internalização dos custos socioambientais e a mudança no modelo energético. Atualmente, dada a conjuntura de criminalização dos movimentos sociais, nós a temos utilizado para exigir respeito a nosso direito de reunião e de manifestação.

Jô Brandão - Sim. A CF tem sido utilizada constantemente na justificativa do direito quilombola no Brasil, o que não significa que tem havido a eficiência e eficácia necessárias para a obtenção de resultados no que diz respeito à regularização fundiária dos territórios quilombolas. A reivindicação do movimento tem se pautado no direito adquirido com a Constituição de 88. Isso tem provocado debates, reivindicações de políticas públicas e argumentos jurídicos de preservação dos direitos étnicos.

Renata Theobald - Acredito que a constituição foi escrita de forma plural, e vem sendo utilizada como base para ações dos jovens de diversos segmentos. Quando o jovem conhece e se encanta pela Constituição, o potencial da juventude ganha força. Hoje, cada vez mais o jovem se envolve em ações de políticas públicas, seja por um espaço da escola, seja pela violência que acontece direta e indiretamente em suas comunidades. O esclarecimento da juventude acerca de todas as possibilidades existentes o transforma em potencial ativo da transformação social, e se observa o desejo e a preocupação de criar uma cultura de direitos.

Pedro Pereira - Sim, principalmente nas intervenções jurídico-judiciais e administrativas (ações, recursos, petições). Nas capacitações, cursos e oficinas, utilizamos o texto da Constituição principalmente no que se refere aos direitos fundamentais.

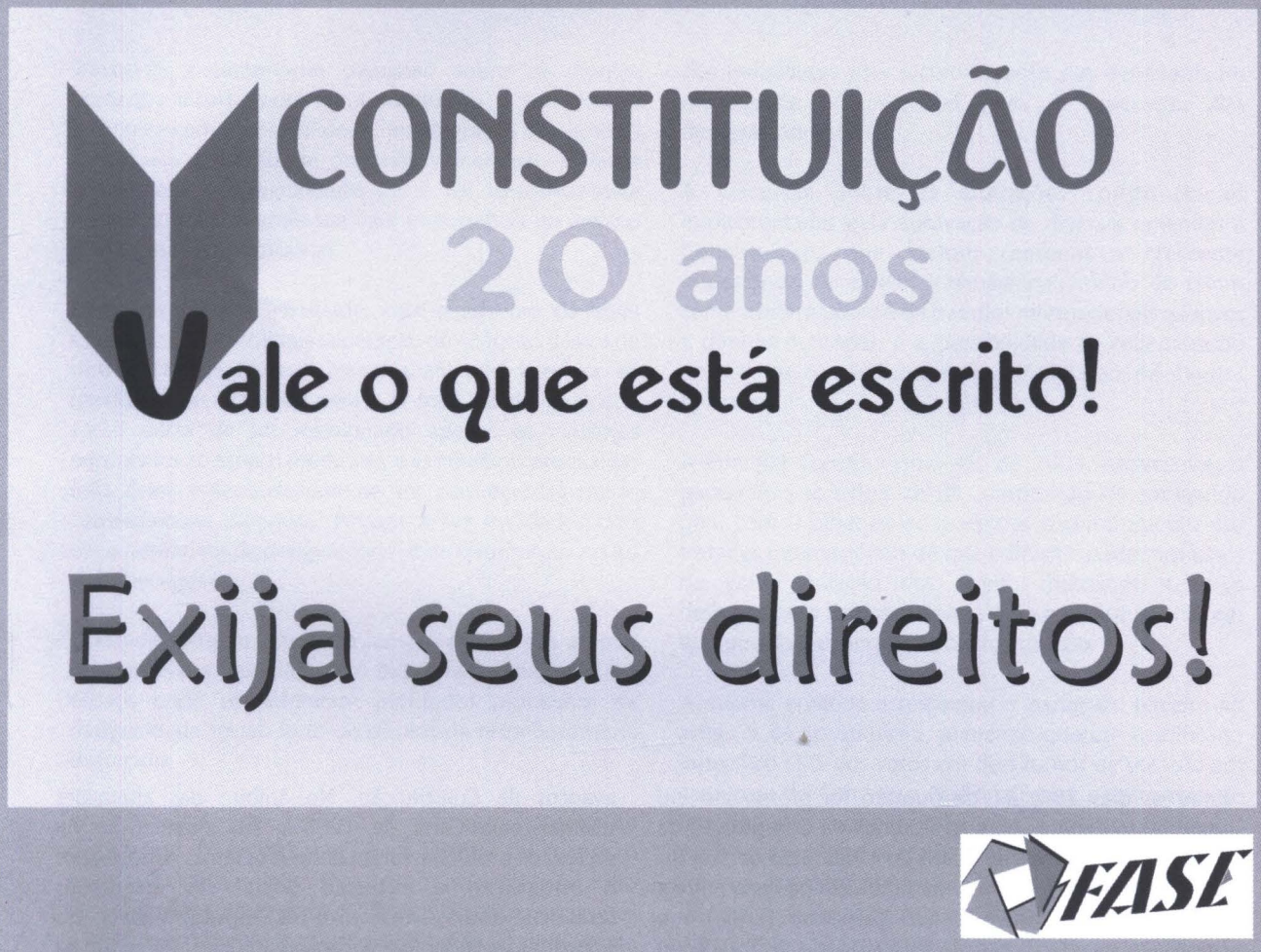
A Constituição trouxe avanços para sua luta?

MAB Nacional - A CF propiciou avanços em várias questões, tais como: definir o caráter público dos potenciais hidrelétricos; estabelecer o processo de participação (embora limitado e ao qual temos inúmeras críticas) e de licenciamento ambiental; prever o direito de indenização aos atingidos por barragens; prever os direitos sociais (saúde, educação, trabalho, lazer...); mas principalmente prever o direito de reunião e manifestação dos movimentos sociais, sem os quais não conseguimos concretizar os outros direitos que a "constituição de papel" estipula, e cuja implementação cabe aos movimentos sociais conquistar.

Jô Brandão - Sim. A conquista do artigo 68 estabeleceu uma demanda por criação de políticas públicas, marco legal para a regularização dos direitos territoriais e visibilidade na sociedade brasileira, ainda que de forma conflituosa. É inegável que se ampliou a visibilidade das comunidades quilombolas no Brasil.

Renata Theobald - Propiciou maior participação política. Hoje percebemos uma nova energia nos jovens, que criaram uma rede de educação ambiental e a gerenciam. Nas questões ambientais, existem diversos "tratados", cartas e manifestos sobre a temática, mas a base é garantida pela Constituição.

Pedro Pereira - Sim, principalmente em relação à descentralização político-administrativa, a constituição de conselhos deliberativos das políticas públicas em todos os segmentos, em especial na área da infância e adolescência, criação de instrumentos de controle social e ampliação de direitos humanos individuais e coletivos. Um importante entrave na efetivação dos direitos estabelecidos na Constituição Federal é que, passados 20 anos, o modelo de um Estado democrático fundamentado nos princípios republicanos, alicerçado na solidariedade e na distribuição de riquezas, está num processo contínuo de desconstrução desses fundamentos, na medida em que o Estado tem sido profundamente modificado e na medida em que promove interesses privados e particulares em detrimento dos interesses públicos.



A FASE debate os 20 anos da Constituição Federal Brasileira

Equipe do Núcleo de Direitos Humanos da Fase

Entre os dias 28 e 31 de outubro foi promovido um importante debate sobre os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Esse debate fez parte da Semana Jurídica, organizada em parceria entre a Fase, o Centro Acadêmico Luiz Carpenter (CALC) e o Departamento de Direito da Universidade do Estado do Rio e Janeiro (UERJ), e representou também uma iniciativa da campanha "Vale o que está escrito!", pela qual a Fase celebrou a efeméride constitucional.

Para o desenvolvimento da campanha, a FASE, em conjunto com a Rádio MEC, realizou entrevistas e publicou inserções radiofônicas referentes às temáticas mais marcantes relativas à discussão dos avanços e retrocessos nestes vinte anos de Constituição democrática. Além disso, o site da organização dedicou um espaço permanente à divulgação de editoriais relacionados a esse tema, e a campanha "Vale o que está escrito!" circulou por meio de um folder específico, com o fim de enviar a mensagem acerca da necessidade de resgate do conteúdo constitucional e sua incorporação no dia-a-dia dos cidadãos. O debate e a discussão sobre o impacto e a concretude da Constituição Federal, durante a Semana Jurídica realizada na UERJ, contou com a presença de professores da própria universidade, assim como de outros importantes atores.

Especialistas de várias áreas do direito expuseram e discutiram importantes temáticas no balanço sobre aos avanços da Constituição. No âmbito das alterações trazidas pela Carta de 1988 e sua repercussão na sociedade brasileira, foram debatidos temas relacionados à integração e exclusão Social, às alterações constitucionais, aos direitos fundamentais na Constituição Federal e à capacidade de efetivação da normativa constitucional, à proteção da população vulnerável. Do ponto de vista da crescente importância e influência da perspectiva internacional para os ordenamentos jurídicos nacionais e para a implementação dos direitos fundamentais, foram promovidas discussões acerca das obrigações internacionais em direitos humanos, sobre a consolidação democrática na América Latina e sobre o atual processo constituinte da Bolívia.

No intuito de tornar completa a discussão sobre os vinte anos da promulgação da Constituição, foi realizada uma análise interdisciplinar acerca dos impactos trazidos pela nova normativa constitucional dentro do ordenamento jurídico brasileiro. Foi discutido preliminarmente o conteúdo das emendas constitucionais aprovadas durante a vigência da Carta Magna, a conexão entre as normas constitucionais e as relações jurídicas privadas, a análise do direito processual sob uma perspectiva de direitos humanos, as especificidades do devido processo orçamentário na ótica democrática da constituição, o direito penal na Constituição e sobre os princípios constitucionais no direito processual.

Travou-se a importante discussão sobre os direitos humanos incorporados na Constituição e sua relação intrínseca com a possibilidade de integração ou exclusão social, e a proteção de minorias vulneráveis. O tema relacionado à desigualdade social foi sucessivamente levantado, reafirmando sua vital importância no âmbito da discussão constitucional.

O debate sobre a igualdade, com o advento da atual Constituição, consolida a superação do conceito básico de distribuição de bens escassos, abarcando a esfera da igualdade de reconhecimento. O foco da desigualdade social deixa de ser relacionado apenas às injustiças pertinentes ao espaço produtivo, e as injustiças produzidas fora desse espaço deixam de ser consideradas meras conseqüências daquelas. Passam a ser estudados dois eixos avaliativos de desigualdade: o da distribuição e o do reconhecimento.

O Estado contemporâneo se torna o retrato das amplas demandas por igualdade, e o Brasil, neste contexto, é o espaço onde se enfrentam profundos problemas de desigualdade social, fruto de séculos de reconhecimento distorcido.

A Constituição de 1988 é a primeira Constituição brasileira a reconhecer e positivar o aspecto multiculturalista dos direitos fundamentais. São reconhecidos em seu texto os direitos dos diversos grupos culturais e minorias formadoras da nossa sociedade. No marco deste debate, e alcançando a discussão no âmbito do direito internacional, foi comentada a controvérsia entre o universalismo e o relativismo dos direitos fundamentais, sendo afirmada a necessidade de superação do relativismo exacerbado e do universalismo descaracterizador das diferenças.

No que diz respeito à superação da desigualdade de reconhecimento, foi discutida a importância da implementação das políticas de ações afirmativas. Tendo como base a iniciativa de integração e política afirmativa desenvolvida pela UERJ, foi afirmada a essencialidade do favorecimento das camadas sociais historicamente excluídas.

Durante o debate sobre a positivação dos direitos humanos na presente Constituição, foi abordado e discutido o conteúdo jurídico dos direitos sociais. Foi afirmada a superação da visão desses como normas essencialmente programáticas e consolidada a possibilidade de exigência dos mesmos como direitos subjetivos. A judicialização dos direitos sociais demanda uma análise pormenorizada acerca da efetiva necessidade dos indivíduos, pois a consideração das desigualdades distributivas é essencial para a superação das desigualdades sociais.

A discussão sobre as alterações constitucionais implementadas pela aprovação de diversas emendas à Constituição, que incluiu também a crescente importância do direito internacional, tratou de temas como a internalização de tratados internacionais relativos a direitos humanos, e a possibilidade de federalização dos crimes cometidos com grave violação de direitos humanos.

A Emenda Constitucional 45, de 2004, acrescentou o parágrafo 5 ao artigo 109 da Constituição, determinando que, com o objetivo de assegurar o cumprimento dos tratados internacionais de que o Brasil é parte, nos casos de grave violação dos direitos humanos, cabe o deslocamento de competência para a Justiça Federal em qualquer fase do inquérito ou do processo.

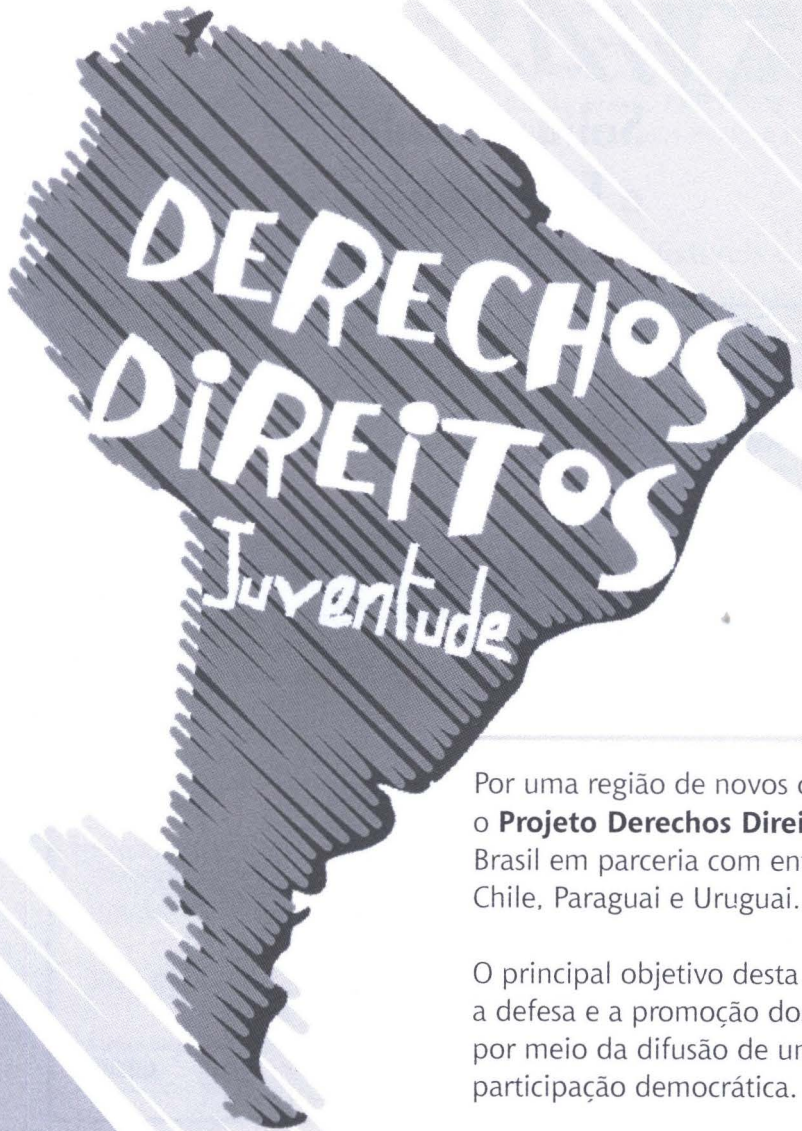
A mesma emenda acrescentou o parágrafo terceiro ao artigo 5 da Constituição, prevendo quorum qualificado específico (3/5 dos votos em dois turnos de votação em cada casa do Congresso Nacional) para a aprovação de tratados internacionais referentes a direitos humanos. Assim aprovados, tais tratados possuem valor jurídico de emenda constitucional. Há, no entanto, uma ampla discussão doutrinária sobre a alteração trazida por este dispositivo. A questão encontra-se, no presente momento, em votação no Supremo Tribunal Federal (STF). Ambas as alterações à Constituição traduzem e refletem não apenas a crescente importância do direito internacional e dos direitos humanos, como sua intrínseca correlação. Ainda no âmbito da discussão sobre os direitos fundamentais, foi debatida a necessidade de mobilização da sociedade civil como superação das limitações do direito no que tange à promoção da proteção social aos indivíduos historicamente vulneráveis.

No marco da comemoração dos vinte anos de vigência da Constituição Federal, o debate promovido durante a Semana Jurídica na UERJ afirmou reiteradamente a importante relação entre a efetivação dos direitos fundamentais e a consolidação do estado democrático de direito. A reflexão sobre a democracia foi marcada pela necessidade de constante fundamentação e luta pela implementação dos direitos humanos como forma de superação das desigualdades sociais, das formas históricas e consolidadas de discriminação, e de consolidação da participação popular no processo político brasileiro.

DIREITOS

www.direitos.org.br

Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos



Por uma região de novos cidadãos. Assim se define o **Projeto Derechos Direitos**, que a **Fase** realiza no Brasil em parceria com entidades da Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai.

O principal objetivo desta iniciativa é contribuir para a defesa e a promoção dos direitos da juventude por meio da difusão de uma cultura de direitos e da participação democrática.

Assim, jovens destes países são capacitados a definir situações de violação de direitos e a formular maneiras para exigir seu cumprimento.

São muitos corações e mentes jovens que vibram por diversos territórios da América do Sul, buscando perspectivas melhores e mais dignas para seu presente e o futuro. Conheça mais sobre o Projeto Derechos Direitos acessando

www.derechosdireitos.net .

FASE
Solidariedade e Educação

www.fase.org.br

Integração e territórios:
alternativas para uma integração dos povos

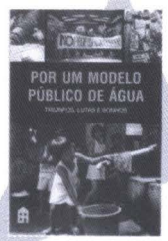
Maria Paz Aedo e Sara Larrín. Tradução Maitê Llanos.
Rio de Janeiro: FASE, 2008.
(Apoio Fundação Heirinch Böll e Oxfam Internacional)

Agrocombustíveis e a agricultura familiar e camponesa: subsídios ao debate

Rede Brasileira pela Integração dos Povos.
Rio de Janeiro: REBRIP / FASE, 2008.
(Apoio ActionAid Brasil, Fundação Heirinch Böll
e Oxfam Internacional)

As metrópoles e a questão social brasileira

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e
Orlando Alves dos Santos Junior (orgs.).
Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007.
(Apoio: CNPq e FAPERJ)



Por um modelo público de água:
triunfos, lutas e sonhos.

Vários autores. Tradução de Renato Pompeu.
São Paulo: Editora Casa Amarela, 2007
(Apoio Bro für die Weit, 11.11.11 e Trocaire)

Oiapoque:
uma parabólica na Floresta

Guilherme Carvalho.
Belém: Observatório Comova e Fase Amazônia, 2006
(Apoio Fundação Heinrich Böll)

Os livros estão à venda no site Fase: http://www2.fase.org.br/loja

Endereços FASE

FASE NACIONAL
Rua das Palmeiras, 90, Botafogo
22270-070, Rio de Janeiro - RJ
Tel:(021) 2536-7350
Fax:(021) 2536-7379

FASE-RIO
Rua das Palmeiras, 90, Botafogo
22270-070, Rio de Janeiro - RJ
Tel:(021) 2536-7350
Fax:(021) 2536-7379

FASE-ESPÍRITO SANTO
Rua Graciano Neves, 377/2º pav.
29015-330, Vitória-ES
Tel: (027) 3322-6330
Fax: (027) 3223-7436

FASE-PERNAMBUCO
Rua Viscondessa do
Livramento, 168 Derbi
52010-060, Recife-PE
Tel/Fax: (081) 3221-5478

FASE-AMAZÔNIA
Rua Bernal do Couto, 1329, Umarizal
66055-080, Belém - PA
Tel: (091) 4005-3773
Fax: (091) 4005-3750

FASE-MATO GROSSO
Rua 06 Qd.03, casa 18, Monte Verde
78200-000 Cáceres - MT
Caixa Postal 10
Tel: (065) 3223 4615
Fax: (065) 3223 7130

FASE-BAHIA
Rua Rio Branco, 93, Califórnia
45600-000 Itabuna - BA
Tel: (073) 3613-9129
Fax: (073) 3613-9076

PROPOSTA

Proposta nº 117 - Jul/Set 2008
Revista Trimestral de Debate da Fase
ISSN 1982-8950

Conselho Editorial
Ana Clara Torres Ribeiro
Grazia de Grazia
Haroldo Baptista de Abreu
Jean-Pierre Leroy
João Ricardo Dornelles
Jorge Eduardo Saavedra Durão
Leandro Valarelli
Luis César de Queiroz Ribeiro
Márcia Leite
Maria Emília Lisboa Pacheco
Orlando Alves dos Santos Junior
Pedro Cláudio Cunca Bocayuva
Ricardo Salles
Rosemary Gomes
Sandra Mayrink Veiga
Regina Leite Garcia

Editora
Gloria Regina Amaral

Jornalista responsável
Fausto Oliveira

Organização do Nº 117
Maria Elena Rodríguez Ortiz

Revisão e Copydesk
Fausto Oliveira
Gloria Regina Amaral

Projeto Gráfico/Diagramação
Casa-da-Comunicação

Fotos
Arquivo da Agência Brasil

Informações e Vendas
Tel. (021) 2536 7350
Fax: (021) 2536 7379
E-mail: comunicacao@fase.org.br
www.fase.org.br

Todas as opiniões emitidas nos artigos assinados são de inteira responsabilidade de seus autores.

apoio

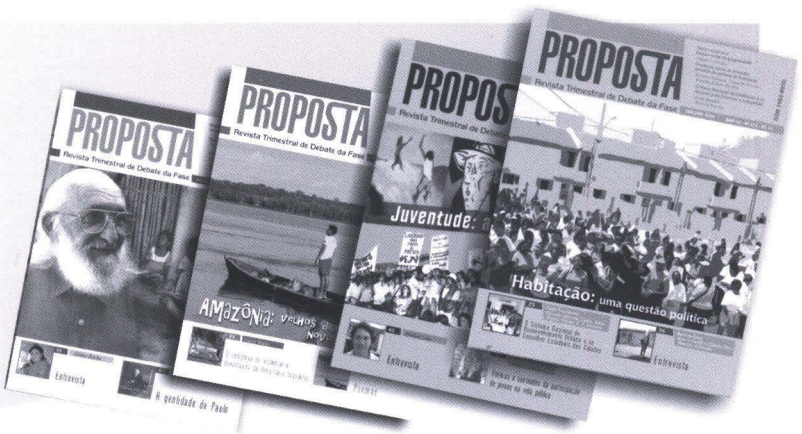
FORD FOUNDATION

www.fordfound.org

Assine PROPOSTA

Revista Trimestral de Debate da Fase

Onde Adquirir:
Na loja virtual do site
www.fase.org.br
ou Rua das Palmeiras, 90
Botafogo - Rio de Janeiro
CEP 22270-070
Tel: (021) 2536-7350
Fax: (021) 2536-7379



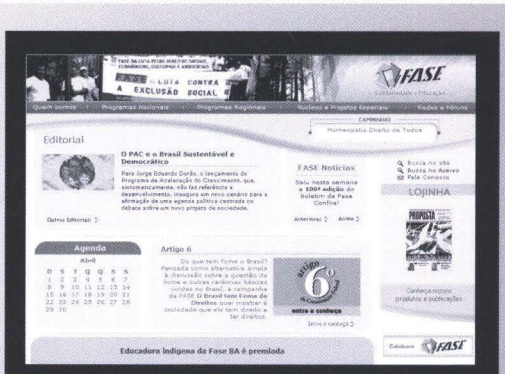
Publicada há mais de 30 anos, Proposta é um instrumento político de reflexão sobre as realidades do Brasil e do mundo. A Fase luta pela redução das desigualdades, ampliação de direitos e pelo aprofundamento da democracia. Proposta quer intervir neste debate oferecendo uma visão alternativa em seus artigos e entrevistas.

Últimos números

Proposta 113 - Paulo Freire (2007)
Proposta 114 - Amazônia: Velhos dilemas, novos desafios (2007)
Proposta 115 - Juventude: a arte de poder (2008)
Proposta 116 - Habitação: uma questão política (2008)

Acesse o site da FASE

No site da **Fase** você encontra notícias, documentos e diversas outras informações sobre esta ONG que desde 1961 trabalha por novas realidades no Brasil. Conheça o trabalho da Fase em seis estados do país e nossa participação em várias redes e fóruns de luta por direitos, democracia e sustentabilidade.



www.fase.org.br

PROPOSTA

Revista Trimestral de Debate da Fase

Em Proposta, você vai encontrar artigos que trazem diferentes perspectivas, a análise mais apurada sobre a realidade brasileira e o retrato extraído diretamente da experiência dos movimentos populares. Você vai ler e refletir em profundidade sobre um Brasil que discute, luta, se organiza e encontra soluções alternativas, em inúmeras experiências em diferentes regiões e cidades do país, para a construção de uma sociedade justa democrática e sustentável.

Assine Proposta

Valor da Assinatura Anual
R$ 38,00 (trinta e oito reais).

Como fazer sua assinatura de Proposta

Depósito bancário à FASE
no banco Bradesco, conta 95475-6,
agência 0227-5 Botafogo.
Envie o comprovante de depósito
com seu nome e endereço para
o fax (021) 2536-7379.

Através do site www.fase.org.br
Cheque nominal à FASE
no valor de R$ 38,00.
Envie juntamente com seus dados,
para o endereço:
Rua das Palmeiras, 90
Cep - 22270-070, Botafogo, RJ

Para maiores informações:
(021) 2536-7350 ou comunicacao@fase.org.br